T.C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

YOKSULLUKLA MÜCADELEDE İSTİHDAM POLİTİKALARININ ROLÜ

Gizem Deniz KAYATAŞ
İstihdam Uzman Yardımcısı

ANKARA 2014

T.C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

YOKSULLUKLA MÜCADELEDE İSTİHDAM POLİTİKALARININ ROLÜ

(Uzmanlık Tezi)

Gizem Deniz KAYATAŞ
İstihdam Uzman Yardımcısı

Tez Danışmanı
Çağatay GÖKYAY
İstihdam Uzmanı

ANKARA 2014

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE

İstihdam Uzman Yardımcısı Gizem Deniz KAYATAŞ'a ait, "YOKSULLUKLA MÜCADELEDE İSTİHDAM POLİTİKALARININ ROLÜ" adlı bu Tez, Yeterlik Sınav Kurulu tarafından UZMANLIK TEZİ olarak kabul edilmiştir.

	Unvanı	**Adı ve Soyadı**	**İmzası**
Başkan:			
Üye:			
Üye:			
Üye:			
Üye:			

Tez savunma tarihi :

..…/……/20….

TEZDEN YARARLANMA

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam Uzman Yardımcısı Gizem Deniz Kayataş tarafından hazırlanan bu Uzmanlık Tezinden yararlanma koşulları aşağıdaki şekildedir:

1. Bu Tez fotokopi ile çoğaltılabilir.
2. Bu Tez, pdf formatında internet ortamında yayınlanabilir.
3. Bu Tezden yararlanılırken kaynak gösterilmesi zorunludur.

Gizem Deniz Kayataş
İstihdam Uzman Y.

..…/……/20…..

İmza

ÖNSÖZ

Yoksulluk kişinin kendisi için olduğu kadar, içinde yaşadığı toplum için de derin bir sorun ifade etmektedir. Psikolojik, sosyolojik, ekonomik etkilerinin yanında; insan hakları yönünden incelenen bir olgu olan yoksulluk kavramı, sosyal bilimler araştırmalarının her alanıyla temas edebilmektedir. Yoksullukla mücadele ise; yoksulluktan çıkmanın yanında, korunmayı da içermekte ve gerek uluslararası kuruşların gerekse devletlerin başlıca görevleri arasında yer almaktadır. Son yıllarda çeşitli mücadele yöntemlerinin arasında istihdam politikaları ön plana çıkmış; sosyal yardım bağımlılığı ve yoksul bireylerin işgücüne katılımı sıkça tartışılır olmuştur.

Gerek hedef kitlesiyle gerekse kamu istihdam kurumu olma özelliği ile yoksullukla mücadelede önemli bir role sahip olan Türkiye İş Kurumu'nun hizmetlerinin gelişimine katkı sağlamayı ve istihdam politikalarının yoksulluk sorununun çözümündeki rolünü incelemeyi hedefleyen bu tezi yazma imkânı sağlayan Kurumumuz yöneticilerine, içten destek ve yardımlarını esirgemeyen Daire Başkanım Sayın Fatma DEMİR'e, bu zorlu süreçte bizlere yol gösteren Aktif İşgücü Hizmetleri Dairesi Başkanı Sayın Mehmet ASLAN'a, akademik ve teknik bilgileriyle katkı sağlayan Özkan ÖZTÜRK ve Yücel KARAKOYUN'a, yeterlilik sürecinde desteklerini esirgemeyen dostlarım ve meslektaşlarıma, manevi destekleriyle hep yanımda olan aileme teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ ..... **İ**

İÇİNDEKİLER ..... **İİ**

TABLOLAR LİSTESİ ..... **İV**

ŞEKİLLER LİSTESİ ..... **V**

KISALTMALAR ..... **Vİ**

GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. YOKSULLUK KAVRAMI 4
1.1.1. Yoksulluk Teorileri *4*
1.1.2. Yoksulluğun Ölçülmesi *5*
1.1.3. Yoksulluk Türleri *7*
1.1.3.1. Mutlak Yoksulluk 7
1.1.3.2. Göreli Yoksulluk 8
1.1.3.3. Kırsal Yoksulluk 8
1.1.3.4. Kent Yoksulluğu 9
1.1.4. Yoksulluk Nedenleri *10*
1.1.4.1. İşsizlik - Yoksulluk İlişkisi 11
1.1.4.2. Çalışan Yoksulluğu 12
1.1.4.3. Kadın Yoksulluğu 13
1.2. YOKSULLUKLA İLGİLİ DİĞER KAVRAMLAR 14
1.2.1. Gelir Dağılımı, Eşitsizliği ve Adaleti *14*
1.2.3. Yoksullukta Duruma Bağlılık *16*
1.2.4. İnsani Gelişmişlik *17*
1.3. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE YOKSULLUK 19
1.3.1. Dünya'da Yoksulluk *19*
1.3.2. Türkiye'de Yoksulluk *22*

İKİNCİ BÖLÜM

YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARI

2.2. TÜRKİYE'DE YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARI (TÜRKİYE İŞ KURUMU) 28
2.2.1. Mesleki Eğitim Kursları *28*
2.2.2. İşbaşı Eğitim Programları *31*
2.2.3. Toplum Yararına Programlar (TYP) *32*
2.2.4. Girişimcilik Programları *33*
2.2.5. İş ve Meslek Danışmanlığı *34*
2.2.6. İşsizlik Sigortası *35*
2.2.7. Kısa Çalıma Ödeneği ve Diğer Pasif Programlar *36*
2.2.8. İstihdam Teşvikleri *39*

2.3. TÜRKİYE'DE YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULANAN İSTİHDAMA YÖNELİK DİĞER SOSYAL KORUMA MODELLERİ ... 41
2.3.1. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ... 41
2.3.1.1. Gelir Getirici Projeler ... 43
2.3.1.2. Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi (KASDEP) ... 44
2.3.1.3. İstihdam Eğitimi Projeleri ... 45
2.3.1.4. Toplum Kalkınması Projeleri ... 45
2.3.2. Sosyal Yardım ve İstihdam Bağlantısı ... 46
2.3.3. Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi ve SOYBİS ... 48
2.3.4. Mikro Kredi Uygulaması ... 49
2.3.5. Sosyal Güvenlik Kurumu ... 51
2.3.5.1. Genel Sağlık Sigortası ve Kıdem Tazminatı ... 51
2.3.5.2. Kayıt Dışılıkla Mücadele ... 52
2.4. YOKSULLUKLA MÜCADELEDE SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE UYGULANAN POLİTİKALAR ... 53
2.4.1. Birleşik Krallık ... 53
2.4.1.1. İş Arayan Yardımı (Jobseeker's Allowance) ... 54
2.4.1.2. Çalışan Vergisi Kredisi (Working Tax Credit) ... 55
2.4.1.3. İstihdam ve Destek Ödeneği (Employment and Support Allowance) ... 56
2.4.1.4. Gelir Desteği (Income Support) ... 56
2.4.2. Macaristan ... 57
2.4.3. Çek Cumhuriyeti ... 59
2.4.4. Arjantin ve Jefes Programı ... 61
2.4.5. Kanada ... 61
2.4.5.1. Çalışan Gelir Vergisi Ödeneği (Working Income Tax Benefit) ... 62
2.4.5.2. Mal ve Hizmet Vergisi Kredisi (GST Credit) ... 62

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARININ SINIFLANDIRILMASI VE YAPI ÖNERİSİ

3.1. ÇALIŞABİLİR DURUMDAKİ YOKSULLARI İŞGÜCÜ PİYASASINA KAZANDIRMA . 66
3.1.1. İş Arayan Yardımı ... 66
3.1.2. Sosyal Yardım – İstihdam Bağının Güçlendirilmesi ... 66
3.1.3. Bütünleşik Sosyal Yardım, İstihdam ve Aile Hizmetleri ... 68
3.2. İŞSİZ YOKSULLARI İSTİHDAMA KAZANDIRMA ... 70
3.2.1. Aktif ve Pasif Programların Yoksullara Yönelik Tekrar Kurgulanması ... 70
3.2.2. Teşvikler ... 71
3.3. ÇALIŞAN YOKSULLARA GELİRİNİN ARTTIRILMASI ... 73
3.3.1. Çalışanlara Yönelik Aktif İstihdam Politikaları ... 73
3.3.2. Düşük Gelirli Çalışanlar İçin Vergi Desteği ... 74

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME ... 75

KAYNAKÇA ... 77

ÖZGEÇMİŞ ... 82

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Dünya'da Yoksulluk Sınırı Altında Yaşayan Nüfus (Milyon) 19
Tablo 2: Dünya'da Yoksulluk Sınırı Altında Yaşayanların Yüzdesi 20
Tablo 3: Fert Yoksulluk Oranı Türkiye Geneli %..... 23
Tablo 4: Fert Yoksulluk Oranı Kent % 24
Tablo 5: Fert Yoksulluk Oranı Kır % 24
Tablo 6: Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu..... 26
Tablo 7: İşbaşı Eğitim Programı Katılımcılarının Eğitim Durumuna Göre Dağılımı 31
Tablo 8: İşbaşı Eğitim Programı Katılımcılarının Yaş Grubuna Göre Dağılımı 32
Tablo 9: Yıllara İtibariyle Düzenlenen TYP Sayısı ve Katılımcı Cinsiyet Dağılımı 33
Tablo 10: İŞKUR'un İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetlerinin Yıllar İtibarıyla Dağılımı 35
Tablo 11: Yıllar İtibarıyla İşsizlik Ödeneği Verileri 36
Tablo 12: Yıllar İtibarıyla İş Kaybı Tazminatı Ödemeleri 38
Tablo 13: 2003-2013 Arası Gelir Getirici Proje Rakamları 43
Tablo 14: 2003-2013 Arası KASDEP Rakamları 44
Tablo 15: 2007-2009 Toplumun Kalkınması Projesi Rakamları 46
Tablo 16: İngiltere'de Çalışan Vergisi Kredisi Yeterlilik Koşulları 55
Tablo 17: İngiltere'de İstihdam Destek Ödeneği Miktarı 56
Tablo 18: Macaristan'da Yoksulluğun Boyutları 57
Tablo 19: Macaristan'da Uygulanan Üç Çeşit Program 58

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Lorenz Eğrisi 15
Şekil 2: Dünyada Yoksulluk Sınırı Altındaki Nüfusun Yüzdesi (Bölgesel Dağılım) 21
Şekil 3: İnsani Gelişmişlik Haritası..... 22
Şekil 4: Hanehalkı Kullanılabilir Gelirlerin Lorenz Eğrisi, 2011-2012..... 25
Şekil 5: Mesleki Eğitim Kursu Katılımcılarının Yıllar ve Cinsiyetler İtibariyle Dağılımı 29
Şekil 6: Çalışanların Mesleki Eğitimi 30
Şekil 7: İŞKUR'un Uyguladığı Girişimcilik Eğitim- Programlarının Yıllar İtibarıyla Dağılımı 34
Şekil 8: Yıllar İtibarıyla Kısa Çalışma Ödemelerinden Yararlanan Kişi Sayısı 37
Şekil 9: Yıllar ve Aylar İtibarıyla Ücret Garanti Fonundan Yararlanan Sayısı 38
Şekil 10: 2012 Yılı Çalışan Gelir Vergisi Ödeneği (Kanada)..... 62

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
A.g.e.	: Adı Geçen Eser
A.g.m.	: Adı Geçen Makale
ASPB	: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
BETAM	: Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi
Bknz.	: Bakınız
CBN	: Temel İhtiyaç Maliyeti Yöntemi
C$	: Kanada Doları
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EAPN	: Avrupa Yoksullukla Mücadele Ağı
EPM	: İstihdam Performansı İzleme
EUROSTAT	: Avrupa İstatistik Ofisi
FAO	: Gıda ve Tarım Örgütü
FEI	: Gıda Enerji Alımı Yöntemi
GDP	: Gayri Safi Yurtiçi Harcama
GSS	: Genel Sağlık Sigortası
GST	: Mal ve Hizmet Vergisi
HDI	: İnsani Gelişmişlik Endeksi
HDR	: İnsani Gelişmişlik Raporu
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
JAF	: Ortak Yardım Çerçevesi
KASDEP	: Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
RG.	: Resmi Gazete
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
S.	: Sayfa

SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SGP	: Satınalma Gücü Paritesi
SOYBİS	: Sosyal Yardım Bilgi Sistemi
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
SYDGM	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü
SYDTF	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
SYDV	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
ŞNT	: Şartlı Nakit Transferi
TANF	: Yoksul Aileler İçin Geçici Yardım
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TL	: Türk Lirası
TYP	: Toplum Yararına Programlar
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UNESCO	: Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Teşkilatı
Vb.	: Ve Benzeri
WHO	: Dünya Sağlık Örgütü

GİRİŞ

Yoksulluk, tarihin her döneminde, her toplumda rastlanabilen bir olgudur. Bu olgunun sosyal bir sorun olarak algılanmasını ise on altıncı yüzyıla, Avrupa'da kapitalizmin ortaya çıkışına dayandırmak mümkündür. Bu dönemde tarımdaki çözülmeyle, kırdan kente göç eden bireyin yoksulluğu modern hayatın getirdiği belirsizlikle ve geleneksel hayatın insana sağladığı sosyal desteğin eksikliği ile farklı bir boyut kazanmıştır. Yeni düzende ilişkiler daha resmi ve işhücü piyasası daha çetindir.[1] Tarımın ticarileşmediği geleneksel toplumlarda yoksulluk olgusu kişinin içselleştirmediği veya kendini toplumun gerisinde hissetmediği boyuttayken; şehirleşme ve ticari ilişkilerin artması ile yoksulluk kavramı insana yakışır yaşam koşullarının aksi tarafında yer almıştır. Günümüzde yoksulluk dili de bu geleneksel tarım toplumun çözülmesi ve kapitalizm ile ortaya çıkmıştır.

Yoksulluk dili, şehirleşme ve yeni ekonomik düzenin kurulması ile toplumda yoksul insanlara bakış ile şekillenmiştir. Bu kişileri toplumdaki kırılmaların; yani suçun, şiddetin, hatta hastalıkların nedeni olarak görme, tecrit etme ve kendi yoksulluklarından sorumlu tutma gibi eğilimler hâkim olmuştur. Bu "korku" ve "suçlama" eğilimleri yerini kimi toplumlarda, din öğretisinin de etkisiyle "acıma" duygusuna bırakmış, bu toplumlarda "hayırseverlik" ile yoksulluk sınırlı çevrede ve sınırlı süreyle çözülmeye çalışılmıştır.[2]

İnsan haklarının gelişmesi ve sosyal içerme politikalarının artışı ile yoksulluğa bakış da farklılaşmıştır. Yoksul bireylerin içinde bulundukları durumu daha fazla anlamaya çalışan, bu kişilere karşı toplumun ve devletin sorumlulukları irdeleyen yeni bir anlayış hâkim olmaya başlamıştır. Bu yeni bakış açısında yoksulluk, kişinin ne tercihi ne de kaderidir ve hatta toplumdaki hizmetlere erişim, diğer bireyler gibi onun da

---

[1] Buğra, Ayşe; "**Yoksulluk ve Sosyal Haklar"**, Sivil Toplum Geliştirme Merkezi Derneği İçin Hazırlanan Danışman Raporu, Aralık 2005, s. 2.
[2] Buğra; **"2005"**, s. 3.

hakkıdır. Yoksul bir ailede doğmak veya bireyin başına bir felaket gelmesi yoksulluk durumunu yaratacağı ve bu durumdan çıkmanın çoğu zaman yardımsız mümkün olmayacağı düşüncesiyle; yoksul kişileri topluma kazandırma, insana yakışır koşullarda yaşamalarını sağlama ve yoksulluğu toplumdan silme yönünde mücadele yöntemleri oluşturulmaya başlanmıştır. Bu yöntemlerin toplumun geneline yayılması, denetiminin sağlanabilmesi ve yoksulluğa kalıcı çözüm yaratabilmesi için devlet eliyle gerçekleştirilmesi esas olmuştur.

Yoksullukla mücadelede iki temel yaklaşım mevcuttur. Bunlardan ilki; geliri asgari geçim düzeyinin altında olan kişilerin; beslenme, barınma, ısınma, giyinme gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması ve böylece yoksulluğun bu kişiler üzerindeki yıkıcı etkilerini ortadan kaldırılmasıdır. İkincisi ise; yoksul kişilerin üretkenlikleri ve beşeri sermayeleri arttırılarak, bu kişilerin yoksulluk zincirinden çıkmalarının sağlanması ve yoksulluğun toplumda tamamen bitirilmesi veya kişi için kalıcı bir durum olmaktan çıkarılmasıdır.[3]

Bu iki farklı yöntemi; birbirinin devamı niteliğindeki aşamalar olarak görmek ya da kişileri çalışabilirlik durumuna göre ayıran politikalar olarak değerlendirmek mümkündür. İlk aşamada; yoksulluk hane halkı boyutunda değerlendirilir ve yardımlar ayni veya nakdi olarak haneye yapılır. İkincisinde ise hedef kitle hane değil bireydir. Bu birey çalışabilir durumda, ancak genelde yoksulluk nedeniyle beşeri sermayesi düşük olan veya umudu kırık kişilerdir. Bu nedenledir ki mücadele yöntemleride işgücü piyasası ön plana çıkmaktadır.

Yoksullukla mücadelede en büyük adım kişinin yoksulluk zincirini* kırmasıdır. Bulgular; bugün yoksul olan kişilerin önümüzdeki dönemde de yoksul olma ihtimalinin, bugün yoksul olmayan kişilere göre daha yüksek olduğunu göstermektedir. Ayrıca yoksul olarak kalınan süre arttıkça yoksulluktan çıkmak da zorlaşmaktadır. Yoksullukta duruma bağlılık**; kişilerin psikolojilerini doğrudan etkilemekte, sosyal yardım aldıkları dönemi uzatarak topluma mali ve sosyal yükler getirmektedir. Bu nedenle son

[3] Odabaşı, Ferhat; **"Yoksullukla Mücadelede İstihdamın Rolü"**, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara 2009, s.5.

* Yoksulluk zinciri: Kişinin düşük gelirli olması nedeniyle koşullarını değiştiremesi sonucu ortaya çıkan döngü.

** Yoksullukta duruma bağlılık: Bir önceki yoksullukla bugünkü yoksulluk arasındaki nedensellik ilişkisi, kalıcı yoksulluk.

yıllarda yapılan yoksulluk araştırmalar, kalıcı yoksulluk* ve yoksulluktan çıkma** üzerine yoğunlaşmıştır.[4]

Bu çalışma; Türkiye'de ve seçilmiş ülkelerde yoksul bireylerin işgücü piyasasına kazandırılmasına yönelik uygulanan politikaları incelemenin yanında; yoksul bireyleri yoksulluktan çıkarabilecek ve bu bireyler için istihdam olanaklarına erişmede eşit fırsatlar sağlayacak bir yapı önermeyi de amaçlamaktadır.

Birinci bölümde yoksulluk kavramı ve yoksullukla ilgili terminoloji ile Dünyada ve Türkiye'deki yoksulluk profili incelenmiştir. İkinci bölümde yoksullukla mücadelede seçilmiş ülkelerde ve ülkemizde uygulanan politikalara yer verilmiş, üçüncü bölümde ise yoksullukla mücadelede istihdama yönelik politikalar, yoksul bireyin işgücü piyasasına olan yakınlığına göre ayrıştırılarak ülkemize yönelik yapı önerisinde bulunulmuştur.

* Kalıcı yoksulluk: Yoksulluğa maruz kalan kişinin bu durumunun sürekli hale gelmesi.
** Yoksulluktan çıkma: Yoksul kişinin yoksulluk sınırının üstünde gelire ulaşması.
[4] Demir Şeker, Sırma; **"The Dynamics of Poverty in Turkey"**, Ph.D. Thesis. Middle East Technical University, 2011, s.v.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. YOKSULLUK KAVRAMI

1.1.1. Yoksulluk Teorileri

Yoksulluk veya yoksul olmama durumları, zamana ve kişinin yaşadığı topluma göre değişen, sübjektif kavramlardır. Bu nedenle tanımı oldukça zordur. Ancak tarihsel önemi ve tanımı yapan kişilerin alanındaki yetkinliğine bağlı olarak, fazlaca kullanılan tanımlara ulaşmak mümkündür. Bunlardan biri; ilk yoksulluk tanımı olarak kabul edilen, 1901 yılında Seebohm Roventree tarafından yapılan tanımdır. Yoksulluk toplam gelirin, biyolojik varlığın devamı için gerekli olan yiyecek, giyim vb. asgari düzeydeki fiziki ihtiyaçları karşılamaya yetmemesidir. Yoksul olmama ise Adam Smith tarafından; "(yoksulluğu nedeniyle) utanmadan toplum hayatına katılabilme" olarak tanımlanmıştır.[5]

Nobel İktisat Ödüllü kalkınma iktisatçısı Amartya Sen; açlığı ve daha geniş bir tanım olan yoksulluğu tanımlarken kişiler ile ürünler arasındaki ilişkileri incelemiştir. Yoksulluğu, ekonomide yeterli ürün olup olmasıyla değil; kişilerin bu ürünlere sahip olma yetileriyle yani yapabilirlikleri (capability) ile ilişkilendirmiştir. Bir başka deyişle; yapabilirlik kavramı, kişinin kendi hayatı ile ilgili seçim yapabilme yetisidir. Dezavantajlı kişiler açısından ele alındığında ise yapabilirlik; yalnızca bu kişilerin seçimlerini yapmasın için gerekli olan mali yeterlilik değil, toplumun sağladığı imkân ve ayrıcalıkların varlığıdır.[6] Bu kavramın daha iyi anlaşılabilmesi için savaş döneminde paraya sahip olan bireyin kıt olan ürünlere ulaşma güçlüğü veya kadınların çalışmasının olanaksız veya yasak olduğu bir ülkede, kadının yoksulluğu örnek olarak verilebilir.

---

[5] Arpacıoğlu, Özge, Metin Yıldırım; "Dünyada ve Türkiye'de Yoksulluğun Analizi", **Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2011 Cilt: 4, Sayı: 2, s.60.
[6] Sen, Amartya; **"Poverty and Famines, An Essay on Poverty and Entitlement",** Oxford University Press, 1982.

Yoksulluğun tanımı yapılırken, üzerinde durulması gereken en önemli sorulardan biri; kavramının yalnızca ekonomik kıstaslarla mı yoksa ek olarak sosyal ve siyasal yönleriyle de mi ele alınacağıdır.[7] Birleşmiş Milletlere göre yoksulluk; temelde yeterli bir yaşam standardının yanı sıra diğer medeni, kültürel, ekonomik, siyasi ve sosyal haklar için gerekli olan kaynaklardan ve güvenlikten sürekli ya da kronik olarak yoksun kalma durumudur.[8] Bu tanım da Amartya Sen'in "yapabilirlikten yoksunluk" olarak adlandırdığı tanımla da örtüşmektedir.

Bunların yanında yine Sen'in "Özgürlükle Kalkınma" adlı eserinde; bir toplumun başarısı, toplumdaki bireylerin sahip oldukları temel özgürlüklerle bağlanmıştır. Diğer bir deyişle; toplumun kalkınması, gayrisafi yurtiçi hasılanın artmasının yanı sıra bireylerin özgürleşmesine, yani hayat standartlarının artmasına ve seçimlerini kolayca yapabilmelerine bağlanmıştır.[9]

1.1.2. Yoksulluğun Ölçülmesi

Yoksulluğun tanımını yapmaktaki zorluk ölçülmesi için de geçerli ve bu iki kavram birbiriyle bağlantılıdır. Ölçüm yaparken hangi kriterlerin kullanılacağı, hangi özelliklere sahip kişilere yoksul denileceği sorusunu beraberinde getirmektedir. Bu kriterleri belirleme, pek çok göreceliliği (zaman ve mekân gibi) de beraberinde içermektedir.[10] Buna rağmen yoksulluğu ölçmek için matematiksel hesaplamalara dayanan ve yoksulluğun nüfus içindeki oranının bulunmasına yönelik yöntemler geliştirilmiştir. Bunların en çok kullanılanları aşağıda sayılanlardır;[11]

1. <u>Kafa Sayısı Endeksi (Head-Count Index);</u> yoksulluk sınırı altında kalan nüfusun toplam nüfusa oranlanması ile bulunur. En çok kullanılan ve hesabı kolay olan bir endekstir. Ancak yoksulluğun derinliğini ölçmede pek başarılı olduğu söylenemez, çünkü kişilerin geliri artsa bile yoksulluk sınırının üzerine çıkmadan hesaba katılmamaktadır. Dolayısıyla; uygulanan politikaların etkinliğini ölçmek için diğer endekslerle desteklenmelidir.

---

[7] Arpacıoğlu; **a.g.m.**, s. 62.
[8] Yurdakul, Funda; **"e-Journal of New World Sciences Academy Social Spciences"**, 3C0048, 5, (3), s. 277.
[9] Sen, Amartya; **"Development as Freedom"** , Anchor Books, New York 2000, s.18.
[10] Şener, Ülker; "Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik", **Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları**, TEPAV Politika Notu, Şubat 2010, s.4.
[11] Demir Şeker; **a.g.e.**, s.22-25; Dansuk, Ercan; **"Türkiye'de Yoksulluğun Ölçülmesi ve Sosyo-Ekonomik Yapılarla İlişkisi",** DPT Uzmanlık Tezi, DPT Yayını, Ankara 1997. s.50-51.

2. Yoksulluk Açığı Endeksi (Poverty-Gap Index); yoksulların geliri ile yoksulluk sınırı arasındaki farkı gösterir. Tüm yoksulları bu sınırın üzerine çıkarmak için gerekli olan geliri ifade eder. Yanlnızca yoksulluk değil, yoksulluğun derinliği endeksin katsayısını arttırır.
3. Sen Endeksi; yoksulluk oranı ve eşitsizlik katsayısı arasında ilişki kurar. Yoksullar arasında tam eşitlik varsa sen endeksi kafa sayısı endeksine eşittir ve farklılık da bu eşitsizlikle orantılıdır. Yani yoksulluğun derinliğini göstermeye çalışan bir diğer endekstir.
4. Foster-Greer-Thorbecke Endeksi; yine eşitsizlik katsayısı kullanılarak bulunan ve yoksulluğun boyutunu göstermede hassas bir endekstir.
5. Gelir Aktarımı Endeksi; yoksulların toplam geliri ile ülke toplam geliri arasındaki oranı hesaplanmaktadır.

Ülkemizde resmi olarak yoksulluk ölçümü yapan TÜİK'in ve diğer kuruluşların sıklıkla kafa sayısı endeksini ve yoksulluk açığı endeksini kullanmaktadırlar. Ancak bu yöntemlerle tüm ülkenin yoksulluk düzeyini ölçmek, bazı sorunları beraberinde getirmektedir. Bunda en büyük etken bölgesel gelir farklılıklarıdır. Ulusal olarak belirlenen yoksulluk sınırları, gelişmiş bölge için düşük; geri kalmış bölge için yüksek kalmakta, dolayısıyla gelişmiş bölgedeki yoksulluk düzeyi gerçekleşenin altında, geri kalmış bölgede ise gerçekleşenden yüksek çıkmaktadır.[12] Bununla birlikte yine bölge halkının mal ve hizmetlere erişimi hesaba katılamaması ve yalnızca gelire dayalı ölçümler yapılması bir başka ölçüm sorunudur.

Günümüzde yoksulluğun klasik ölçüm yöntemleri sıklıkla gözden geçirilmekte ve yeni ölçüm metotları geliştirilmektedir. Bunlardan biri de Levy Ekonomi Enstitüsü, Ankara Üniversitesi ve UNDP Türkiye'nin işbirliği ile yapılmış olan "zaman ve tüketim yoksulluğu ölçümü"dür. Bu ölçüm hanenin tüketim harcaması üzerinden tüketim yoksulluğunu ölçmenin yanında, kişinin haneye gelir getirmesi için gerekli olan zaman kıtlığını da ölçmektedir. Böylece çocuksuz bir yetişkin ile yalnız ebeveyn arasındaki zaman açığı oluşmakta ve bakım yükümlülüğü olan bireyin yoksulluk derinliği daha belirgin biçimde ortaya çıkmaktadır. Ayrıca bu ölçüme göre, Türkiye'de %24 hesaplanan resmi yoksulluk oranı %35 düzeyine yükselmektedir.[13] Bu hesap

[12] Gürsel, Seyfettin; Bülent Anıl, Ayşenur Acar; **"Türkiye'de Yoksulluk Tartışması: Kim haklı? Yoksulluk arttı mı, azaldı mı?"**, BETAM Araştırma Notu 13/153. 01 Ağustos 2013.
[13] Zacharias Ajit, Thomas Masterson, Emel Memis; **"Time Deficits and Poverty: The Levy Institute of Time And Consumption Poverty in Turkey"**, Levy Economic Institute, 2014, s.6-12.

yoksulluğun tanımında bahsedilen "yapabilirlik" kavramıyla da doğrudan ilişkilidir. Kişilerin gelirlerinden çok, gelire ve dolayısıyla mal ve hizmetlere erişebilme yetisi, zaman kısıtı ile hesaplanmaktadır.

1.1.3. Yoksulluk Türleri

Yoksulluk, etkilerine göre pek çok türe ayrılmıştır. Bu alanda en genel ayrım; mutlak ve göreli yoksulluktur. Bu çalışmada, konu itibariyle önem arz eden kır ve kent yoksulluğu gibi ayrımlara da yer verilmiş; çalışan yoksulluğu, kadın yoksulluğu gibi türleri ise yoksulluk nedenleri başlığında incelenmiştir.

1.1.3.1. Mutlak Yoksulluk

Mutlak yoksulluk, kişinin yaşamını sürdürebilmesi için gerekli olan temel ihtiyaçlarından yoksun olmasıdır.[14] Bu yoksulluk türü, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, Avrupa Yoksullukla Mücadele Ağı gibi uluslararası kuruluşların yoğun bir şekilde üstünde durduğu ve mücadele ettiği bir olgudur.

Mutlak yoksulluk sınırının hesaplanması için, literatürde çeşitli yöntemler mevcuttur. Ravallion ve Bidanin'nin yoksulluk profili çıkarmak konulu çalışmalasında, en popüler iki yöntem olan; "Gıda Enerji Alımı" (Food-Energy Intake -FEI) ve "Temel İhtiyaç Maliyeti" (Cost of Basic Needs - CBN) yöntemlerini karşılaştırılmıştır. Kişinin hayatta kalabilmesi için günlük gereksinimi olan paranın hesaplandığı; Temel İhtiyaç Maliyeti Yönteminin, yetişkin bir kişinin, günlük harcaması gereken asgari kalorinin hesaplanmasıyla elde edilen Gıda Enerji Alımı Yöntemine göre daha sağlıklı olduğu belirtilmiş, iki yöntemde de gıda ve gıda dışı harcamalar hesaba katıldığı vurgulanmıştır.[15]

Her iki yöntemde de genel kabul gören bir sınır elde etmek mümkün değildir. Çünkü kişinin yaptığı işe ve yaşına bağlı olarak ihtiyaç duyduğu enerjinin değişmesi FIE yönteminden sapmalara, bölgesel fiyat farklılıkları ise CBN yönteminden sapmalara neden olmaktadır.[16]

---

[14] The European Anti Poverty Network (EAPN); **"Poverty: What İs İt?"**, http://www.eapn.eu/en/what-is-poverty/poverty-what-is-it, (04.12.2013)

[15] Ravallion, Martin, Benu Bidani; "How Robust Is A Poverty Profile?", **The World Bank Economic Review**, 8.1, 1994, s.75-102.

[16] World Bank; **"Poverty Manual",** http://siteresources.worldbank.org/PGLP/Resources/povertymanual_ch3.pdf s.53-61 (04.12.2013)

Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) ve Dünya Sağlık Örgütü (WHO) gibi uluslararası kuruluşlar, yetişkin bir kişinin minimum harcaması gereken kalori değeri olan 2 100 kaloriyi esas almaktadır. Türkiye İstatistik Kurumu, mutlak yoksulluk yaklaşımını temel alarak, 1987 yılından itibaren açlık ve yoksulluk sınırlarını açıklamaktadır. [17] Satınalma gücü paritesine göre günlük kişi başına 2,15$ ve 4,3$ değerleri yoksulluk sınırları olarak tanımlanmıştır. Eşdeğer fert başına tüketim harcaması, satın alma gücü paritesine göre günlük kişi başına 2,15 dolar ve 4,3 doların altında kalanlar yoksul olarak belirlenmiştir. 1$'ın satın alma gücü paritesine (SGP) göre karşılığı ise 2011 ve 2012 yılları için 1,004 TL olarak belirlenmiştir.[18]

1.1.3.2. Göreli Yoksulluk

Göreli yoksulluk, Adam Smith'e göre; temel ihtiyaçlarını karşılayabilen, ancak kişisel kaynakların yetersizliği yüzünden toplumun genel refah düzeyinin altında kalan ve topluma sosyal açıdan katılımları engellenmiş olan kişileri ifade etmektedir. Bu tanımdan anlaşılacağı üzere, göreli yoksulluk; gereksinimelerini karşılama derecesi ile bireyi, toplumdaki diğer bireylerle karşılaştırmaktadır.[19] Amartya Sen'e göre ise; zengin bir ülkede bile mutlak geliri dünya standartlarından yüksek olan bir birey yoksul olabilmektedir ve bu savını Amerika'nın Harlem bölgesinde yaşayan insanlarla örneklendirmiştir. Bu bireyler kişi başına düşen milli gelir bakımından dünya standartlarının üstünde yer alırken, içinde yaşadıkları toplumun yaşam seviyesine ulaşmakta güçlük çekmektedir.[20] Yani göreli yoksulluk; kişinin bulunduğu topluma göre "makul" bir hayat sürebilmesi için sahip olması gereken gelir düzeyidir ve toplum zenginleştikçe artmaktadır.

1.1.3.3. Kırsal Yoksulluk

Yoksulluk tanımı yapılırken bahsedildiği üzere, kişinin yaşadığı bölge ve bu bölgenin şartları yoksul olma durumunu yakından etkilemektedir. Kentlere göre daha düşük gelişmişlik seviyesine sahip olan kırsal kesimin şartları ve bu şartlarda yaşayan bireylerin yoksul olarak nitelendirildikleri düzey farklıdır. Ayrıca bu tip yoksulluğun

---

[17] TUİK, "Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı", **Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi** –6, Ankara 2008, s.32-49.
[18] TUİK; **"2012 Yılı Yoksulluk Çalışması Açıklamaları"**, www.tuik.gov.tr, (04.12.2013)
[19] Arpacıoğlu; **a.g.m.**, s.4.
[20] Boz, Çiğdem; "Adam Smith ve Amartya Sen" , **İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi** 14.3, 2012, s.1-26.

genelde tarımsal yapıdan kaynaklandığı bilinmektedir ve ülkemizde kent yoksulluğundan daha fazla olduğu istatistiki hesaplarlarla ortaya konulmuştur.*

Kırsal kesimde bireylerin gelir kaynağı mülkiyet iken kentte genelde ücret geliridir. Tarımsal üretim ise; mülkiyet sahibi çiftçi üretimi, küçük toprak mülkiyet ile pazar için üretim ve geçim ekonomisine dayalı üretim olarak üçe ayrılır. Bu yapı sonucunda; gelir eşitsizliğinin hâkimiyeti ile topraksızlaşan köylü, kırsal kesim yoksul tabakası ve tarımsal çözülmeyle kırdan kente göç ederek kentte emek sınıfı oluşmaktadır.[21] Kırsal ve kentsel yoksulluk yapılarındaki farklılık uygulanan politikalarda da kendini göstermektedir.

1.1.3.4. Kent Yoksulluğu

Kent yoksulluğunun nedeni büyük ölçüde kırsal kökenli göçler olduğu kabul edilmektedir. Günümüzde bu yoksulluk türü şehirlerin belirli bölgelerinde yoğunlaşan yoksul bireyler için kullanılmaktadır.[22] Bu yapılar, başta ortak kırsal kökenden gelenlerin bir arada yaşadığı gecekondular iken; günümüz şehirleşme ve kentsel dönüşüm koşullarında ayrışmıştır.

Köyden kente göçün ve gecekondulaşmanın yoğun yaşandığı 60'lı yıllarda göç edenler, kentte akrabaları ile kurduğu mahallelerde kendilerine sosyal yönden korunaklı alanlar yaratmışlardır. Ancak bu bölgeler zamanla değişim geçirmiş ve zengin kesim için de cazip hale gelmiştir. Günümüz şehir koşullarında, yeni ziyaretçilere barınma ve istihdam imkânları sağlayan sosyal ağlar zayıflamıştır. Kırsalda ücretsiz aile işçiliği, kentte ise sosyal çevresi aracılığıyla genelde kayıt dışı işlerde istihdam olanağı bulan mesleksiz veya düşük eğitimli bireyler, bu koşullarda hem iş hem barınak bulmakta zorlanır olmuşlardır.[23]

Bununla birlikte; kentin kozmopolit yapısı kırsaldan göçen kadın üzerinde korumacılığı arttırmış ve kentin rekabet ortamında vasıfsız kadın, işgücü piyasanın dışında kalmıştır. Dolayısıyla toplumsal cinsiyet ayrımcılığına uğrayan ve toplumda dezavantajlı bir konumda bulunan kadınlar için kent yoksulluğu daha derin bir olgu

---

* Türkiye'deki kent ve kır yoksulluğu için; tablo 3 ve tablo 4 incelenebilir.
[21] Dansuk; **a.g.e.**, s.20.
[22] Açıkgöz, Reşat; "Kadın Yoksulluğu Üzerine Bir İnceleme", **SYDGM Yardım ve Dayanışma Dergisi**, Sayı: 2, Ankara 2010, s.47-48.
[23] Demir Şeker; **a.g.e.**, s.258.

haline gelmiştir.[24] Bir başka deyişle, bireylerin cinsiyet ve beşeri sermaye eksikliği gibi dezavantajları, kentte daha hissedilir bir hal almakta ve işgücü piyasasına girişleri zorlaşmaktadır. Kırdan kente göç eden gençleri ve kadınları genelde yoksulluk beklemektedir.

1.1.4. Yoksulluk Nedenleri

Yoksulluk nedenlerini; kişinin yaşı, cinsiyeti gibi fiziksel özellikleriyle veya işgücü piyasasına yakınlığı, eğitim düzeyi gibi sosyal şartlarla ilişkilendirmek mümkündür. Her yoksulluk türünün kendine özgü yapısı ve dinamiği vardır. Örneğin araştırmacılar genellikle kadın yoksulluğunu toplum yapısıyla ve ayrımcılıkla ilişkilendirir iken, genç yoksulluğu daha çok bireyin eğitim seviyesi ve aile kökeniyle alakalı görülmektedir.

Genel olarak yoksulluk nedenlerini; kişinin kendi şartlarından kaynaklanan mikro nedenler ile ülkenin veya yaşanılan bölgenin yapısından kaynaklanan makro olarak ikiye ayırmak mümkündür.[25]

- Mikro nedenler: Yeterli eğitim alamamış olma, sosyal imkânlara erişiminin sınırlı olması, hastalık, yaşlılık, engellilik veya eski hükümlülük gibi toplumda dezavantajlı konumda olma, beceri yetersizliği ve bunların yanında geçimini veya bakımını sağlayacak yakının olmamasıdır.

- Makro nedenler: Küreselleşme, ekonomik yapıdaki bozukluklar, gelir dağılımında eşitsizlik, eğitim sisteminden kaynaklanan bozukluklar, sosyal politika eksiklikleri, doğal afetler, savaşlar, krizler, işgücü piyasasındaki bozukluklar, kaynak yetersizliği veya doğru kullanılmaması ve yolsuzluk olarak sayılabilir.

Ayrı ayrı sayılan bu nedenler birbiriyle oldukça girintilidir. Örneğin eğitim düzeyi ortalamanın gerisinde olan yoksul kesimin, istihdam yaratmayan ekonomik büyüme ve işgücünün eğitim düzeyinin giderek yükseldiği ortamda formal işlerde

[24] Açıkgöz; **a.g.m**, s. 48.
[25] Odabaşı; **a.g.e.**, s.17-18.

istihdam edilmesi güçleşmekte, dolayısıyla önleyici sosyal politika uygulamalarına ihtiyaç duyulmaktadır.[26]

Bunların yanında; Neo-liberal kökenli görüşe göre yoksulluk doğrudan kişinin tembelliğine dayandırılmakta, yoksul bireyin yaşam standardı, mal ve hizmetlere ulaşabilme olanağı ve ekonominin durumunu göz önünde bulundurulmadan, salt kişinin gayret eksikliğinin yoksulluğu ile ilişkilendirilmektedir. Bu bakış açısına göre kişinin ekonomik verimliliği ve rekabet gücü piyasanın gerisindedir ve bu düzeye ulaşmak için gayret etmelidir.[27]

Buna benzer bakış açısı; işsizlik ile tembellik arasında ilişkide de otaya çıkmaktadır. İşsizliğin, iş beğenmemeden veya kendini geliştirmemekten kaynaklandığı görüşü ülkemizde de oldukça yaygındır.[28] Ancak gerek sosyal politika gerekse kalkınma iktisadı dili "hak" ve "yapabilirlik" kavramlarına evrilmekte ve öncelikle bu bireylerin doğumdan itibaren yoksun oldukları sosyal hakların veya yapısal eksikliklerin varlığı incelenerek sorunun kökenine inmeye gayret edilmektedir.[29]

1.1.4.1. İşsizlik - Yoksulluk İlişkisi

İşsizlik ile yoksulluğun birbiriyle doğrudan bağlantılı olduğunu söylemek oldukça temel bir görüştür. Kişinin işsiz olması sonucu emek geliri elde edememesi yoksulluğuna sebep olmaktadır. Ancak bu ilişki her zaman geçerli ve iki yönlü olmayabilir. Sosyal politikaların uygulama şekli ve çalışan yoksulluğun varlığı; bu iki olgu arasındaki ilişkiyi rutinden çıkarabilmektedir. İşsizlik her zaman gelir sahibi olmamayla, çalışmak ise her zaman yoksulluktan çıkmak anlamına gelmemektedir.

İşsizlik ile yoksulluk arasındaki bağ doğrudan ülkede uygulanan sosyal politikayla ilişkilidir. Bazı ülkelerde işsizlik, kişinin doğrudan yoksul olması anlamına gelirken; özellikle gelişmiş sosyal politika sistemine sahip ülkelerde, işsiz bireyler arasındaki yoksulluk oranı ile istihdamdakiler arasındaki yoksulluk oranı birbirine

---

[26] Demir Şeker; **a.g.e.**, s.258.
[27] Kalaycıoğlu, Sibel; **"Yoksulluk Nasıl Anlaşılmalı? Temel Tanımlar, Yaklaşımlar"**, SYDV Yoksulluk Üzerine Seminerler Dizisi, 2007 Ankara, s.8.
[28] Zülfikar, Berna Şafak; **"Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele Yöntemleri: Katılımcı Bir Yaklaşımla Sosyal Riski Azaltma Projesi'nin Başarı Değerlendirmesi-Ankara İli Örneği"** Hacettepe Üniversitesi Yüksek lisans Tezi, Ankara, 2010, s.96.
[29] Buğra; **"2005"**, s.5.

neredeyse eşittir.[30] Yani bu ülkelerde uygulanan koruma modelleri işsizleri destekleyerek, yoksulluğa düşme risklerini azaltmaktadır.

Ayrıca işsizlik oranlarının düşmesi tek başına yoksulluk sorununu çözmede yeterli olamamaktadır. Yine ülkeden ülkeye değişmekle birlikte; yapılan araştırmalar ABD'de işsizlik oranındaki her %1'lik düşüşün yoksulluk oranına %0,3 ila %0,9 oranında etki ettiğini göstermektedir.[31]

1.1.4.2. Çalışan Yoksulluğu

Karmaşık bir kavram olan "çalışan yoksulluğu"; ABD'de ve Fransa'da benzer şekilde tanımlanmıştır: Yılın en az yarısını çalışarak ya da iş arayarak çalışma hayatı içinde geçiren, fakat halen geliri ile kendisi veya ailesini yoksulluk eşiğinin üstüne çıkaramayan bireylere çalışan yoksul denmektedir.[32]

Çalışan yoksulluğu sadece düşük gelirli olmanın sonucu değildir. ILO'ya göre yoksul bir ailede yaşayan tüm çalışanlar yoksuldur. Hanede çalışanların geliri, aileyi yoksulluk sınırının altında yaşamaktan kurtaramamaktadır. Başka bir ifadeyle; aynı maaş düzeyindeki iki kişiden biri, ailedeki bağımlılık düzeyi fazla olduğu için yoksul, diğeri refah içinde olabilir.[33]

Krizler işsizliği arttırdığı gibi çalışan yoksulluğunu da arttırmaktadır. 2008 krizinin ardından çalışan yoksul sayısı 1,4 milyar kişiye (tüm çalışanların %45'ine) ulaşmıştır.[34] ILO verilerine göre; çalışan yoksulların önemli bir bölümünü geçlerden ve %80'ini kırda yaşayanlardan oluşmaktadır. Cinsiyet yönüyle fazla farklılık göstermeyen çalışan yoksulluğunda; kadınların oranı genel yoksulluk içindeki oranıyla neredeyse aynıdır.

Çalışan yoksullar genellikle kırılgan durumda olan çalışanlardan, yani ücretsiz aile işçilerinden ve kendi hesabına çalışanlardan oluşmaktadır. Sektör bazında ise tarım

---

[30] Haataja, Anita; "Unemployment, Employment and Poverty", **European Societies**, 1(2), 1999, s. 169-196.
[31] Gündoğan, Naci; "Yoksullukla Mücadelede İstihdam Politikalarının Rolü ve Önemi", **Yoksulluk**, Deniz Feneri Yayınları, C:1, İstanbul, 2003, s.164.
[32] Gündoğan, Naci, Mustafa Kemal Biçerli, Ufuk Aydın; **"The Working Poor: a Comparative Analysis"**, Anadolu Üniversitesi, 2005, s.3.
[33] Taşkesen, Mustafa Özcan; **"Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu ve Yoksulluk Politikaları: Kapıcıların Çalışan Yoksulluğu Bağlamında Değerlendirilmesi (Isparta Örneği)"**, Süleyman Demirel Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2012, s.20-32.
[34] http://www.ilo.int/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_101462/lang--en/index.htm (23.04.2014).

çalışan yoksulluğunda öne çıkmaktadır. Ayrıca çalışan yoksulların %9'u çocuk çalışanlar oluşturmaktadır.[35]

1.1.4.3. Kadın Yoksulluğu

Yoksulluk toplumda her yaş ve cinsiyette görülen bir olgu olmakla birlikte, kadınların yoksul bireyler içindeki payı erkeklerden daha fazladır. Bunun başlıca sebebi kadınların sosyal imkânlara erişiminin erkeklere göre daha sınırlı olmasıdır.

Öncelikle kadınının işgücüne katılımı başlı başına bir sorundur. Kadınların toplumda dezavantajlı olmaları işgücü piyasasında da aynı konumu devam ettirmelerine neden olmaktadır. Toplumdaki ayrımcılık, ailedeki konumu, eğitim sisteminin ve mesleklerin yapısı itibariye kadınlar işgücü piyasasına katılımda, birçok toplumda zorluk çekmektedirler. Emek gelirinden bu mekanizmalarla yoksun kalan kadınlar geçimini sağlayan kişiye bağımlı hale gelmektedir.

Kadın yoksulluğu, genelde çalışmayan, yoksul aile içinde bağımlı durumda olan kadını akla getirir iken; bu durumdaki birey geçimini sağlayan yakınını kaybettiğinde (ölüm veya ayrılık) yoksulluğu daha derin bir hal almakta veya daha önce yoksul olmadığı halde yoksulluğa düşmektedir.

İşgücü piyasasına girmeyi başaran kadınlar ise bu alanda farklı sıkıntılarla karşılaşmaktadır. Cinsiyeti nedeniyle eğitim hayatında da dezavantajlı olan kadınların; vasıfsız, informel veya aynı işi yapan erkeklerden daha düşük ücret elde ettiği işlerde istihdam fırsatı bulduğu birçok araştırmaya konu olmuştur. Ayrıca çocuk, hasta, yaşlı bakımı görevleri ve hamilelik dönemleri kadınların işgücü piyasasından geçici veya süresiz olarak uzaklaşmasına ve işveren tarafından tercih edilmemesine olmaktadır.[36]

---

[35] www.ilo.org/trends (14.04.2014).
[36] Toksöz, Gülay; **"Women's Employment Situation in Turkey"**. International Labour Office, 2007, s.15-42.

1.2. YOKSULLUKLA İLGİLİ DİĞER KAVRAMLAR

1.2.1. Gelir Dağılımı, Eşitsizliği ve Adaleti

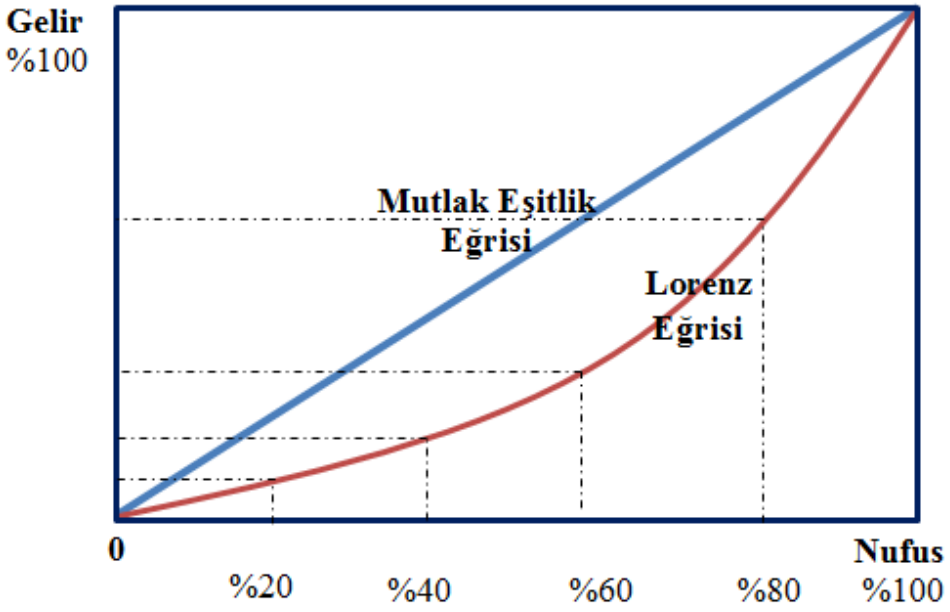
Gelir Dağılımı; bir ülkede belirli bir dönemde üretilen ulusal hasılanın bireyler veya üretim öğeleri arasında dağılımını ifade eder. Bu dağılım, belirli bir yoksulluk sınırı altında kalan kişi ya da hane halkının gelirinden ziyade, nüfusun tümüne ait geliri açıkladığı için yoksulluktan daha geniş bir kavramdır.[37] Ancak gelir, toplumun tabakalarına ne kadar dağılmışsa o toplumda yoksulluk o derece az görülür. Dolayısıyla gelir dağılımı ile yoksulluk arasında sıkı bağ mevcuttur.

Gelirin eşit dağılımı genel olarak toplumun tüm kesimlerinin eşit gelire sahip olması demektir. Bu durum mutlak eşitliği ifade eden ideal durumdur ve gerçek hayatta rastlanmaz. Gelir dağılımının ideal duruma yakınlığını ölçmek için çok sık kullanılan yöntem; Lorenz Eğrisi ve Gini Katsayısı yöntemleridir.

Nüfusu, en yoksuldan en zengine doğru sıralayıp %20'lik dilimlere bölünmesi ve her nüfus diliminin toplam gelirden aldığı payın karşılığının bulunması ile elde edilen eğri, Lorenz eğrisidir. Şekil 1'den görüleceği üzere; tipik bir Lorenz Eğrisinde her bir üst dilimin toplam gelirden aldığı pay gittikçe artmakta ve bu durum toplumda zengin ve yoksulların bir arada olduğu gerçek durumu yansıtmaktadır. Ancak Lorenz eğrisinin mutlak eşitlik eğrisinden ne kadar saptığı, yani toplumdaki en yüksel gelirli %20'lik kesim ile en düşük gelirli %20'lik kesim arasındaki gelir farkı; yoksulluğun derinliğini göstermektedir. Bu sapma ise Gini Katsayısıyla hesaplanmaktadır.

[37] Aktan, Coşkun Can; **"Yoksullukla Mücadele Stratejileri"**, Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, Ankara, 2002. s.20.

Şekil 1: Lorenz Eğrisi



Gini Katsayısı, Lorenz Eğrisi ile mutlak eşitlik eğrisi arasında kalan alanın, mutlak eşitlik eğrisi ile X ekseni arasında kalan üçgen alanına bölünmesi ile elde edilen 0 ile 1 arasında değerler alan katsayıdır. Yani tam eşitlik durumunda (toplumda herkesin eşit gelire sahip olması durumda) 0 ve tam eşitsizlik durumunda (tüm gelirin tek bir kişinin elinde toplandığı durumda) ise 1 değerini almaktadır.[38]

Gelir eşitsizliği ekonomik bir olgu iken gelir adaletsizliği daha sosyal bir kavramdır. Bir toplumda gelirin eşit dağılımını ve kişilerin hak ettiği gelir düzeyine erişimini engelleyen yapı, gelir adaletsizliğinin varlığına işarettir. Gelir adaletsizliği yoksulluğun derinliğinin göstergesi ve toplumdaki sosyal sorunların temel nedenlerinden biridir. Başta Adam Smith olmak üzere, neo-klasik iktisatçılar; sosyal eşitsizlikten çok sosyal adaletsizliğe karşıdır; sosyal eşitsizliğin kişinin durumunu başkalarına oranla daha iyi hale getirmek için teşvik edici olabileceğini, ancak sosyal adaletsizliğin bu durumu değiştirmeyi engellediğini öne sürmektedirler.[39]

1.2.2. Sosyal Dışlanma ve Sosyal İçerme

Sosyal dışlanmışlık, kişinin maddi ve manevi özelliklerinden veya imkânsızlıklarından dolayı toplumsal hayata katılımda güçlük çekme durumudur. Sosyal içermenin konusu ise bu bireylerin toplumun her alanına katılımıdır. Bu katılım

[38] Eğilmez, Mahfi; **"Gelir Dağılımında Düzelme Yok, Bozulma Var"**, http://t24.com.tr/haber/gelir-dagiliminda-duzelme-yok-bozulma-var/213299 (01.12.2013)
[39] Boz; **a.g.m.**, s.89.

alanları; eğitim, sağlık, işgücü piyasası, ulaşım hizmetleri, mal ve hizmetlere erişim, konut edinme, kültürel faaliyetlere katılma gibi toplum hayatının tüm faaliyetlerini kapsamaktadır.[40]

Avrupa Birliği organlarının, sosyal içerme alanında hazırladığı pek çok çerçeve belge mevcuttur. Bu belgelerin biri de İstihdam ve Sosyal Koruma Komitelerinin hazırladığı Ortak Yardım Çerçevesi (Joint Assesment Framework), kısa adıyla JAF'tır. Bu belge, komisyon ve üye devletler tarafından ortaklaşa kullanılan göstergelere dayalı değerlendirme sistemi izlemek ve İstihdam Rehberleri altında yapısal reformları değerlendirmek, sosyal zorlukları tanımlamak ve sosyal içerme alanında 2020 hedeflerini çizmek için hazırlanmıştır. Belgede sıralanan temel hedeflerin başında çocuk yoksulluğu, çalışan yoksulluğu, yaşlı yoksulluğu, yoksulluk işsizlik ilişkilerinin incelenmesi gelmekte ve bu sorunların çözümü için içermeci* istihdam politikaları önermektedir.[41]

Avrupa'da yoksulluk kavramı sosyal dışlanma ve sosyal içerme kavramları düzeyinde yürütülmektedir ve yoksulluk sosyal dışlanmışlığa bağlanmıştır. Bu bağlamda yoksullıkla mücadele sosyal içerme politikaları kapsamında değerlendirilmekte ve yoksulluk da her yıl izlenen sosyal içerme göstergelerden biri olmuştur.[42]

1.2.3. Yoksullukta Duruma Bağlılık

Küreselleşmenin etkisi ve dışlanmışlıkla bağlantılı olarak, yoksulluğun birey için gittikçe içinden çıkılamaz bir hal alması, literatürde; "duruma bağlılık", "kalıcı yoksulluk" ve "yeni yoksulluk" kavramları ile ifade edilmektedir.

Niceliksel çalışmalarda ve istatistiklerde yoksulluk statik bir durumu ifade etse de, yoksulluk dinamik bir süreçtir. İnsanlar yoksulluğa düşerler ve yoksulluktan çıkarlar. Yoksulluk araştırmaları, son dönemlerde, yoksulluğun dinamik olarak değerlendirilmesine ve yoksulluktan çıkma ya da yoksulluğa düşme sebepleri üzerine yoğunlaşmıştır. Az sayıda dinamik çalışmadan biri olan, Sırma Demir Şeker'in

---

[40] Gündüz, Gökhan Sait; **"Sosyal İçerme Politikalarının Uygulanmasında Kamu İstihdam Kurumlarının Rolü"**, Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara 2007, s.18.
* İçermeci: herkes için kaliteli.
[41] Council of The European Uniion; **"Foundations and structures for a Joint Assessment Framework (JAF), including an Employment Performance Monitor (EPM) to monitor the Employment Guidelines under Europe 2020"**, Brussels 2010, s.37-40.
[42] Atkinson, Tony ve diğerleri; **"The EU and Social Inclusion"**, Oxford University Press, 2002, s.12.

araştırmasına göre; önceki dönem yoksul olanların %47,6'sı yoksul kalmaya devam ederken ve bir önceki dönem yoksul olmayan kesimin %5,9'u yoksul duruma düşmüştür.[43]

Bu geçişlerin veya yoksulluktaki kalıcılığın sebeplerinin anlaşılabilmesi, yoksullukla mücadelede oluşturulacak politikaların etkinliğini doğrudan etkilemektedir. "Yeni yoksulluk" da denilen daha çok kalıcı yoksulluğu ifade eden kavram, geleneksel sosyal politikaların sürdürülebilirliğinde ve başarısının sorgulanmasında önemli bir rol oynamaktadır.[44]

Sürdürülebilir sosyal politika, toplumdaki dışlanmış bireylerin yaşam şartlarını, onlar için kader olmaktan çıkartan politikalardır. Yoksulluğun son yıllarda, kişinin kendi kendine içinden çıkamadığı bir hal almış olduğu bilinen bir gerçektir. Bu gerçeklik göz önünde bulundurularak, yoksul kesimin dışlanmışlıklarını azaltacak politikalar, gelişmiş ülkelerde revize edilmiştir.

1.2.4. İnsani Gelişmişlik

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programına (UNDP) göre insani gelişmenin üç temel boyutu; uzun ve sağlıklı bir yaşam, bilgiye erişim ve insana yakışır yaşam koşullarıdır. Uzun ve sağlıklı yaşam, ortalama yaşam beklentisiyle; bilgiye erişim, yetişkin nüfus için okula gitme süresiyle ve okula başlangıç yaşındaki çocuklar için beklenen okula devam süresi ile, insana yakışır yaşam ise kişi başına düşen Gayrisafi Yurtiçi Hâsıla ile değerlendirilmektedir.

Bu ölçülerle, İnsani Gelişmişlik Endeksi (HDR) hesaplanmaktadır. Ülkelerin birbiriyle mümkün olduğunca iyi kıyaslanabilmesi için HDR hesaplamasında; özellikle BM Nüfus Dairesi, BM Eğitim, Bilim ve Kültür Teşkilatı UNESCO, İstatistik Enstitüsü ve Dünya Bankası'nın verileri temel alınmış ve İnsani Gelişme Endeksleri yeni yöntemle 2012 yılında yeniden hesaplanmıştır.[45]

UNDP tarafından yayınlanan İnsani Gelişmişlik Raporu (HDR) ülkelerin kamu harcamaları ile fiziksel ve sosyal altyapılarını incelemeket ve insani gelişmişlik düzeyi

---

[43] Demir Şeker; **a.g.e.**, s.258-284.
[44] Buğra, Ayşe, Çağlar Keyder. "The Turkish Welfare Regime in Transformation", **Journal of European Social Policy**, 16.3 (2006), s.219.
[45] UNDP, **2013 İnsani Gelişme Raporu'ndaki Muhtelif Göstergelerle İlgili Açıklama Notu,** http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/Publications/hdr/T%C3%BCrkiye%20De%C4%9Ferlendirmesi.pdf (10.12.2013)

ile ülkenin uyguladığı politikalar arasında önemli korelasyonların gözlemlenebileceği HDR'de ülkeleri, insani gelişmişliklerine göre sıralanmaktadır.

1.3. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE YOKSULLUK

1.3.1. Dünya'da Yoksulluk

Günümüzde birçok ülke göreli yoksulluk ve dışlanmışlıkla mücadele ederken; Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler gibi kuruluşların raporları, gıda yoksulluğu ve açlık ile mücadele eden ülke ve dolayısıyla nüfusun boyutları hakkında pek de iç açıcı olmayan rakamlar vermektedir.

Tablo 1: Dünya'da Yoksulluk Sınırı Altında Yaşayan Nüfus (Milyon)

	Günde 1,25 $'dan Az				Günde 2 $'dan Az			
Tarih / Bölgeler	1990	2005	2015*	2020*	1990	2005	2015*	2020*
Avrupa & Ora Asya	9	16	7	5	32	39	22	18
Ortadoğu& Kuzey Afrika	10	11	6	6	44	52	30	26
Latin Amerika& Karayipler	50	45	30	27	86	91	67	62
Çin	683	208	70	56	961	473	220	168
Doğu Asya& Pasifik	873	317	120	83	1.274	730	394	299
Güney Asya	579	595	388	352	926	1.091	973	926
Hindistan	435	456	295	268	702	828	728	686
Alt Sahra Afrikası	296	387	366	352	391	555	574	595
TOPLAM	1.817	1.371	918	826	2.754	2.557	2.060	1.926

Kaynak: Global Economic Prospects 2010 *Tahmin

Dünya Bankası verilerine göre, 2010 yılı için mutlak yoksul kişi sayısı yani günlük 1,25 $'ın altında yaşamını sürdürmeye çalışan insan sayısı yaklaşık 1,22 milyardır. Bu rakam 1991 yılı için 1,91 milyar iken, 1981 1,94 milyar olarak gerçekleşmiştir. Bu azalış trendi devam etse bile 2015 yılında halen bir milyar insan yoksul kalmaya devam edeceği beklenmektedir. Yoksulluk sınırını 2 $'a çekildiğinde ise; gelişmenin daha yavaş olduğu görülmektedir. 1981 yılında 2,59 milyar kişi bu değerin altında yaşarken, 2010 yılında bu rakam yalnızca 2,4 milyara düşmüştür.[46]

[46] http://www.worldbank.org/ (17.12.2013)

Genel olarak azalma eğiliminde olan yoksulluğun, 90'lı yıllarda artış göstermesi ise; büyümenin düşük gerçekleşmesi, küreselleşme ve şehirleşmeye bağlanmaktadır.[47]

Tablo 2: Dünya'da Yoksulluk Sınırı Altında Yaşayanların Yüzdesi

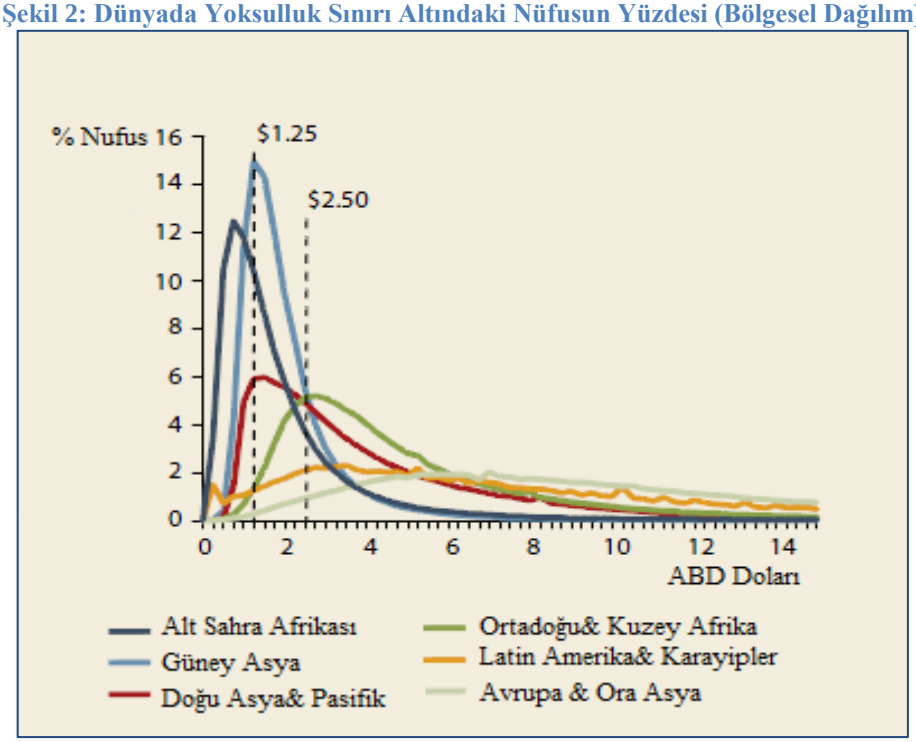
	Günde 1,25 $'dan Az				Günde 2 $'dan Az			
Tarih / Bölgeler	1990	2005	2015*	2020*	1990	2005	2015*	2020*
Avrupa & Ora Asya	2,0	3,7	1,7	1,2	6,9	8,9	5,0	4,1
Ortadoğu& Kuzey Afrika	4,3	3,6	1,8	1,5	19,7	16,9	8,3	6,6
Latin Amerika& Karayipler	11,3	8,2	5,0	4,3	19,7	16,6	11,1	9,7
Çin	60,2	15,9	5,1	4,0	84,6	36,3	16,0	12,0
Doğu Asya& Pasifik	54,7	16,8	5,9	4,0	79,8	38,7	19,4	14,3
Güney Asya	51,7	40,3	22,8	19,4	82,7	73,9	57,0	51,0
Hindistan	51,3	41,6	23,6	20,3	82,6	75,6	59,6	55,4
Alt Sahra Afrikası	57,6	50,9	38,0	32,8	76,2	73,0	59,6	55,4
TOPLAM	41,7	25,2	15,0	12,8	63,2	47,0	33,7	29,8

Kaynak: Global Economic Prospects 2010 *Tahmin

Dünyada yoksulluğun bölgesel dağılımına bakıldığında ise; yoksul nüfusun yaklaşık %85'inin Güney Asya, Hindistan ve Alt Sahra Afrikası bölgelerinde yaşadığı görülmektedir. Bu bölgelerde yoksulluk sınırı altında yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranı %50'lere varmaktadır. Görece yoksul nüfusu az ve yoksulluk oranı düşük olan Avrupa ve Orta Asya'da yoksulluk sorununun, Ortadoğu ve Kuzey Afrika bölgesinden çok da farklı olmadığı, halen bu bölgelerde de çözülmemeyi beklediği görülmektedir.

[47] World Bank; **Global Economic Prospects**, "Crises, Finace, and Growth", The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank 2010, s.41.

Şekil 2: Dünyada Yoksulluk Sınırı Altındaki Nüfusun Yüzdesi (Bölgesel Dağılım)



Kaynak: World Develpment Report 2014

Diğer yandan, günlük 1,25 $'ın altında yaşayan nüfusu diğer bölgelere oranla düşük olan Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkeleri için günlük 2,5$'ın altında yaşayan nüfusun oranı diğer az gelişmiş bölgelerle neredeyse eşittir. Bu düzey gelişmekte olan Latin Amerika, Avrupa ve Orta Asya haricindeki bölgeler için kesişim olmuştur.[48]

Dünya çapında yoksulluğun boyutunun ölçülmesi ve yoksul nüfusun bölgesel olarak belirlenebilmesi için günlük ihtiyaç duyulan gelir düzeyi, Amerikan Dolarına göre belirlenerek hesaplamalar yapılmaktadır. Ancak bölgelerin yoksulluğunu Amerikan Doları bazında günlük harcama ile ölçmenin bir takım eksiklikler barındırdığı, "insani gelişmişlik" kavramının açıklandığı kısımda belirtilmiştir.

[48] http://www.worldbank.org/ (17.12.2013)

Şekil 3: İnsani Gelişmişlik Haritası

Kaynak: Vikipedi

Dünyadaki gelişmişlik düzeyine; eğitim, sağlık ve hizmetlere erişim yönüyle bakan insani gelişmişlik endeksi verilerine göre; genel olarak Kuzey Avrupa, Amerika ve Avusturalya bölgelerinin yüksek gelişmişlik düzeyi gösterdiği, Orta Afrika ve Hindistan bölgelerinin ise düşük gelişmişlik düzeyinde sahip olduğu açıkça görülmektedir.[49]

1.3.2. Türkiye'de Yoksulluk

Yoksulluk, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de göz ardı edilemeyecek hem ekonomik hem de sosyolojik bir olgudur. Türkiye'de yoksulluğun boyutlarını ölçmeye yönelik çalışmaların son yıllara dayandığı ve bunların sayıca çok sınırlı olduğu söylenebilir.

UNDP tarafından, 1990 yılından beri her yıl yayınlanan İnsani Gelişmişlik Raporu (HDR), 2013 yılında "Güneyin Yükselişi" başlığıyla yayınlanmıştır. Raporda Türkiye; Çin, Hindistan, Brezilya, Güney Afrika ve Endonezya yükselen büyük ülkeler arasında sayılmış; Şili, Gana, Bangladeş ve Tunus gibi küçük ülkeler de başarı listesine dâhil edilmiştir. Birbirleriyle ticaret yapan ve genelde sıcak coğrafyalarda yer alan bu

[49] UNDP; **Human Development Report**, "The Rise of the South", United Nations Development Programme, New York 2013. s.15-20.

ülkeler arasında, Türkiye de insani gelişmişlik yönüyle başarı öyküsü olarak değerlendirilmiştir.[50]

Hesaplama yöntemi değişen İnsani Gelişmişlik Endeksine (HDI) göre geçmiş yılların değerleri revize edilerek hazırlanan 2013 HDR'de; Türkiye'nin 1990 yılı HDI değerinin 0.569 olduğu ve 2012 yılında 0.722'ye yükseldiği belirtilmiştir. Bu değerle Türkiye, yüksek insani gelişme kategorisinde ve en fazla gelişme sağlayan ülkeler arasında yer almıştır. Bu yıllar itibariyle % 35,5 HDI gelişimi sağlayan Türkiye 187 ülke ve bölge arasında 90. olmuştur.[51]

Tablo 3: Fert Yoksulluk Oranı Türkiye Geneli %

Yöntemler/Yıllar	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gıda yoksulluğu	1,35	1,29	1,29	0,87	0,74	0,48	0,54	0,48	,	.	.
Gıda+gıda dışı yoksulluk	26,96	28,12	25,60	20,50	17,81	17,79	17,11	18,08	.	.	.
Kişi başı günlük 1$ altı	0,20	0,01	0,02	0,01	-	-	-	-	.	.	.
Kişi başı günlük 2,15$ altı	3,04	2,39	2,49	1,55	1,41	0,52	0,47	0,22	0,21	0,14	0,06
Kişi başı günlük 4,3$ altı	30,30	23,75	20,89	16,36	13,33	8,41	6,83	4,35	3,66	2,79	2,27
Göreli yoksulluk	14,74	15,51	14,18	16,16	14,50	14,70	15,06	15,12	.	.	.

Kaynak: TÜİK, 2012 Yoksulluk Çalışması Sonuçları

Ülkemizdeki yoksulluğun profilini çıkarmada en önemli çalışmalardan bir diğeri de; Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yapılan 2012 Yoksulluk Araştırmasıdır. Araştırma verilerine göre ülkemizde gıda yoksulluğu 2009 yılında binde 4,8; gıda ve gıda dışı yoksulluğun toplamı % 18,08; günde 1 $'ın altında bir tutarda yaşayanların oranı %0'dır (sıfıra yakın veya ihmal edilebilecek boyutta, en son 2005 yılında on binde bir seviyesindeydi), nüfusun % 15,12'si ise harcamaları bakımından göreli yoksuldur. Göreli yoksulluk, gıda ve gıda dışı yoksulluk rakamları 2010 yılından itibaren metodolojik revizyon çalışmaları nedeniyle hesaplanmamaktadır. Bu veriler yanında, güncel olarak hesaplanan günlük 2,15 $ ve 4,3 $ seviyelerine bakıldığı zaman; 2012 yılı için günlük 2,15 $'ın altında yaşayanların oranının % 0,06; günlük 4,3 $'ın altında yaşayanların oranının % 2,27 olduğu görülmektedir.

[50] UNDP; **"2013"**, s.2.
[51] UNDP; **"2013"**, s.64.

Yıllar itibariyle değişimine bakıldığında ise; gıda yoksulluğunun tabloda verilen yıllarda azalma seyri gösterdiği; yalnızca 2008 yılında arttığı ve sonra eski düzeyine döndüğü görülmektedir. Gıda ve gıda dışı toplamı da 2002 yılı ile 2009 yılları arasında, %27 civarından %18 düzeyine gerilemiştir. Kişi başı günlük 2,15$ ve 4,3$ seviyeleri altında yaşayan nüfus oranı da düzenli bir düşüş göstermiş ve 2002 yılına kıyasla oldukça düşük seviyelere gerilemiştir. Bu gelişmelerin yanında, dikkat çekici husus göreli yoksulluğun dalgalı ve % 15 seviyesi civarında, sekiz yıllık (2002-2009) sürede çok da değişmemiş olmasıdır.

Tablo 4: Fert Yoksulluk Oranı Kent %

Yöntemler/Yıllar	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gıda yoksulluğu	0,92	0,74	0,62	0,64	0,04	0,07	0,25	0,06	.	.	.
Gıda+gıda dışı yoksulluk	21,95	22,30	16,57	12,83	9,31	10,36	9,38	8,86	.	.	.
Kişi başı günlük 1$ altı	0,03	0,01	0,01	.	.	.	.	.	.	.	.
Kişi başı günlük 2,15$ altı	2,37	1,54	1,23	0,97	0,24	0,09	0,19	0,04	0,04	0,02	0,02
Kişi başı günlük 4,3$ altı	24,62	18,31	13,51	10,05	6,13	4,4	3,07	0,96	0,97	0,94	0,6
Göreli yoksulluk	11,33	11,26	8,34	9,89	6,97	8,38	8,01	6,59	.	.	.

Kaynak: TÜİK, 2012 Yoksulluk Çalışması Sonuçları

Tablo 5: Fert Yoksulluk Oranı Kır %

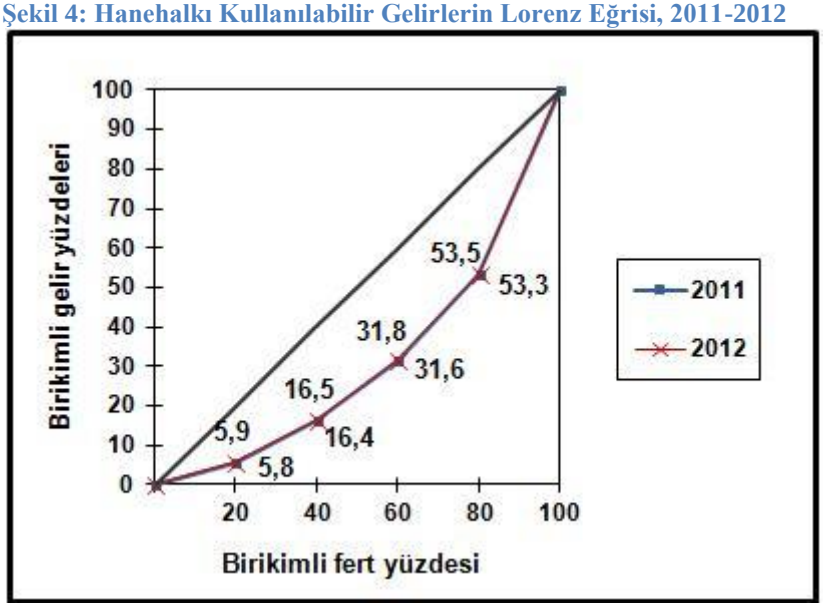
Yöntemler/Yıllar	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gıda yoksulluğu	2,01	2,15	2,36	1,24	1,91	1,41	1,18	1,42	.	.	.
Gıda+gıda dışı yoksulluk	34,48	37,13	39,97	32,95	31,98	34,8	34,62	38,69	.	.	.
Kişi başı günlük 1$ altı	0,46	0,01	0,02	0,04	.	.	.	.	.	.	.
Kişi başı günlük 2,15$ altı	4,06	3,71	4,51	2,49	3,36	1,49	1,11	0,63	0,57	0,42	0,14
Kişi başı günlük 4,3$ altı	38,82	32,18	32,62	26,59	25,35	17,59	15,33	11,92	9,61	6,83	5,88
Göreli yoksulluk	19,86	22,08	23,48	26,35	27,06	29,16	31	34,2	.	.	.

Kaynak: TÜİK, 2012 Yoksulluk Çalışması Sonuçları

Türkiye'deki yoksulluğun boyutlarını incelerken dikkat edilmesi gereken bir diğer alan, kent ve kır yoksulluğu arasındaki farklılıktır. Bu yoksulluk türlerinin yapısı "Yoksulluk Türleri" konu başlığında incelenmiş olup, istatistiklere bakıldığında belirgin farklılıklar görülmektedir. Tüm hesaplamalarda kır yoksulluğunun boyutu kent yoksulluğundan fazladır. 2009 yılında %34,2 olarak hesaplanan kırda göreli yoksulluk

oranı, kent için %6,59 olarak hesaplanmıştır. Bu farklılığı kişi başı günlük 2,15$ ve 4,3$ seviyelerinde de görmek mümkündür.

Şekil 4: Hanehalkı Kullanılabilir Gelirlerin Lorenz Eğrisi, 2011-2012



Kaynak: TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2012

Gelir dağılımına bakıldığında ise en yüksek gelire sahip % 20'lik grup ile en düşük gelire sahip % 20'lik grubun toplam gelirden aldığı pay arasındaki oranı gösteren P80/P20 göstergesi 8'dir. Yani en zengin kesimin geliri en yoksul kesimin gelirinin sekiz katıdır. Gini katsayısına bakıldığında ise; bir önceki yıla göre 0,002 puan düşüş ile 0,402 olarak tahmin edildiği görülmektedir. Katsayı, kent için 0,391, kır için ise 0,377 olarak hesaplanmıştır. Gelirin nüfusa dağılımındaki eşitsizliğin ölçümünde kullanılan Lorenz eğrisi dağılımında bir önceki döneme kıyasla önemli bir değişim olmadığı görülmüştür.[52]

Ülkemizde eğitim yoksulluk ilişkisi ise tüm dünyada olduğu gibi ters yönlüdür. Eğitim düzeyi arttıkça yoksulluk riski azalmaktadır. Okur-yazar olmayan veya bir okul bitirmeyenlerde yoksulluk oranı; 2009 yılında % 29,84 iken, fakülte ve üstü mezuniyete sahip fertlerde yoksulluk oranı % 0,71'e düşmektedir. İlköğretime başlamamış olan 6 yaşından küçük çocukların yoksulluk riski ise % 24,04'tür.

[52] TÜİK; **"Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması"**, 2012 http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13594 (30.12.2013)

Tablo 6: Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu

İşteki durum ve sektör - Employment status and sector	**Fert yoksulluk oranı -** Rate of poor individuals (%)							
	2002	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007(*)**	**2008**	**2009**
İstihdamdaki fertler - Employed members	25,08	26,12	23,33	18,96	15,81	14,21	14,82	15,37
İşteki durum - Employment status								
Ücretli, maaşlı - Regular employee	13,64	15,28	10,35	6,57	6,00	5,82	5,93	6,05
Yevmiyeli - Casual employee	45,01	43,09	37,52	32,12	28,63	26,71	28,56	26,86
İşveren - Employer	8,99	8,84	6,94	4,80	3,75	3,15	1,87	2,33
Kendi hesabına - Self employed	29,91	32,38	30,48	26,22	22,06	22,89	24,10	22,49
Ücretsiz aile işçisi - Unpaid family workers	35,33	38,51	38,73	34,52	31,98	28,58	32,03	29,58
Sektör - Sector								
Tarım - Agriculture	36,42	39,89	40,88	37,24	33,86	32,05	37,97	33,01
Sanayi - Industry	20,99	21,34	15,64	9,85	10,12	9,70	9,71	9,63
Hizmet - Service	25,82	16,76	12,36	8,68	7,23	7,35	6,82	7,16

Kaynak: TÜİK 2009 Yoksulluk Çalışması Sonuçları

İstihdam açısından bakıldığında; en büyük risk grupları ücretsiz aile işçisi, yevmiyeli çalışan ve kendi hesabına çalışanlar oluşturmaktadır. 2009 yılında ücretsiz aile işçilerinde yoksulluk oranı % 29,58, yevmiyeli çalışanlarda % 26,86, kendi hesabına çalışanlarda % 22,49, ücretli-maaşlı çalışanlarda % 6,05 ve işverenlerde % 2,33 olmuştur.

İstihdam yoksulluk ilişkisine sektörel açıdan bakıldığında ise; tarım sektörü ön plana çıkmaktadır. Tarım sektöründe çalışanlarda yoksulluk oranı, 2009 yılında % 33,01 iken, sanayi sektöründe çalışanlarda % 9,63, 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'dir.[53]

[53] TÜİK; **"2009 Yoksulluk Çalışması Sonuçları"**, 2011.

İKİNCİ BÖLÜM
YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARI

"Yoksulluğun bir sorun olarak algılanıp, anlamlandırılmaya ve mücadele edilmeye çalışmasının tarihi 16. yüzyıla kadar gitmektedir."[54] Mücadelede kullanılan yöntemler zamanla ve bölgesel olarak ayrışmış olsa da genel olarak "sosyal koruma" başlığı altında incelenmektedir.

Sosyal koruma; devlet tarafından sağlanan, yararlanıcıların katkı sunduğu veya gelir düzeyi nedeniyle yararlandığı koruma mekanizmalarının tümüdür. Bu koruma mekanizmaları toplumsal refahı artırmayı hedefleyen politikalar bütününü; sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetleri kapsamaktadır. Ülkemizde bu hizmetleri veren kurumlar arasında; SGK, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, İŞKUR, SYDGM, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Belediyeleri saymak mümkündür.[55] Ayrıca sosyal korumaya doğrudan ve dolaylı yönden katkı sağlayan projeler üreten kamu kurumlarını ve sivil toplum kuruluşlarını çeşitlendirmek mümkündür.

Uygulanan politikaların çeşitliliği ve çalışmanın yapısı nedeniyle bu bölümde yoksullukla mücadele; istihdam yönüyle incelenmiş, birinci kısımda Türkiye İş Kurumunun uyguladığı istihdam politikalarına, ikinci kısımda farklı kurumlar tarafından uygulanan işgücü piyasasına yönelik sosyal politikalara, üçüncü kısımda ise seçilmiş ülke uygulamalarına yer verilmiştir.

---

[54] Şener; **a.g.m.**, s.3.
[55] Şener; **a.g.m.**, s.3-5.

2.2. TÜRKİYE'DE YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARI (TÜRKİYE İŞ KURUMU)

Ülkemizde işsizliği azaltmak, nitelikli işgücünü arttırmak ve işgücü piyasasında var olan istihdam olanaklarını genişletmek amacıyla hizmet veren kamu kurumu; Türkiye İş Kurumudur. İŞKUR hizmetleri temelde aktif ve pasif politikalar olarak ikiye ayrılmaktadır.

Mesleki yeterlilik, işbaşı eğitimi ve toplum yararına programlar (TYP) gibi faaliyetleri kapsayan aktif istihdam programlarının amacı; istihdamın korunması ve artırılması, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesi ve özel politika gerektiren ya da başka bir ifadeyle kırılgan gruplar olarak da ifade edilen, dezavantajlı grupların işgücü piyasasına kazandırılmasıdır. Aktif programların temel finansman kaynağı İşsizlik Sigortası Fonudur.[56]

Pasif programlar ise bir yandan işsiz kalmayı önlerken, diğer yandan işsizlik durumunda kişinin ekonomik çöküntü yaşamasını engelleyen İşsizlik Sigortası, Kısa Çalışma Ödeneği ve Ücret Garanti Fonu gibi hizmetlerdir. Kişiye, kendisi ve ailesi için zor bir dönem olan işsizlik süresini daha güvenceli geçirmesi için gelir desteği sağlanmasının yanında; işe veya mesleğe yönlendirmek için danışmanlık hizmeti sunulmaktadır.[57]

Yukarıda sayılan özellikleri ile İŞKUR tarafından sunulan aktif ve pasif programlar, kaynak ve yararlanıcı aktarım mekanizmaları ile birbiriyle oldukça ilişkilidir ve yoksullukla mücadelede önemli yer tutmaktadır. Bu bölümde; iş arayan, çalışan ve işgücü piyasası dışında, ancak çalışabilir durumda olan yoksul bireylerin yoksulluktan kurtulabilmesi için faydalanabileceği İŞKUR hizmetleri sıralanmıştır.

2.2.1. Mesleki Eğitim Kursları

Küreselleşme, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de tüm sektörlere etki etmiştir. Özellikle gelişen teknolojinin etkisi ile üretim teknikleri, dolayısıyla ihtiyaç duyulan mesleklerin ve işgücü niteliğinin değişmiştir. Gelişen şartlara ve teknolojiye uyum

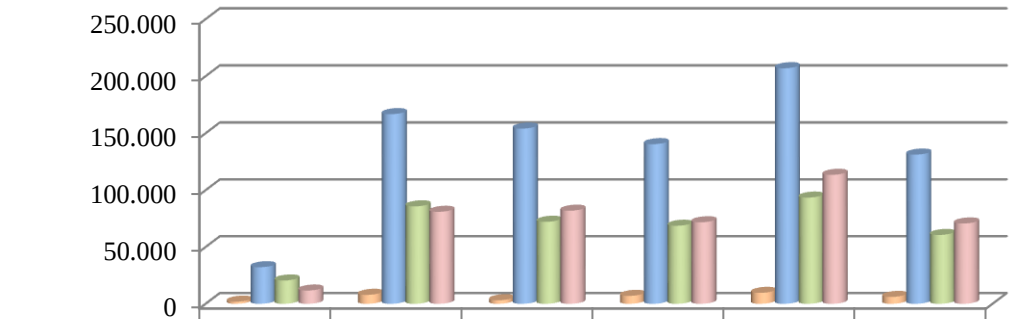
[56] **Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği**; RG.12.03.2013- 28585.
[57] Türkiye İş Kurumu; **7. Genel Kurul Çalışma Raporu**, Ankara 2013, s.79.

sağlayamayan işgücü, bu koşullarda ya işsiz kalmakta ya da düşük ücretli işlere mahkûm olmaktadır.[58]

Aktif istihdam politikaları çerçevesinde düzenlenen mesleki eğitimlerin amacı; işgücünün becerisini arttırmak ve değişen teknolojiye ayak uydurmasını sağlamaktır. Diğer bir deyişle; mesleki eğitim kursları, mesleği olmayanların veya mevcut mesleğinin geçerliliği kalmamış bireylerin, geçerli bir meslek edinmelerini ve meslek sahibi kişinin mesleki beceri düzeyini arttırmayı amaçlamaktadır.[59]

Mesleki eğitim kursları, işgücü piyasası ihtiyaçları doğrultusunda planlanmaktadır. Düzenlenen eğitimler kişilerin işgücü piyasası ihtiyaçlarına uygun birer meslek sahibi olmalarını, bu yolla işgücünün niteliğinin artmasına ve yapısal işsizliğin azalmasına katkı sağlamaktadır.[60]

Şekil 5: Mesleki Eğitim Kursu Katılımcılarının Yıllar ve Cinsiyetler İtibariyle Dağılımı



	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Program sayısı	1.888	7.897	3.120	6.985	9.631	6.096
Kursiyer sayısı	32.206	166.713	154.034	140.415	206.946	131.249
Erkek	20.508	85756	72.140	68.678	93.451	60.561
Kadın	11.698	80.957	81.894	71.737	113.495	70.688

Kaynak: İŞKUR (2008-2013 İstatistik Yıllığı)

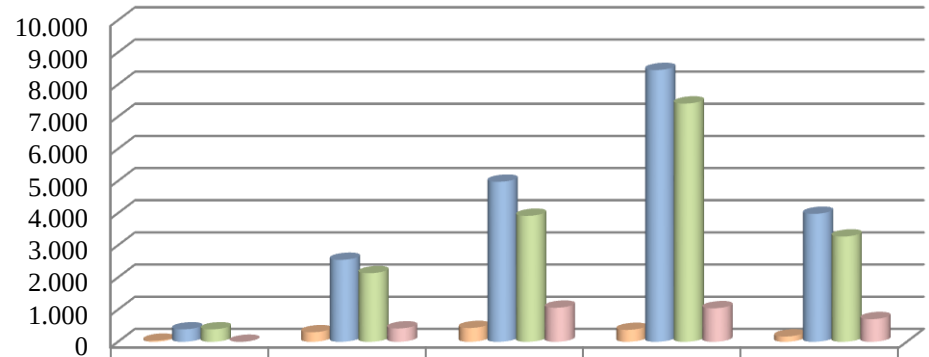
Katılım koşulları; İŞKUR'a kayıtlı işsiz olmak, 15 yaşını tamamlamış olmak, emekli olmamak, aynı meslekte daha önce eğitim almamak, en az 6 ay önce mesleki eğitim kursuna katılmamış olmak, iş ve meslek danışmanının onayını almak ve meslek için belirlenen özel şartlara haiz olmakla sınırlı olan kurslardan yararların yıllar dağılımı, her yıl bir diğer yıla göre artmakta ve işgücü piyasasına katılma oranları oldukça düşük düzeyde olan kadınların, mesleki eğitim kurslarından erkeklerden daha fazla yararlandığı görülmektedir.

[58] İŞKUR; **"2013a"**, s.110.
[59] İŞKUR; **"2013a"**, s.60.
[60] İŞKUR; **"2013a"**, s.60.

İşsizlik sigortasından yararlananların, işsiz kaldığı süreyi değerlendirmesine olanak sağlayan mesleki eğitim kursları, işgücü piyasası dışında kalmışa, umudunu kaybetmişe ve işsize, beşeri sermaye gelişimi fırsatı sunmaktadır. [61]

Mesleki eğitim, yalnızca işsiz veya mesleksiz bireylerin gelişimi için değil; çalışanların da kendini geliştirmesi ve daha iyi iş imkânlarına ulaşabilmesi için de düzenlenmektedir. En büyük gelir kaynağı ücret olan çalışan yoksulların, hane halkı gelirini yoksulluk sınırının üzerine çıkarabilmesi için daha iyi şartlarda, yeni bir iş veya pozisyona ihtiyacı vardır ve bu da mesleki gelişimle mümkündür. Ancak "Yoksulluğun Ölçülmesi" bölümünde değinildiği üzere; çalışan yoksulluğu gibi belirli yoksulluk türlerinde zaman, temel kısıttır. Zamanının büyük bir çoğunluğunu işte geçiren çalışanların mesleki gelişimi, işverenlerle işbirliği halinde yürütülen mesleki eğitim kurslarıyla sağlanması zorunluluktur.

Şekil 6: Çalışanların Mesleki Eğitimi



	2009	2010	2011	2012	2013
Program sayısı	34	297	430	370	166
Kursiyer sayısı	387	2.550	4.978	8.453	3.980
Erkek	387	2.134	3.918	7.410	3.274
Kadın	0	416	1.060	1.043	706

Kaynak: İŞKUR (2009-2013 Aylık İstatistik Bültenleri)

İŞKUR çalışanların mesleki becerilerini arttırmak ve işyerinde iş güvenliğini sağlamak için, işverenlerle işbirliği halinde, mesleki eğitim kursları düzenlemektedir. 2009 yılında aktif işgücü programlarının çeşitlenmesi ile birlikte çalışanlara yönelik kurslar da artış göstermiş 2012 yılında en üst seviyeye ulaşarak 370 kurs ve yaklaşık 8.500 kursiyerle hizmet verilmiştir.

[61] **Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği.**

2.2.2. İşbaşı Eğitim Programları

Nitelikli işgücü gerektiren alanlarda tecrübe eksikliği nedeniyle iş bulamayan bireylere yönelik sunulan bu hizmet, 2009 yılında geliştirilmiştir. Bu program kuruma kayıtlı işsizlere ve yine kumuma kayıtlı işyerlerinde en fazla 160 gün olmak üzere uygulanmaktadır. Program süresince, katılımcının zaruri giderleri ve sigorta prim giderleri İŞKUR tarafından karşılanmakta ve bu sürenin sonunda deneyim kazanan kişi aynı işyerinde kolaylıkla istihdam edilebilmektedir.[62]

İşbaşı eğitim programlarından, ilk uygulandığı yıl olan 2009 yılında 1.285 kişi yararlanmıştır ve bu sayı 2013 yılı Kasım ayı itibarıyla 60.309'a ulaşmıştır. En çok ön muhasebeci, büro memuru, satış elemanı gibi mesleklere yönelik düzenlenen işbaşı eğitim programlarının kapsamına; temizlik görevlisi, çaycı gibi nitelik gerektirmeyen işler girmemektedir.[63]

Tablo 7: İşbaşı Eğitim Programı Katılımcılarının Eğitim Durumuna Göre Dağılımı

Eğitim Durumu	Katılımcı			
	Erkek	Kadın	Toplam	Oran (%)
Okur Yazar Olmayan	13	7	20	0,04
Okur Yazar	177	191	368	0,8
İlköğretim	8.448	6.805	15.253	34
Ortaöğretim (Lise ve Dengi)	8.675	8.393	17.068	38
Ön Lisans	3.897	4.312	8.209	18
Lisans	1.793	2.519	4.312	10
Yüksek Lisans	20	29	49	0,1
Doktora	0	1	1	0
Toplam	**23.023**	**22.257**	**45.280**	**100**

Kaynak: İŞKUR

Programlara katılanların eğitim durumuna bakıldığında, ilköğretim ve ortaöğretim düzeyindeki bireylerin yoğunlukla katılım gösterdiği rahatlıkla gözlemlenmektedir. Yaş grubu dağılımında ise 15-29 yaş aralığında yer alanların faaliyetlerden daha fazla yararlandığı görülmektedir.

[62] İŞKUR; **"2013a"**, s.62.
[63] İŞKUR; **"2013a"**, s.63.

Tablo 8: İşbaşı Eğitim Programı Katılımcılarının Yaş Grubuna Göre Dağılımı

Yaş Grubu	Katılımcı			
	Erkek	Kadın	Toplam	Oran (%)
15-19	3.018	2.544	5.562	12
20-24	8.841	8.985	17.826	39
25-29	6.471	5.072	11.543	25
30-34	2.701	2.714	5.415	12
35-39	1.125	1.658	2.783	6
40-44	541	864	1.405	3
45-49	245	311	556	1
50-54	59	91	150	0,3
55-59	18	15	33	0
60-64	4	3	7	0
Toplam	**23.023**	**22.257**	**45.280**	**100**

Kaynak: İŞKUR (2013 Ocak-Eylül)

İşgücünün eğitim düzeyine bakıldığında; çalışma çağındaki nüfusun %70,8'inin ve işgücünün %61'inin lise altı eğitim düzeyinde olduğu görülmektedir.[64] Ayrıca işgücü piyasası araştırmalarına göre; temininde güçlük çekilen mesleklerde temin güçlüğünün nedeni işverenler tarafından yoğunlukla, o meslekte beceriye/niteliğe sahip eleman bulunamaması ve iş tecrübesine sahip eleman olmamasına bağlanmıştır.[65] Hedef kitlesi gençler ve düşük öğretim düzeyine sahip işsizler olan işbaşı eğitim programının, yoksulluğun yoğun görüldüğü bu kesime tecrübe kazandırarak istihdam imkânı sağladığı açıkça görülmektedir.

2.2.3. Toplum Yararına Programlar (TYP)

Toplum Yararına Programlar, işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde, istihdamında zorluk çekilen işsizlerin, çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek, işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve bunlara geçici gelir desteği sağlamak amacıyla uygulanmaktadır. Çevre temizliği, restorasyon, ağaçlandırma ve park düzenlemeleri gibi kamu yararı güden işlerde uygulanan

[64] TÜİK; "**Hanehalkı İşgücü Anketi**", 2013.
[65] Türkiye İş Kurumu; **"Türkiye İşgücü Piyasası Analizi (2013-1. Dönem)"**, Ankara 2013, s.95.

programlara katılabilmek için 18 yaşından büyük ve kuruma kayıtlı işsiz olmak gerekmektedir.[66]

Tablo 9: Yıllara İtibariyle Düzenlenen TYP Sayısı ve Katılımcı Cinsiyet Dağılımı

	2011	2012	2013
Program Sayısı	2.424	5.022	4.722
Katılımcı Sayısı	64.085	191.998	197.182
Erkek	50.434	144.902	141.925
Kadın	13.651	47.096	55.257

Kaynak: İŞKUR (2011-2013 İstatistik Yıllığı)

2012 yılında program ve katılımcı sayılarında yaşanan artış sayesinde daha çok işsize ulaşılmış, TYP 2013 yılında da yoğun bir şekilde uygulanmaya devam etmiştir. Ayrıca programlara olan talep her ilde oldukça yüksektir.

İstihdam güçlüğü çekilen bölge, zaman ve kişilere yönelik uygulanan bu program, bu kapsamdaki işsizleri işgücü piyasasında tutarken ve geçici gelir desteği de sağlamaktadır. Katılımcılarının gelir durumlarına yönelik bir çalışma bulunmamakla birlikte; gerek programın içeriği, gerekse uygulanan işlerin yapısı itibariyle, programa talebin çoğunlukla yoksul bireylerden olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca programın, yoksul bireylere geçici de olsa istihdam sağlaması ve bu bireyleri işgücü piyasasına kazandırılmasını hedeflemesi, yoksullukla mücadelede önemini arttırmaktadır.

2.2.4. Girişimcilik Programları

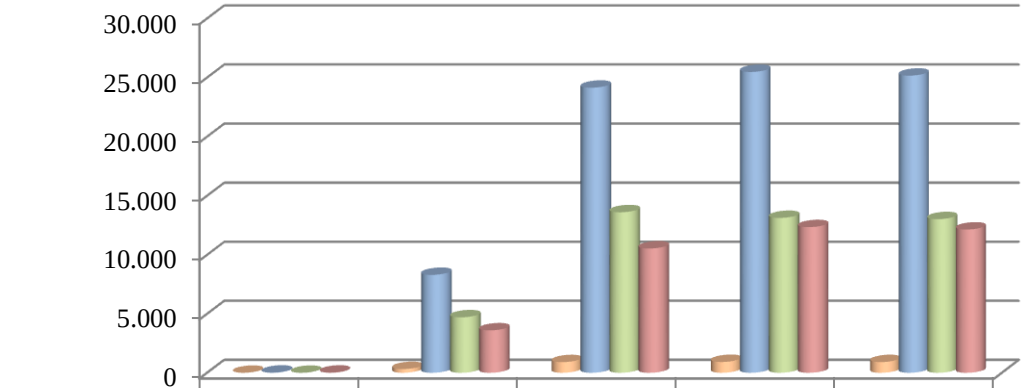
İşsizlere bir iş bulmalarında yardımcı olmaya yönelik bir diğer aktif politika; Girişimcilik Eğitim Programlarıdır. Bu programlar kapsamında katılımcıların, iş kurmaları ya da var olan işlerini geliştirmeleri, eğitim ya da bir takım mali teşviklerle desteklenmektedir.

Program, Kuruma kayıtlı bireylerin kendi işlerini kurmalarına ve geliştirmelerine yardımcı olmak amacıyla, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) ile Türkiye İş Kurumu arasındaki "Uygulamalı Girişimcilik Eğitimi İşbirliği Protokolünde" belirlenen esaslar çerçevesinde yürütülmektedir. Protokolde belirtilen yükleniciler tarafından düzenlenen eğitimlere

[66] **Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği.**

katılan girişimci adayları, iş planı hazırlar ve eğitim sonrası başarılı olan iş planlarına, uygun koşullarda, bazı durumlarda da geri ödemesiz kredi imkânı sağlanır. Ayrıca bu desteklerde kadın ve engelli girişimciler çeşitli ayrıcalıklara sahiptir[67].

Şekil 7: İŞKUR'un Uyguladığı Girişimcilik Eğitim- Programlarının Yıllar İtibarıyla Dağılımı



	2009	2010	2011	2012	2013
Program sayısı	1	319	906	921	910
Kursiyer sayısı	19	8.306	24.145	25.475	25.166
Erkek	0	4.707	13.605	13.127	13.023
Kadın	19	3.599	10.540	12.348	12.143

Kaynak: İŞKUR

2010 yılı itibarıyla uygulanmaya başlanan girişimcilik eğitim programlarına katılımcı sayısı, her yıl artmakta ve yıllar itibariyle kadın katılımcı sayısı erkeklere katılımcı sayısına yakın gerçekleşmektedir.

Girişimcilik programları, bir fikri ve girişimcilik ruhu olan; ancak başlangıç sermayesi olmayan bireyler için fırsat niteliğindedir. Ülke çapında bilinirliği gittikçe artan programlar, bireyin potansiyelini ortaya çıkararak, üretime katkı sunmakta ve insana yakışır iş imkânlarını arttırmaktadır. Her gelir grubundan katılımcı, kendine uygun bir iş planı ile bu programlara katılarak, kredi veya hibe alabilmekte, bu da kişiyi, bir üst gelir düzeyine taşımaya yardımcı olmaktadır.

2.2.5. İş ve Meslek Danışmanlığı

Kişiler; hayatının çeşitli dönemlerinde iş bulma, meslek seçme veya geliştirme konularında yardım alabilecek danışmanlara ihtiyaç duyar. İŞKUR, bu kapsamda 1991

[67] http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isarayan/girisimcilik.aspx (16.12.2013)

yılından itibaren kurumsal hizmet sunmaktadır. Günümüzde ise bu hizmetini; her işsize bir danışman atanacak şekilde genişletmiştir.[68]

Ülke çapında dört bin civarı danışmanla hizmet sunan İŞKUR, başta işgücü piyasasına girmekte zorluk çeken bireylere, işsizlere ve öğrencilere ulaşırken; işinden memnun olmayan çalışanların da işini değiştirmesi veya mesleğini geliştirmesi yönünde destek sağlamaktadır. Ayrıca iş ve meslek danışmanları, işyerlerini de ziyaret ederek işverenlere danışmalık sağlamakta, işgücü piyasasının arzını ölçmekte ve işgücü talebini takip etme imkânı bulmaktadır.[69]

Tablo 10: İŞKUR'un İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetlerinin Yıllar İtibarıyla Dağılımı

Yıllar	İşyeri Ziyaret Sayısı	Meslek Danışmanlığı Sayısı	İş Danışmanlığı Sayısı	Mesleğe Yönlendirme Hizmeti Sunulan Öğrenci Sayısı
2009	33.978	1.598	5.255	53.279
2010	42.025	3.649	16.075	53.795
2011	70.505	4.504	160.607	58.675
2012	183.373	36.236	805.257	277.393
2013	376.654	47.845	1.585.005	666.093

Kaynak: İŞKUR

Danışmanlık hizmeti, işgücü piyasası dışında kalmış veya başka meslek ve işyeri koşullarını tanımadığı için düşük gelirle istihdam edilen bireyler için oldukça önemlidir. Bu kişiler, içinde bulundukları koşulları tek başına değiştirmekte zorluk çeken ve çoğu zaman internet veya benzeri iletişim araçlarına sahip olmayan bireylerdir. Yoksullukla mücadele eden bu kesim danışmanlık kanalıyla, tüm aktif ve pasif istihdam politikalarına ulaşabilmekte ve kendilerine uygun açık işe yerleşebilme fırsatı bulmaktadırlar.

2.2.6. İşsizlik Sigortası

Zorunlu bir sigorta türü olan işsizlik sigortası; herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara, işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılama hizmeti sunmaktadır.

[68] İŞKUR; **"2013a"**, s.70.
[69] İŞKUR; **"2013a"**, s.72.

180 gün ile 300 gün arasında değişen işsizlik ödeneğini elde edebilmek için çalışanın son 3 yıl içerisinde en az 600 gün prim ödemiş ve son 120 gün kesintisiz çalışmış olması gerekmektedir.[70]

Bu sigorta ile İŞKUR, bireylerin işsiz kaldıkları dönemdeki gelir kayıplarının bir kısmını karşılarken; vasıflarına uygun yeni bir iş bulmalarına yardımcı olmakta, işgücü piyasası ve mesleklere ilişkin danışmanlık hizmeti vermekte, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde eğitim imkânı sunmaktadır.[71]

Tablo 11: Yıllar İtibarıyla İşsizlik Ödeneği Verileri

Yıllar	Başvuru	Hak Eden	Ödeme Miktarı (TL)
2007	246.596	221.498	351.906.552,33
2008	381.434	331.332	517.054.113,43
2009	597.654	472.879	1.114.274.972,70
2010	459.417	330.721	807.411.810,10
2011	499.214	321.615	791.051.111,63
2012	609.459	370.382	966.184.883,25
2013	732.409	429.731	1.282.217.687,12

Kaynak: İŞKUR

İşsizlik Sigortasının başvuru, hak eden ve ödeme miktarları yıllar itibarıyla normal bir artış seyri göstermiştir. Ancak, 2008 yılında başlayan kriz ile ödeme miktarı neredeyse bir önceki yıla göre iki kat artmıştır. Kriz yılı olan 2008 yılı haricinde, işsiz sayısında fazla değişiklik olmayan ülkemizde bu rakamlarının artmaya devam etmesini; işsizlik sigortasının tanınırlığının ve kayıtlı işgücünün artmasına bağlamak mümkündür.

Tanınırlığının artmasının yanında yararlanma koşullarının kolaylaşması yönünde çalışmalar yapılan işsizlik sigortasının, hane gelirinde daha büyük bir paya sahip olması ve bireylerin işini kaybettiği için yoksulluğa düşmesini engelleme yönünde daha etkili olması hedeflenmektedir.

2.2.7. Kısa Çalıma Ödeneği ve Diğer Pasif Programlar

a) Kısa Çalışma Ödeneği

Ekonomik, sektörel, bölgesel kriz veya zorlayıcı sebeplerle, işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin

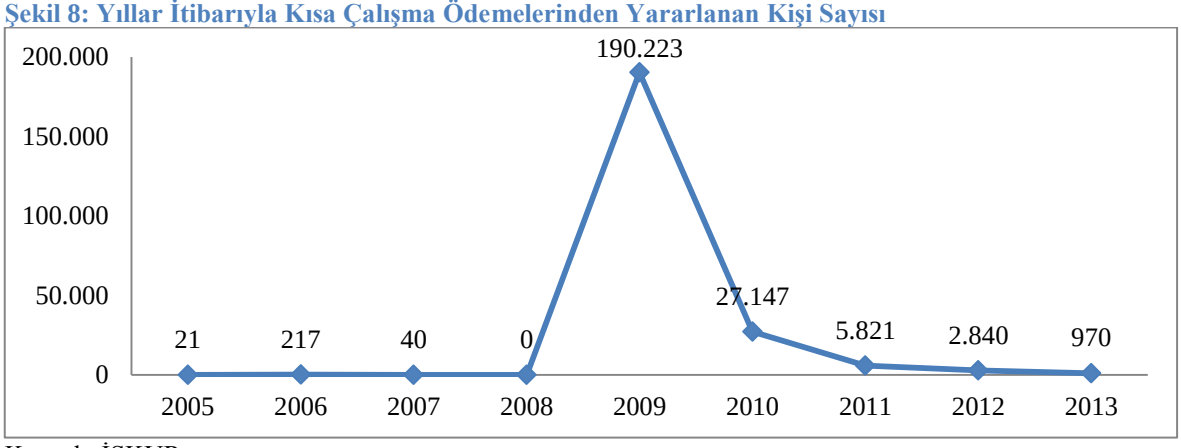
[70] **4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu;** RG. 08.09.1999- 23810.
[71] İŞKUR; **"2013a",** s.72.

tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde gelir desteği sağlayan uygulamadır.[72]

Kısa çalışma ödeneği miktarı, sigortalının son on iki aylık prime esas kazancı dikkate alınarak hesaplanır ve günlük ortalama brüt kazancının en az %60'ı, en fazla %150'si olacak şekilde ödenir. Ayrıca 3 ay olan kısa çalışma süresi, kriz döneminde (2008, 2009 ve 2010 yıllarında), Bakanlar Kurulu kararıyla, 6 aya çıkarılmış ve ikinci kez aynı süreyle yararlanma imkânı sağlanarak işyeri için toplam uygulanma süresi 12 aya uzatılmıştır. 2008 krizinin işgücü piyasası üzerindeki etkilerini hafifletmek adına bu uygulama etkin olarak kullanılmış ve 200 binin üzerinde çalışanın işini kaybetmesi engellenmiştir.[73]

Yoksullukla mücadelede istihdamı koruyarak gelir kayıplarını önleyen bu pasif istihdam hizmetinden yararlanan sayısı, kriz veya afetlerin boyutu ve etki alanına bağlı olarak artış göstermektedir. İşverenin zora düştüğü durumlarda, maaşların ödemesine belirli ölçülerde devam edilmesi ile gelir desteği sağlaması, işçi çıkarılmalarını azaltarak istihdamın korunmasına da katkı sağlamaktadır.

Şekil 8: Yıllar İtibarıyla Kısa Çalışma Ödemelerinden Yararlanan Kişi Sayısı



Kaynak: İŞKUR

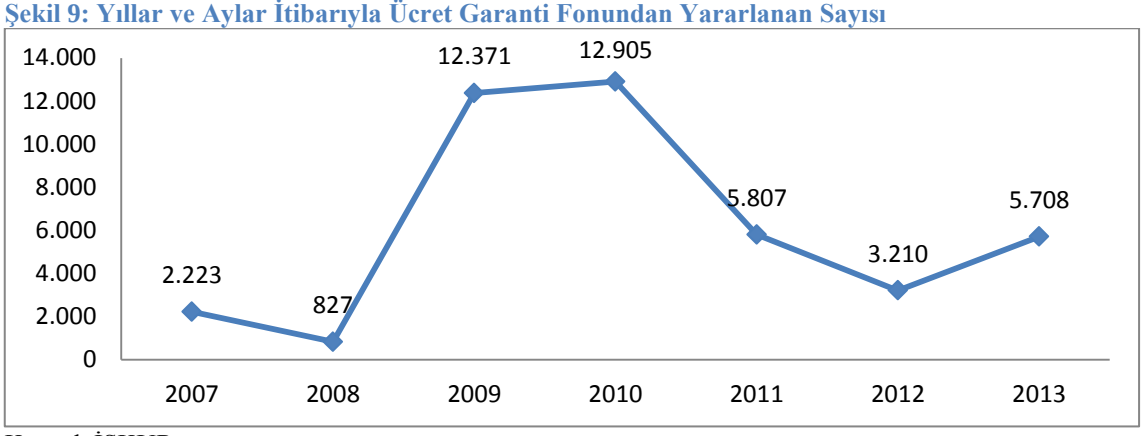
b) Ücret Garanti Fonu

Bir diğer istihdamı koruyucu etkiye sahip pasif istihdam hizmeti; Ücret Garanti Fonudur. Fon kapsamında işverenin; konkordato ilan etmesi, aciz vesikası alması, iflas veya iflasın ertelenmesi gibi ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde, işçinin son bir yıl

[72] **İşsizlik Sigortası Kanunu.**
[73] İŞKUR; **"2013a"**, s.81.

içinde aynı işyerinde çalışmış olması koşulu esas alınarak, temel ücret üzerinden ödenme yapılmaktadır.[74]

Şekil 9: Yıllar ve Aylar İtibarıyla Ücret Garanti Fonundan Yararlanan Sayısı



Kaynak İŞKUR

Krizin işgücü piyasasını etkilemeye başladığı 2009 yılında ve takip eden 2010 yılında Ücret Garanti Fonu'ndan ödeme yapılan kişi sayısı oldukça yükselmiş, sonraki yıllarda ise bu sayı önemli ölçüde düşmüştür.

Bu fon, zor durumda olan işverenin ücret borcunu ödemesine olanak sağlayarak, işçi için ücret güvencesi ve beklenmedik durumda yoksulluğa düşme ya da alım gücünün düşmesi gibi etkileri hafifletmektedir. Ancak diğer pasif politikalarda olduğu gibi, şartlarının ağırlığı ve yoksulluğa düşmede etkili olabilmesi için kapsamının genişletilmesine tartışılmaktadır.

c) İş Kaybı Tazminatı

Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların küçültülmesi, faaliyetlerinin durdurulması, kapatılması veya tasfiye edilmesi halinde, o iş yerinde en az bir yıl çalışmış olanlara, hizmet akdinin fesih tarihindeki günlük net asgari ücretin iki katı (özürlü personele dört katı olmak üzere) olarak ödenen tazminattır.[75]

Tablo 12: Yıllar İtibarıyla İş Kaybı Tazminatı Ödemeleri

Yıllar	Hak Eden Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı
2010	9.750	68.004.712,55
2011	2.439	8.087.869,96
2012	1.218	6.627.655,45
2013	3.326	11.249.105,95
TOPLAM	**16.733**	**93.969.343,91**

Kaynak: İŞKUR

[74] **İşsizlik Sigortası Kanunu.**
[75] **4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun**; RG. 27.11.1994- 22124.

İş kaybı tazminatı ödemeler tablosuna bakıldığında; özelleştirmelerin yoğun olduğu 2010 yılında, ödeme miktarının da arttığı görülmektedir. Böylece bu dönemlerde hane halkı gelirinde meydana gelecek düşüşler engellenmiştir. Ayrıca iş kaybı tazminatının ödendiği süre içerisinde; Kurum, hak sahiplerinin sosyal güvenlik primlerini ödeyerek, sosyal güvenlik kuruluşları ile ilişkilerini sürdürmelerini sağlamaktadır.

2.2.8. İstihdam Teşvikleri

Genellikle işverenlerin sigorta primlerinin düşürülmesi ile uygulanan teşvikler, işgücü maliyetini azaltarak istihdamın arttırılmasına ve teşvikin uygun gördüğü grupların işgücüne katılımına katkı sağlamaktadır. Teşvikler istihdamın; dolayısıyla hane halkı gelirinin korunmasında oldukça etkilidir.

Türkiye İş Kurumu Tarafından uygulanan teşvikler 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunun "Madde 50" ve "Geçici Madde 10" ile belirlenen esaslar doğrultusunda uygulanmaktadır.[76]

> *"İşsizlik ödeneği alanların; işe alındığı tarihten önceki aydan başlayarak işe alan işyerine ait son altı aylık dönemde, prim ve hizmet belgelerinde bildirilen ortalama sigortalı sayısına ilave olarak işe alınması kaydıyla, 5510 sayılı Kanunun 81 inci maddesinde sayılan ve 82 nci maddesi uyarınca belirlenen prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan kısa vadeli sigorta primi tutarının yüzde biri olmak üzere işçi ve işveren payı sigorta primleri ile genel sağlık sigortası primi, kalan işsizlik ödeneği süresince Fondan karşılanır."*

İfadesi ile 50. madde işverenlere işsizlik sigortasından yararlananlara istihdam önceliği sağlaması yönünde teşvik etmektedir.

2008- 2011 yılları arasında uygulanmış olan "Geçici Madde 7" ve "Geçici Madde 9"u kapsayıcı nitelikte olan "Geçici Madde 10"; 2015 yılı sonuna kadar işverenlerin istihdam ettikleri ilave çalışanın;

a) 18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük erkekler
b) 18 yaşından büyük kadınlar
c) Mesleki yeterlik belgesine sahipler
d) Mesleki ve teknik eğitim veren orta veya yükseköğretimi veya Türkiye İş Kurumunca düzenlenen işgücü yetiştirme kurslarını bitirenler
e) Türkiye İş Kurumuna kayıtlı işsizler

[76] **İşsizlik Sigortası Kanunu**.

arasından seçmesi halinde; 5510 sayılı Kanunun 81 inci maddesinde sayılan ve 82 nci maddesi uyarınca belirlenen prime esas kazançları üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin işveren hisseleri, 6 aydan 54 aya kadar İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır.[77]

Teşvikler, İŞKUR faaliyetlerinden yararlananların ve istihdamında güçlük çekilen ve istihdamında güçlük çekilen grupların işveren tarafından tercih edilmesini amaçlamakta ve bu kişilerin işgücü piyasasından uzaklaşmalarını engellemektedir.

[77] **İşsizlik Sigortası Kanunu**.

2.3. TÜRKİYE'DE YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULANAN İSTİHDAMA YÖNELİK DİĞER SOSYAL KORUMA MODELLERİ

Ülkemizde yoksullukla mücadelede en önemli kurumların başında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) gelmektedir. Bu kurumun yanında yoksul kesimlere yerelde ve merkezde yardımda bulunan, devlet kurumlarını ve sivil toplum kuruluşlarını mevcuttur. Ancak bu çalışma, konusu itibariyle, işgücü piyasasındaki veya çalışabilir durumdaki kişilerin yoksulluğunu doğrudan veya dolaylı yoldan azaltan, ülke genelinde standart hizmet sunan kurumları incelemeye odaklanmıştır. Bu kapsamda bir önceki bölümde Türkiye İş Kurumu faaliyetlerine, bu bölümde ise SYDGM, Sosyal Güvenlik Kurumu ve diğer yoksullukla mücadelede istihdam yaratmaya yönelik programlara yer verilmiştir.

2.3.1. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü

Kurumun faaliyetlerinin temelleri; 14.06.1986 tarihinde kurulmuş olan Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (eski adıyla; Fakir Fukara Fonu) ile atılmıştır.[78] Fonun amacı; "fakra 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 sağlanmasını sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmaya teşvik etmek" seklinde düzenlenmiştir.[79]

SYDTF gelirlerinin kaynağı;

- Kanun ve Kararnameler Kurulu bulunan veya kurulacak olan fonlardan alacaklardan Bakanlar Kurulu kararıyla %10'a kadar aktarılacak miktarlar.
- Gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamının %2,8'i.
- Trafik para cezalarının %50'si.
- RTÜK gelirlerinin %15'i.
- Bütçeye konulacak ödenekler.
- Her nevi bağış ve yardımlar ve diğer gelirlerden

[78] SYDGM İnternet Sitesi; http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/11781/SYGM-Tarihce, (13.11.2013)
[79] **3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu**; RG. 14.06.1986- 19134.

oluşmaktadır.[80]

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan yapılan yardımlar, ihtiyaç sahiplerine en yakın noktadan hizmet vermek amacıyla; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) aracılığıyla yürütülmektedir. SYDV'ler Türkiye çapında 973 il ve ilçede, her ilde vali ve her ilçede kaymakam başkanlığında oluşturulmuş, karar organları, "Vakıf Mütevelli Heyeti" olan kuruluşlardır. İl ve ilçelerdeki tüm yardım programları, bu mütevelli heyetlerin kararları ile yürürlüğe girmektedir. Vakıflarla Genel Müdürlük arasında hiyerarşik bir ilişki yoktur, vakıflar Özel Hukuk Tüzel Kişiliğine sahiptir. Vakıfların denetimi, hesap yönünden Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne; idari yönden ise İçişleri Bakanlığı'na aittir. Ayrıca, 5263 sayılı Kanunla Vakıfların harcamalarını, iş ve işlemlerini araştırmak, incelemek, izlemek ve denetlemek görev ve yetkisi Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'ne de verilmiştir.[81]

SYDV'ler, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu dışında; işletme ve iştiraklerden ya da fitre, zekât, kurban derilesi gibi bağış kaynaklarından da gelir elde etmektedirler.

Ülkemize dağıtılan yardımların yaklaşık %60'ını sağlayan SYDGM;

• Eğitim Yardımları (Şartlı Eğitim Yardımları/ŞNT, Öğrenci İhtiyaç Yardımları)

• Sağlık Yardımları (Tedavi Destekleri ve Şartlı Sağlık Yardımları/ŞNT)

• Aile Yardımları (Gıda, Yakacak, Barınma Yardımları)

• Özürlü Yardımları (Özürlü İhtiyaç Yardımları)

• Özel Amaçlı Yardımlar (Afet Destekleri, vb.)

• Proje Destekleri

hizmetleri sunmaktadır.[82]

Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nün; KOSGEB, İŞKUR, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı gibi kamu kurumları ile ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlarla ortaklaşa yürüttüğü proje destekleri, istihdama yönelik sunduğu en temel hizmettir.[83]

---

[80] SYDV İnternet Sitesi; http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/11784/SYDTF-Gorevler, (12.12.2013)
[81] SYDV İnternet Sitesi; http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/html/11818/SYDV_lerin+Yapisi, (12.12.2013)
[82] Çoğurcu, Cemalettin; "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Stratejik Yönetim ve Projeler Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama", **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, İstanbul 2011, Cilt: 1, s.73.

İhtiyaç sahibi vatandaşlarımızın sosyal yardım almak yerine kendi işlerini kurmalarını ve sosyal güvenlik çatısı altına girmelerini sağlayacak projeleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür. Ayrıca gelir getirici projeler haricinde bu projeler, geri ödemesiz (hibe) şekilde de uygulanmaktadır.

2.3.1.1. Gelir Getirici Projeler

Gelir getirici projelerin amacı, yoksul birey ya da hanelerin kendi geçimlerini sağlayacak işleri kurmaları, gelir elde etmeleri ve başlattıkları çalışmaları uzun süre devam ettirebilmeleridir. Uygulanacak projelerin, teknik ve ekonomik olarak yerel koşulara uygunluğun yanında; üretilecek ürünün veya hizmetin yöresel satış ve pazarlama olanaklarının bulunması da gerekmektedir.[84]

Bitkisel - hayvansal üretim, tarımsal ürün işleme, hediyelik-turistik eşya üretimi, market işletmeciliği, kuaförlük, terzilik, elektronik eşya satışı, el sanatları, mobilya üretimi ve satışı, konfeksiyon, çiçekçilik, lokantacılık, kırtasiyecilik, elektrikçilik, tornacılık, gümüş eşya üretimi, doğalgaz – sıhhi tesisatçılık vb. konulardaki projelere destek verilmektedir.[85]

Gelir getirici projelerde, kır-kent ayrımı olmaksızın; bireysel projelerde en fazla 15 bin TL, grup projelerinde koyunculuk için en fazla 50.000 TL, süt sığırcılığı için 150.000 TL destek sağlanmaktadır. Gelir getirici projelerde geri dönüşler; ilk yıl ödemesiz, ikinci yıl verilen proje desteğinin %20'si, üçüncü yıl %20'si, dördüncü yıl %30'u ve beşinci yıl %30'u olmak üzere 5 yıl vade ile faizsiz olarak gerçekleştirilmektedir.[86]

Tablo 13: 2003-2013 Arası Gelir Getirici Proje Rakamları

2003 - 2013 EKİM	DESTEKLENEN PROJE SAYISI	AKTARILAN KAYNAK	DESTEKLENEN KİŞİ/ AİLE SAYISI
Gelir Getirici Projeler	18.464	369.789.013	74.959
Koyun Yetiştiriciliği Projeleri	330	12.803.582	929
Süt Sığırcılığı Projeleri	552	37.274.254	2.894
TOPLAM	**19.346**	**419.866.849**	**78.782**

Kaynak: SYDGM İstatistik Bülteni Eylül 2013

[83] ASPB; **"2012 Yılı Faaliyet Raporu"**, http://sgb.aile.gov.tr/upload/Node/19618/files/ASPBakanlik_FaaliyetRaporu_2012_3.pdf (12.12.2013)
[84] ASPB; **a.g.e.**, s.105.
[85] ASPB; **a.g.e.**, s.105.
[86] ASPB; **a.g.e.**, s.106.

2003 yılından bu yana 78.782 aile ve kişi desteklenmiş ve yaklaşık 420 milyon TL aktarım yapılmış olan projelerin, yoksullukla mücadeledeki etkisini ölçebilmek için etki değerlendirmesi araştırmaları yapılmış ve izleme-değerlendirme formları incelenmiştir. Araştırmalar sonucunda; proje yararlanıcılarının büyük bölümünün faaliyetlerini sürdürdüğü, ürünlerini pazarlayabildiği, verilen destekten memnun olduğu; geri ödemelerde %70 seviyesinde olduğu, fayda sahiplerinin eğitim ve sağlık gibi harcama kalemlerine daha fazla kaynak ayırabildiği, proje desteklerinin hane refahına, yöre ekonomisine ve sosyal yaşama olumlu katkı yaptığı ortaya konulmuştur. Ancak bu araştırmaların sonucunda; pazarlanan ürünlerin yüksek bir gelire dönüştürülememesi ve yeterli gelir elde edilmemesi, geri ödemede ve vergi maliyetlerini karşılamakta güçlük çekilmesi, danışmanlık hizmetlerine ulaşılamaması ve sosyal güvenlik primi ödemekte zorluk çekilmesi gibi olumsuz yönleri de kaydedilmiştir.[87]

2.3.1.2. Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi (KASDEP)

2003 yılında başlatılan Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi kapsamında, tarımsal üretim yapabilmek için yeterli kaynağa sahip olmayan ve süt sığırcılığı, koyunculuk ve seracılık yaparak gelir elde etmek isteyenlere bir kooperatif bünyesinde birleşmeleri imkânı sağlanmaktadır. Gelir getirici projelere göre KASDEP, daha çok kırsal alanda ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan kişi ve ailelerin gelirini arttırmaya yoğunlaşmıştır.[88]

Tablo 14: 2003-2013 Arası KASDEP Rakamları

2003 - 2013 EKİM	DESTEKLENEN PROJE SAYISI	AKTARILAN KAYNAK	DESTEKLENEN KİŞİ/ AİLE SAYISI
Damızlık Koyun (KASDEP)	161	104.973.307	7.947
Seracılık (KASDEP)	5	5.466.907	336
Süt Sığırcılığı (KASDEP)	942	933.485.962	64.885
TOPLAM	**1.108**	**1.043.926.176**	**73.168**

Kaynak: SYDGM İstatistik Bülteni Eylül 2013

Fayda sahipleri proje bedelini faizsiz olarak ilk iki yıl ödemesiz, sonraki altı yıl, altı eşit taksitte olmak üzere; 8 yıl vade ile ödemektedir. Bu kapsamda proje başlangıcından bu yana bir milyon TL'den fazla aktarım yapılmış, 73.168 aile ve ferde ulaşılmıştır.

[87] Güneş, Samet; **"Yoksullukla Mücadelede Mikro Kredi Uygulamaları ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Proje Destekleri"**, Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi, Ankara 2009, s.158-159.
[88] ASPB; **a.g.e.**, s.103.

Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesic– KASDEP'in projelerine (111 proje) ilişkin olarak gerçekleştirilen izleme modülü sonuçlarına göre:

- Kooperatiflerin % 72'sinde süt toplama işleminin geçekleştirildiği
- Kooperatiflerin % 84'ünde ürünün pazarlanabildiği
- Kooperatiflerin % 92'sinin üyelerinin asgari ücretten daha az veya asgari ücretin biraz üzerinde net gelir elde ettiği
- Kooperatiflerin % 54'ünün üyelerinin vakıftan artık yardım talebinde bulunmadığı
- Kooperatiflerin % 84'ünün üyelerinin projeden memnun oldukları
- Vakıf proje elemanının görüşüne göre projelerin %67'sinin başarılı olduğu

anlaşılmaktadır.[89] Yüksek oranda başarılı sonuçlar veren projelerin yoksullukta ve tarımın gelişmesinde katkı sağladığını söylemek mümkündür.

2.3.1.3. İstihdam Eğitimi Projeleri

İstihdam eğitimi projelerinin amacı, yoksul kadınlara ve işsiz gençlere, düzenlenecek kısa süreli kurslarla, çeşitli teknik ve sosyal beceriler kazandırılması, bu kişilerin daha nitelikli iş bulmalarının sağlanmasıdır.[90]

İŞKUR ile işbirliği halinde yürütülen bu projelerin yararlanıcılarının %45 oranında istihdam edildiği, istihdam edilenlerin tamamına yakınının asgari ücret veya biraz üzerinde aylık net gelir elde ettiği ve vakıf proje elemanının görüşüne göre; projelerin %71'inin başarılı olduğu saptanmıştır.[91]

2.3.1.4. Toplum Kalkınması Projeleri

Toplum kalkınması projelerinin amacı, entegre bir yaklaşımla geniş alanlarda birbirini tamamlayıcı birden fazla projenin birlikte uygulanması ve bu kapsamda toplum kalkınmasına yönelik çalışmalar ile gelir getirici, eğitim içerikli ve sosyal hizmet projelerinin birlikte uygulanabilmesine olanak sağlanmasıdır.[92]

---

[89] Odabaşı; **a.g.e.**, s.61-63.
[90] SYDGM; **Stratejik Plan 2009-2013**, Ankara 2008, s.42-43.
[91] Odabaşı; **a.g.e.**, s.62.
[92] SYDGM, **2011 Yılı Faaliyet Raporu**, s.79.

Tablo 15: 2007-2009 Toplumun Kalkınması Projesi Rakamları

Yıl	DESTEKLENEN PROJE SAYISI	AKTARILAN KAYNAK	DESTEKLENEN KİŞİ/ AİLE SAYISI
2007	10	660.643	6.118
2008	4	316.262	542
2009	11	1.526.784	2.749
2010	27	2.704.127	12.957
2011	4	3.110.436	1.120
2012	189	45.074.000	229.524
TOPLAM	245	53.392.252	253.010

Kaynak: SYDGM 2012 Yılı Faaliyet Raporu.

2007-2011 yılları arasında 8 milyon TL'den daha fazla aktarım yapılan projelerden, yaklaşık 23.500 kişi faydalanırken, 2015 yılında uygulamanın yoğunlaşmasıyla; katılımcı sayısı on kat, aktarım da beş katına ulaşmıştır

2.3.2. Sosyal Yardım ve İstihdam Bağlantısı

Günümüzde birçok ülkede sosyal yardımların bağımlılığını azaltmak, bu bireylerin çalışma istek ve kabiliyetini artırmak ve sosyal hayata katılımlarını sağlamak amacıyla sosyal yardım alan bireyler istihdama yönlendirilmektedir. Amerika Birleşik Devletleri'nde TANF (Temporary Assistance for Needy Families) adı verilen program ile sosyal yardım faydalanıcılarına ücretsiz iş karşılığında yardım uygulaması, ücretli ancak sübvansiyonlu işlerde istihdam edilmesi sistemine dönüştürülmüştür. Avusturalya'da ise 50 yaş altı tüm iş arayanların topluma faydalı işlerde çalışması halinde işsizlik ödeneğine ilave ödenek alması sağlanmakta, bunun yanında Danimarka ve İngiltere gibi ülkelerde çalışabilir durumdaki bireylerin sosyal yardım alabilmesi aktif olarak iş arıyor olmalarına bağlanmıştır.[93]

Ülkemizde sosyal yardım hizmetlerinin proje destekleri haricinde, yararlanıcıların aktivasyonunu sağlamadığı ve yoksulların çalışabilirliklerini gözetmediği gözlemlenmektedir.[94] Bu da; sosyal yardımların bağımlılığını arttırırken, eksik istihdama neden olmakta ve kişinin yoksulluk zincirinden çıkmasını zorlaştırmaktadır. Çalışabilir durumdaki yoksul kişilerin, istihdam odaklı aktif

[93] Demir Şeker, Hacımahmutoğlu; **a.g.m.**, s. 234-238.
[94] Demir Şeker, Sırma, Hande Hacımahmutoğlu; "Sosyal Yardım Yararlanıcılarına Özel İstihdam Hizmetlerinin Geliştirilmesi", **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, İstanbul 2011, Cilt: 1, s.234.

politikalara yönlendirilmesi, sosyal hayata katılımlarını ve sosyal güvenlik çatısı altına girmeleri sağlamaktadır.

Onuncu Kalkınma Planı, İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Programı kapsamında, sosyal yardım sistemi ile İŞKUR sistemi arasında işbirliğinin güçlendirilmesi, çalışabilir durumda olduğu halde sosyal yardım alanların uygun eğitim veya iş olanağının sağlanması ve sosyal yardım sahipliğinin belirlenmesinde İŞKUR tarafından yapılan iş tekliflerinin dikkate alınması esasları benimsenmiştir.[95]

Bu kapsamda; çalışabilir durumda olduğu halde çeşitli nedenlerle işgücü piyasası dışında kalmış bireylerin, tekrar işgücü piyasasına kazandırılması için; sosyal yardım istihdam bağlantısının kurulması çalışmalarının temelleri Nisan 2010 tarihinde düzenlenen Ekonomi Koordinasyon Kurulu (EKK) ile atılmıştır. Başta Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ve İŞKUR olmak üzere ilgili kurumların merkez ve yerel birimleri arasında çeşitli protokoller düzenlenmiş, bu protokollerin çerçevesi genel itibariyle aşağıdaki belirlenmiştir:[96]

a) Sosyal yardımlar ile istihdam arasındaki bağlantının etkinleştirilmesi,

b) Aile ve sosyal destek danışmanları ile iş ve meslek danışmanları arasında koordinasyonun sağlanması,

c) Kadınların sosyoekonomik konumlarının güçlendirilmesi ve istihdamının artırılması,

d) Özürlülerin sosyoekonomik konumlarının güçlendirilmesi ve istihdamının arttırılması,

e) Çocuk işçiliğinin önlenmesi

İŞKUR ile sosyal yardım sağlayan kurumlar arasında ayrı ayrı protokoller imzalanarak, sosyal yardım bağımlılığının azaltılması ve yoksul kesimde İŞKUR faaliyetlerinin tanınırlığının arttırılması planlanmıştır. İlk uygulanmaya başladığı illerde çeşitli yöntemlerle test edilen sosyal yardım istihdam bağlantısı, eylem planı çerçevesinde tüm ülkeye yayılması hedeflenmektedir.

---

[95] Kalkınma Bakanlığı; **"Onuncu Kalkınma Planı"**, 2013, s.187.

[96] **Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığın ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İşbirliği Protokolü**, 17.02.2012**.**

Bu protokolün ilk imzalandığı illerden biri olan Denizli'de, çalışabilir durumda ve sosyal yardım müracaatında bulunan bireyin dilekçesi alındıktan sonra, vakıfta görevli iş ve meslek danışmanına yönlendirilerek görüşme yapması sağlanmaktadır. Bu görüşmenin ardından; iş görüşmesi için yol masrafı, gerekli evrakları tamamlaması için ödenek ve işe yerleşmesi halinde maaş alacağı süreye kadar asgari geçimini sağlaması için asgari ücretin brüt tutarının 1/3'ü kadarı SYDV tarafından kişiye ödenmektedir. Ayrıca bu şekilde işe yerleştirilenlerin, işgücü piyasasında izlenmesi ve yardım türünün çalışanlara yönelik olarak güncellenmesi sağlanmaktadır.[97]

2.3.3. Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi ve SOYBİS

Ülkemizde sosyal yardım faaliyetlerinde doğrudan veya dolaylı olarak hizmet veren kuruluşlar, parçalı bir yapıya sahiptir. Yoksul kesimlere istihdam, eğitim, sağlık hizmetleri veya doğrudan transferlerle ulaşan, kamu kurumu ve STK'lar yerelde ve ülke çapında farklı örgütlenmelerle hizmet vermekte ve genellikle aralarında eşgüdüm bulunmamaktadır. Bu eşgüdüm eksikliği; hizmetlerde mükerrerlik ve kaynakların etkin kullanımı yönüyle tartışılmaktadır.[98]

Kurumlar arasındaki eşgüdümü ve etkinliği sağlamak amacıyla, bilgi ve iletişim sistemlerinin kullanımı ile İŞKUR'un da dâhil olduğu 13 ayrı kurumdan veri toplayan "Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS)" hayata geçirilmiştir. 2009 yılında tamamlanan SOYBİS sayesinde, gelir, mülkiyet ve yardım durumlarına ilişkin 28 ayrı bilgi, çevrimiçi olarak alınabilmekte, böylece vatandaşlara daha hızlı yardım sağlanmakta, kaynak israfı ve mükerrer yardımların önüne geçilmektedir.[99]

SOYBİS'in hayata geçirilmesi ile aylık olarak yaklaşık 5 milyon evrak ve 8 milyon TL kaynak tasarrufu sağlanmış; daha önemlisi başvuru süresi 3 ila 15 günden birkaç dakikaya indirilmiştir. Dolayısıyla faaliyetlerde verimlilik arttırılmış ve bürokrasi azaltılmıştır.[100]

Bunun yanında sosyal yardım hizmetlerinde uygulama farklılıklarını gidermek ve denetimi sağlamak amacıyla; 2010 yılında "Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri"

---

[97] Işık, Fatih; "**Denizli Örneğinde Sosyal Yardım ve İstihdam Bağlantısı"**, Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısının Etkinleştirilmesi Çalıştayı Sunumu, Ankara, 14.10.2013.
[98] Güneş, Samet, Umut İsmail Yeşilırmak; "Türkiye'de Bilgi Ve İletişim Teknolojilerinin Sosyal Yardım Alanında Kullanımı: Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Ve Sosyal Yardım Bilgi Sistemi", **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, İstanbul 2011, Cilt: 2, s.56.
[99] SYDGM; **"2011"**, s.97-98.
[100] Güneş, Yeşilırmak; **a.g.e.**, s.58.

projesini hayata geçirilmiştir. Proje kapsamında, ilk aşamada SYDGM ile SYDV'ler arasında Yönetim Bilgi Sistemlerinin oluşturulması; ikinci aşamada SYGM, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve SGK'nın veri tabanlarının entegre hale getirilmesi ve son aşamada da kamu kurumları ile yerel yönetimler ve STK'lar arasında bilgi paylaşımına olanak sağlayan bir mekanizma kurulması hedeflenmiştir.[101]

Proje kapsamında ilk hayata geçirilen modül, 2010 yılı Eylül ayında ülke genelinde kullanıma açılan; "Şartlı Eğitim ve Sağlık Yardımları Modülü"dür. Projenin Yardımlar ve Muhasebe Modülleri 2011 yılı Eylül ayı, Genel Sağlık Sigortası Gelir Testi Modülü, Vakıf İnsan Kaynakları Modülü ve Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Düzenli Sosyal Yardım Modülü, 2012 Ocak ayı itibariyle yaygınlaştırma çalışmalarının tamamlanmasının ardından Türkiye genelinde kullanıma açılmıştır.[102]

Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Bilgi Sistemi kapsamında yaklaşık 3,6 milyon hanenin ve 16 milyon kişinin tüm sosyoekonomik verilerinin ve diğer kurumlardan aldığı yardım ve ödeme bilgilerinin kayıtlı olduğu Sosyal Yardım Veri Ambarı oluşturulmuştur.[103]

2.3.4. Mikro Kredi Uygulaması

Herhangi bir teminat veya kefil gerektirmeden, yoksullara, kendi işlerini kurmalarını teşvik ederek istihdam sağlayan Mikro Kredi uygulaması, ilk kez Bangladeş'te başlatılmıştır ve bu sistem dünyada ve ülkemizde sıkça uygulanır olmuştur.[104]

Özellikle kadınlar için uygulanan mikro kredinin, gelir getirici etkisinin yanında, yoksul bireyler için yaratıcılık ve özgüven kaynağı olduğu da bilinmektedir. Ülkemizde uygulanması yakın geçmişe dayanan mikro krediye yönelik sınırlı da olsa kadınların istihdama katılımı ve yoksulluktan çıkma yönüyle etki değerlendirme çalışmalarına rastlamak mümkündür.

---

[101] SYDGM; **"2011"**, s.97.
[102] SYDGM; **"2011"**, s.10.
[103] SYDGM; **"2011"**, s.10.
[104] Erol, Nihal; **"Gelişmekte Olan Ülkelerde Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele Politikaları"**, Selçuk Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi, Konya 2006, s.107.

Bu çalışmalardan biri olan, Fikret Adaman ve Tuğçe Bulut tarafından hazırlanan "500 Milyonluk Umut Hikâyeleri" adlı çalışmada; Diyarbakır'da uygulanan mikro kredilerin sonuçları incelenmiş ve çalışma sonucunda mikro kredinin;

- Kişilere iş fırsatı yaratmaktan çok, günlük ihtiyaçları karşılamakta etkili olduğu,
- Doğrudan kadına verildiği halde asıl işin erkekler tarafından yürütüldüğü, dolayısıyla kadının statüsünü değiştirmede etkili olmadığı,
- Gelirini önemli ölçüde arttıranların yalnızca %3,3 olduğu, geri kalanının sınırlı ölçüde arttırdığı ya da aynı kaldığı,

Diyarbakır örneğinin bulguları olarak kaydedilmiştir.[105]

Uygulanmaya başlandığı tarihten günümüze kadar, özellikle kadın, pek çok yoksula ulaşan kredilerin, yoksulluğu azaltmadaki başarısı, ilk ve en yaygın şekilde uygulanan ülke olan Bangladeş'te de tartışmalıdır. Kişiye doğrudan yardım sağlamak yerine kendi işini kurması fırsatı veren bu kredinin, kişiyi mutlak yoksulluktan çıkarmanın ötesine geçebildiğini söylemek pek de mümkün değildir. Bunu; kredinin boyutuna ve yoksul bireyin bu krediyle yapabildiği işlerin mahiyetine bağlamak mümkündür.[106]

Genellikle aile içinde ortaklaşa üretim ile gerçekleştirilen mikro kredi kadının iş kurmasından ziyade, ailecek düşük gelir getirecek küçük el işlerinin tamamlanmasına dönüşmüştür. Ancak yine de kadın üzerinde; bilgi, tecrübe ve özgüvenini arttırmada etkili olan örneklerine rastlamak da mümkündür. Bunun yanında proje kapsamında ülkemizde geri ödeme oranlarının %100'e yakın gerçekleşmesi programın bir diğer başarısıdır.[107]

---

[105] Adaman, Fikret, Tuğçe Bulut; **"Diyarbakır'dan İstanbul'a 500 Milyonluk Umut Hikâyeleri: Mikrokredi Maceraları"**, İletişim Yayınları, 2007, s.195-220.
[106] Hacımuratoğlu, Tülay Bircan; **"Türkiye'de Kadın Yoksulluğu"**, Kocaeli Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli 2010, s.31.
[107] Erol; **a.g.e.**, s.51.

2.3.5. Sosyal Güvenlik Kurumu

Her birey yaşadığı süre boyunca sosyal güvenlik sistemi içinde olma ihtiyacı hisseder. Sosyal güvenlik, vatandaşların gelirlerine bakılmaksızın sunulan devlet hizmetidir ve Anayasamızın 60. Maddesinde, "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir." ifadesi ile bu hizmetin zorunluluğu açıkça ortaya konulmuştur.[108]

Bu kapsamda ülkemizde, 2000'li yılların başından itibaren sosyal güvenlik alanında kapsamlı reformlar yapılmış; Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü ve BAĞ-KUR Genel Müdürlüğünü aynı çatı altında toplanarak Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı kurulmuş, bu reformu, Genel Sağlık Sigortası (GSS) uygulaması izlemiştir.[109]

2.3.5.1. Genel Sağlık Sigortası ve Kıdem Tazminatı

GSS ile daha önce çalışma ilişkisinde bulunmamış veya ödediği primler sigorta yaralanıcısı sınırının altında olanlar dâhil tüm nüfus, sağlık güvencesi kapsamına alınmıştır. Bu düzenlemede hane halkı geliri esas alınmış ve geliri belli bir sınırın altında olan hanelerdeki bireylerin primleri devlet tarafından ödenerek hak sahibi olması sağlanmıştır. Böylece daha önce "yeşil kart" kapsamında olan yoksul bireyler de genel sağlık sigortasına dâhil edilmiştir.

Sosyal güvenlik tabanının genişlemesi, yoksullukla mücadelenin etkinliğini arttıran önemli bir etkendir ve çalışır durumdayken, hastalık veya başka nedenlerle işinden arılan bireyin sağlık sigortası hakkının devam etmesi ilerde tekrar istihdam edilebilmesi açısından gereklidir.[110]

Bir diğer koruyucu mekanizma olan kıdem tazminatı;

- İşverenin haklı bir sebep olmadan işten çıkartması
- İşçinin haklı bir sebeple işi bırakması
- Erkek çalışanların askerlik için işi bırakması
- Emekli olmak amacıyla işçinin işi bırakması

---

[108] SGK İnternet Sitesi; http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/kurumumuz/ (13.10.2013)
[109] SGK İnternet Sitesi; http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/tarihce/ (13.10.2013)
[110] Şener; **a.g.m.**, s.11.

- Emeklilikle ilgili diğer şartları tamamlayıp, emeklilik yaşını evinde beklemek amacıyla işçinin işi bırakması
- Kadın işçinin evlendikten sonraki bir yıl içinde işi bırakması
- İşçinin ölmesi

durumlarında gelir desteği sağlamakta ve işverene yüklediği maliyet nedeniyle kişinin haksız yere işten çıkmasını önlemektedir.[111]

2.3.5.2. Kayıt Dışılıkla Mücadele

Yoksullukla kayıt dışı çalışma arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. OECD rakamlarına göre dünyada çalışanların %55'i kayıt dışı çalışmakta ve kayıt dışı çalışanların 700 milyonu günlük 1,25$'ın altında yaşamlarını sürdürmektedir.[112]

Kayıt dışılığın azaltılması, yoksul bireylerin işgücü piyasasında güvenli işler bulması ve sosyal güvenlik sistemindeki açığın kapatılması açısından oldukça önemlidir. Ayrıca sigortalı olarak elde edilen gelir, her zaman muhtaçlıktan kurtulmakta yeterli olmamaktadır. Kayıtsız çalışanlar hem gelir elde etmekte ve hem de sosyal yardımlardan faydalanmakta, kayıtlı çalışanlar ise yardım alamamaktadır. Başka deyişle sosyal yardım alabilmek için gerekli olan sosyal güvencesi olmama şartı, yoksul bireyler açısından kayıt dışılığı özendirmektedir.[113]

Türkiye'de de kayıt dışı istihdam son yıllarda gelişme sağlamış ve %50 düzeyinden %37'e kadar gerilemiştir.[114] Halen yüksek olan bu oranın düşürülmesi ile ilgili çalışmalar ülkemizde büyük ölçüde SGK tarafından yürütülmektedir.

---

[111] **1475 Sayılı İş Kanunu;** RG. 13973- 01.09.1975.
[112] OECD; http://www.oecd.org/social/poverty/informalemploymentandtheeconomiccrisis.htm, (11.12.2013)
[113] Öksüz, Davut; **"Sosyal Yardımların Koordinasyonu Sorunu"**, Gazi Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2010, s.131.
[114] TÜİK; http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13590, (12.12.2013)

2.4. YOKSULLUKLA MÜCADELEDE SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE UYGULANAN POLİTİKALAR

2.4.1. Birleşik Krallık

Sosyal yardım sisteminin ilk kez kurulduğu ülke olarak kabul edilen İngiltere'de, 1601 yılında çıkarılan yasa ile üç çeşit ana yardım belirlenmiştir. İlki çalışabilir durumda olan kimselerin istihdamının sağlanması, ikincisi yaşlı ve sakatlar için yoksul evlerinin kurulması ve üçüncü olarak da bakımsız kalmış çocukların çıraklık eğitimlerini üstlenilmesidir. Bunların ardından, 1795 yılında çıkartılan Speenhamland yasası ile bugün çağdaş anlamdaki sosyal güvenliğin ilk adımları atılmış, sosyal güvenliğin bir hak olduğu toplumda yerleşmiştir. Bu yasa ile Birleşik Krallıkta, yoksullar kazançlarından bağımsız olarak belirli bir asgari gelir düzeyine ulaşmaları için desteklenmeye başlanmıştır.[115]

İki yüz yıl önce çıkarılan bu yasa ile hane halkı büyüklüğü ve buğday fiyatlarını esas alınarak, çalışan yoksullara da yardım edilmeye başlanmıştır.[116] Günümüzde ise yoksulluk sınırı altında yaşayanların oranı %17civarında olan Birleşik Krallık'ta iş arayan yardımı, düşük gelir yardımı gibi mekanizmalarla yoksul bireyleri işgücü piyasasına çekmeyi amaçlanmaktadır.[117]

İş arayan yardımı ile daha önce katkı sağlamış olmasına bakılmaksızın, işgücü piyasası dışında kalmış birey iş aramaya teşvik edilirken, iş hayatına yeni atılmış deneyimsiz işsizler de destekten faydalanmaktadır. Bunun yanında gerek çalışana gerekse diğer yoksullara vergi indirimi ile gelir desteği sağlayan programlar da uygulanmaktadır.

Ayrıca; ülkede ikamet eden ve 18 yaşını doldurmuş, geliri belirli bir düzeyi aşamayan kişiler, beyaz eşya tamiri, ev eşyasının yenilenmesi, ölüm, analık gibi münferit gerekçelerle para talebinde bulunabilmektedir.[118] Bu yardımlar tek elden yapılmakta ve elektronik sistem sayesinde yoksul birey tüm koşullarını girilerek, alabileceği tüm yardımlar internetten veya telefonla öğrenebilmektedir.

---

[115] Akyüz, Ferhat; "Sosyal Yardımdan Sosyal Sigortaya: Bismarckyan ve İngiltere Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Dönüşümü", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 1/5 Güz 2008, s.59-64.
[116] Akyüz; **a.g.m.**, s.61
[117] Inequality Watch; http://inequalitywatch.eu/spip.php?article99&lang=en (11.12.2013)
[118] Kaya, Ersin, **"Yoksullukla Mücadelede Avrupa'nın ve Türkiye'nin Sosyal Yardım Modeli",** Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi. Ankara, 2009, s.35-44.

2.4.1.1. İş Arayan Yardımı (Jobseeker's Allowance)

İş arayan ödeneği, Birleşik Krallık'ta gelir temelli uygulanan işsizlik ödeneği türüdür. Bu yardımdan faydalanabilmek için daha önceden katkı sağlamış olmak yerine;

- 18 yaşından büyük olma
- Tam zamanlı eğitime devam ediyor olmama
- Çalışabilecek durumda olma
- Aktif olarak iş arıyor olma
- Bir işin varsa haftalık 16 saatten az çalışıyor olma

şartları aranmaktadır.[119]

Tam anlamıyla işsizlik yardımı sayılmayan sistemde; haftada 16 saatten az çalışıyor olmak, düşük gelirli ve iş arıyor olmak kilit koşullardır. Devletin, bu koşullarla yoksul bireyi işgücü piyasasında tutmayı ve aktif olarak iş aramaya sevk etmeyi amaçladığı gözlenmektedir.

Birleşik Krallık'ta, iş arayan kişileri desteklemek ve yoksul kişileri işgücü piyasasına kazandırmak için, yaş ve medeni durum gibi özelliklere bağlı olarak haftalık en az 57.35 Pound ödeme yapılmaktadır. Ayrıca yardım başvurusunu tamamlamak için hizmet merkezlerinde (Jobcentre Plus) telefon veya bireysel görüşme şartı konulmuştur. Bu da işgücü piyasasına yeni girmiş veya işgücü piyasasındaki bireyin bu yönlendirmesi için önem arz etmektedir.[120]

İş arayan yardımının kesilmesi ise aşağıdaki koşullara bağlıdır:

- Çağırıldığı halde hizmet merkezine gitmemek
- İş veya kursu geri çevirmek
- Hiçbir işe başvurmamak
- Kişi için ayrılmış kursa gitmemek
- Geçerli bir mazeret dışında veya kusurlu bir şekilde işi veya kursu bırakmak[121]

---

[119] https://www.gov.uk/jobseekers-allowance/overview (05.12.2013)
[120] https://www.gov.uk/jobseekers-allowance/what-youll-get (03.05.2014)
[121] https://www.gov.uk/jobseekers-allowance/further-information (03.05.2014)

2.4.1.2. Çalışan Vergisi Kredisi (Working Tax Credit)

16 yaşından büyük ve geliri belirli bir seviyenin altında olan bireylere bir vergi döneminde 1.970 Pounda kadar (kişinin durumuna bağlı olarak daha az veya daha çok) ödeme yapılmaktadır. Yıllık vergi ödemesine katkı sağlayan bu yardımı alabilmek için tablodaki yeterlilik durumlarından birine sahip olmak gerekmektedir.[122]

Tablo 16: İngiltere'de Çalışan Vergisi Kredisi Yeterlilik Koşulları

Durum	Haftalık Çalışma Süresi
25 – 59 yaş aralığı	En az 30 saat
60 yaş üzeri	En az 16 saat
Engelli	En az 16 saat
Bekâr ve en az bir çocuk bakan	En az 16 saat
Evli ve en az bir çocuk bakan	Toplamda en az 24 saat (çiftlerden biri en az 16 saat)

Kaynak: www.gov.uk

Tablo 16'da listelendiği üzere; bu krediyi elde etmede genç, engelli ve çocuklu olmak süreleri arttırmakla birlikte, gelir seviyesi belli bir düzeyin altında olan herkes en az 16 saat faydalanabilmektedir.

Ayrıca iş kaybı, işin askıya alınması, analık izni ve hastalık gibi nedenlerle çalışılamayan dönemlerde de, 4 haftadan 39 haftaya kadar ya da işin askıya alındığı süre boyunca bu krediden yararlanma imkânı sunulmaktadır.[123]

[122] https://www.gov.uk/working-tax-credit/overview (18.12.2013)
[123] https://www.gov.uk/working-tax-credit/further-information (05.05.2014)

2.4.1.3. İstihdam ve Destek Ödeneği (Employment and Support Allowance)

Bu ödenek, hasta veya engelli olduğu için çalışamayacak durumda olanlara gelir, çalışabilecek durumda olanlara istihdama katılabilmesi için kişiselleştirilmiş destek sağlanmayan destek türüdür.[124]

Tablo 17: İngiltere'de İstihdam Destek Ödeneği Miktarı

Süre	Durum	Haftalık Ödeme
İlk 13 hafta	25 yaş altı	56,80 Pound
İlk 13 hafta	25 yaş üstü	71,70 Pound
14. hafta ve sonrası	Aktivasyon Grubu İle Çalışan	En Fazla 100,15 Pound
14. hafta ve sonrası	Destek Grubu	En Fazla 106,50 Pound

Kaynak: www.gov.uk

Yaşa bağlı olarak miktarı değişen yardım, ilk 13 hafta nakdi destek ile sonraki haftalarda destek veya aktivasyon grubu desteği ile devam etmektedir. Aktivasyon grubu, bir danışman ile düzenli görüşme yapmayı ifade etme; danışman, kişinin yeteneklerinin iyileştirilmesi ve kariyer hedefleri gibi konularda yardımcı olmaktadır. Destek grubunda ise kişi, çalışamaz düzeydedir ve danışmana gitmek zorunda değildir, ancak talep etmesi halinde kişisel yardımdan yararlanabilmektedir.[125]

2.4.1.4. Gelir Desteği (Income Support)

Birleşik Krallıkta uygulanan bir diğer gelir desteği aşağıdaki kriterlerin tamamına sahip olmayı gerektirmektedir. Bu desteğin iş arayan yardımından farkı işsizlere değil, haftalık 16 saatten az çalışanlara verilmesidir.

[124] https://www.gov.uk/employment-support-allowance/overview (18.12.2013)
[125] https://www.gov.uk/employment-support-allowance/further-information (18.12.2013)

Şartlar:

- 16 ila emeklilik yaşı arasında olma
- Hamile, bakıma muhtaç bireye bakma, 5 yaşından küçük çocuk sahibi yalnız ebeveyn, hasta veya engelli olma
- Düşük gelirli ya da gelir sahibi olmama
- Haftalık 16 saatten az çalışan (varsa eşi haftada 24 saatten az çalışan) olma
- 16.000 Pounddan fazla birikmişe sahip olmama
- Yasal otorite tarafından bakılan genç birey olmama
- İş arayan ödeneği veya istihdam ve destek ödeneği almıyor olmadır.

Ayrıca ücretsiz gönüllü çalışanlar, doğum-babalık iznine ayrılanlar veya ailesinden ayrı, 19 yaş altı ve tam süreli ortaöğrenimine devam edenler de bu yardım için elverişlilerdir.[126]

2.4.2. Macaristan

Macaristan 2011 Yılı Ulusal Reform Programına göre; 2020 yılına kadar sosyal dışlanmışlık veya yoksulluk düzeyini %5'e indirmeyi hedeflemiştir. Bu da; 2008 de 2,85 milyon olan yoksulluk rakamını yaklaşık 450 bin kişi azaltmak anlamına gelmektedir.[127]

Tablo 18: Macaristan'da Yoksulluğun Boyutları

Gösterge	2008	2009	2010
Yoksulluk Riski Altındaki Çocuklu Ailelerin Oranı	% 16	%17	%16,6
Düşük Çalışma Oranına Sahip Hane Halkı Oranı	%12	%11,3	%11,8
Ciddi Maddi Yoksunluk İçinde Yaşayan İnsanların Oranı	%17,8	%20,3	%21,6

Kaynak: National Social Report Hungary 2012

Bu hedefe rağmen, 2008 krizden etkilenen Macaristan'ın yoksulluk rakamlarında iyileşme sınırlı kalmış, hatta maddi yoksulluk içinde yaşayanların oranı büyük artış göstermiştir. Bu artışın devamının önlenmesi için 1991 yılından beri yoksullukla mücadelede uygulanan toplum yararına programlar (Public Works),

[126] https://www.gov.uk/income-support/overview (18.12.2013)
[127] European Union; **National Social Report Hungary 2012**, EU 2013 (a).

katılımcı sayısı artacak şekilde geliştirilmiş, 2011 yılında 302.152 katılımcıya ulaşılmıştır.[128]

Macaristan'da uygulanan toplum yararına programlar; 1991, 1996 ve 1997 de geliştirilen üç ayrı program şeklinddir ve tamamı kayıtlı iş arayanlar veya sosyal yardım faydalanıcılarına yöneliktir. Bu programlar; kamu istihdam kurumu, belediyeler ve zaman zaman sivil toplum kuruluşları tarafından düzenlenmektedir ve ticari kazanç sağlamayan, basit fiziksel beceri gerektiren işlere yöneliktir.[129]

2008 – 2011 yılları arasında işsizliğin arttığı Macaristan'da, artan sosyal yardım faydalanıcılarına, toplum yararına programlara katılma zorunluluğu getirilmiştir. Bundaki amaç; uzun süreli işsizliği azaltılması ve istihdamı arttırmak olan programlar; 2008 krizinde başarıyla uygulanmış ve 2011'de üzerinde çeşitli değişiklikler yapılmıştır.[130]

Tablo 19: Macaristan'da Uygulanan Üç Çeşit Program

		2008	**2009**	**2010**	**2011**
Kısa Süreli	Açıklama	Kriter: Sosyal yardım faydalanıcısı olmak Program Süresi: 90-200 gün Çalışma Saatleri: Tam zamanlı Ücret: Asgari ücret (185-235€)			Kriter: Sosyal yardım faydalanıcısı olmak Program Süresi: 60-120 gün Çalışma Saatleri: 4 saat Ücret: Asgari ücretten az (95-125€)
	Katılımcı sayısı, yüzdesi	47 190 %37	104 407 74%	137 880 74%	186 025 62%
Uzun Süreli	Açıklama	Kriter: Kayıtlı iş arayan olmak Program Süresi: azami 12 ay Çalışma Saatleri: Tam zamanlı Ücret: Asgari ücret (185-235€)			Kriter: Kayıtlı iş arayan veya sosyal yardım faydalanıcısı olmak Program Süresi: 2-12 ay Çalışma Saatleri: 6-8 saat Ücret: Asgari ücretten az (186-226€)

[128] Mutual Learning Programme; **"Peer Country Comments Paper – Hungary"**, Riga 2012, s.4.
[129] Mutual Learning Programme; **"a.g.e"**, s.5.
[130] **Peer Country Comments Paper** – Hungary (2012)

	Katılımcı sayısı, yüzdesi	63 100 49%	20 507 15%	16 872 9%	39 202 13%
Diğer Programlar	Açıklama	Programa bağlı olarak değişmektedir.			Program Süresi: azami 12 ay Çalışma Saatleri: Tam zamanlı Ücret: Asgari ücretten az (186-226€)
	Katılımcı sayısı, yüzdesi	17 071 14%	14 436 11%	31 528 17%	76 925 26%
Toplam	Katılımcı sayısı, yüzdesi	**127 361** **100%**	**139 350** **100%**	**186 280** **100%**	**302 152** **100%**

Kaynak: Peer Country Comments Paper – Hungary (2012)

Sosyal yardım katılımcılarına kısa süreli uygulanan programlarda, ücret düzeyi asgari ücretten hesaplanırken, kriz sonrası ücretler yarıya indirilmiş, katılımcı sayısı önemli ölçüde artmış, çalışma süresi yarı zamana çekilmiştir. İş arayanlara sunulan uzun süreli toplum yararına programlarda ise, ücret düzeyi neredeyse aynı kalmakla birlikte, çalışma tam zamanlıdan 6-8 saat arasına gerilemiş, katılımcı sayısı yaklaşık iki kat artmış, program süresi 2-12 ay olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte katılım kriteri programa bağlı olarak belirlenen diğer programların süresi, en fazla 12 ay olarak belirlenmiş ve katılımcı sayısı oldukça arttırılmıştır. Özetle; kriz sonrasında uygulanan programlarda katılımcıların elde ettiği ücretler düşmüş, tam zamanlı ve uzun süreli programların sayısı azaltılarak katılımcı sayısı yaklaşık iki katına çıkarılmıştır.

2.4.3. Çek Cumhuriyeti

Kriz sonrası birçok Avrupa Ülkesinde olduğu gibi Çek Cumhuriyetinde de yoksulluk artmıştır. Ancak ülkedeki yoksulluk riski oranı, EUROSTAT verilerine göre, 2012 yılında %15,4 olarak gerçekleşmiş ve bu oran ile Avrupa'da yoksulluk riski oranı en düşük ülkeler arasında yer almaya devam etmiştir (aynı yıl için AB 27 ortalaması 24,9'dur). Ülkede gelir yoksulluğu da aynı dönemde artarak toplamda %9,2 olarak gerçekleşmiş ve bu yoksulluk türü kadınlarda %10,4 ile daha yüksek gerçekleşmiştir.[131]

Avrupa Komisyonu, 2012 Ülke Raporuna göre; yoksulluğun azaltılması alanında Çek Cumhuriyeti tarafından belirlenen 2020 hedefine ulaşmak için ön koşullar;

[131] European Union; **National Social Report of The Czech Republic 2012**. EU 2013 (b), s.3-4.

ekonomik büyüme ve istihdam alanında gerçekleştirilecek reformlardır. İstihdam alanındaki reformların ise sosyal politikayla uyum içinde uygulanması gerekmektedir. Avrupa Sosyal Fonu, yoksulluk riski altındaki kişilerin sosyal yardımlara erişiminde ve istihdam alanındaki reformların uygulanmasında yardımcı olmaktadır.[132]

2011 yılında parlamentonun onayladığı İstihdam Yasası Değişikliği ile iş arayanların kayıt altına alınması, sistemde kayıtlı olarak kalmaları, işsizlik ödeneği ve yeniden eğitilmeleri gibi hususlarda değişiklik yapılmıştır.[133]

Bununla birlikte Çek Cumhuriyeti'nde genç işsizliğinin temel nedenleri arasında; eğitimi yarıda bırakma, iş deneyimi ve nitelik eksikliği başta gelmektedir. 25 yaş altı eğitimini yarıda bırakmış geç işgücü, dezavantajlı grup olarak sayılmakta ve aktif istihdam tedbirleri bu gruba ağırlıklı olarak uygulanmaktadır. İstihdam yasasındaki son değişiklikle, eğitimine devam eden öğrencilere iş deneyimi kazandırmaya yönelik programlar devreye sokulmuştur. Bunun yanında yaşlı istihdamını arttırmak için de çalışmalar yapılmaktadır. 55 yaşın üstündekilerin istihdama katılması Avrupa Sosyal Fonu ile desteklenmektedir. Kadınlara yönelik tedbirler ve yardımlar ise özellikle doğum veya annelik izni kullanan kadınların tekrar istihdama katılmaları hedefine yoğunlaşmıştır. Çocuklarına baktıkları sürede, işgücü piyasasından kopmamaları için çocuk bakım hizmetleri çeşitlendirilmiş ve gerek çalışanlarına çocuk bakım hizmeti sunan işverenlere, gerekse çocuk bakım hizmeti satın alan çalışanlara vergi indirimi devreye sokulmuştur. Bu sisteme aile dostu vergi sistemi (family-friendly tax measures) denmiştir.[134]

Yoksullukla mücadelede bir diğer önemli tedbir; asgari geçim düzeyinin 2,4 kat altında gelire sahip olan ailelerdeki zorunlu eğitim yaşındaki (genelde 15 yaşa kadar) çocukların desteklenmesidir. Ayrıca sosyal yardım ödemelerinin tek kanaldan ve "sosyal sistem kartı" ile yapılmaya başlanmıştır.[135]

---

[132] European Union; **"2013 b"**, s.3.
[133] European Union; **"2013 b"**, s.4.
[134] European Union; **"2013 b"**, s. 8.
[135] European Union; **"Your Social Security Rights in Czech Republic"**, EU 2012.

2.4.4. Arjantin ve Jefes Programı

Arjantin'de kriz sonrası, 2001 yılında "Jefesde Hogar" adını alan program uygulamaya konulmuştur. Kriz döneminde meydana gelen toplu işten çıkarmalar ile yoksulluk hane halkının %42'sini etkilemiş, işsizlik %25 seviyelerine kadar yükselmiştir. Bu program, kadın veya erkek işsiz aile reislerine yönelik bir iş garantisi sağlama programıdır. Başlangıçta parasal istikrarın bozulmaması amacıyla, GDP'nin %1 ile sınırlı tutulmuştur. Programın uygulanmaya başlamasından on yıl sonra genişletilmiş; yalnızca yoksulların ve işsizlerin değil, orta gelir grubunun da dâhil edildiği bir program olmuştur.[136]

Jefes programında bireylere, günlük asgari dört saatlik çalışma karşılığında 150 Peso gelir sağlanmaktadır. Program kapsamındaki işler genellikle kamu hizmetleri ve küçük boyutlu inşa işleridir ve bazı durumlarda katılımcılar doğrudan eğitime yönlendirilmektedir. Ancak; bakanlık verilerine göre, sağlanan işlerin %87'si doğrudan toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik ve bu hizmetler, "çukur kazma" düzeyinde vasıfsız emek gerektiren işler değil; emeğin niteliğini arttıracak mahiyette ve katılımcılar programdan ayrılsalar bile işlerine yarayacak niteliktedir.[137]

Programın makro anlamda olumlu sonuçları; fiyat istikrarı ve ekonomik büyümenin yanıda; katılımcıların % 60'ının kadınlardan oluşması ve programının yarattığı gelir artışının sonucunda oluşan çarpan etkisinin 2,57 düzeyinde olmasıdır.[138]

2.4.5. Kanada

Kanada'da sosyal yardıma başvuru, bir sosyal çalışmacı ile mülakat ile başlamaktadır ve bu sistem ile Kanada, Birleşik Krallık gibi "Bütünleşik Güvence Ağına Sahip Ülkeler" arasında sayılmaktadır.[139] Aşağıda yer alan yardım türleri Kanada'da istihdamı korumaya yönelik verilen yardımlardır.

---

[136] Kostzer, Daniel; Argentina: **"A Case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery",** The Levy Economics Institute, 2008.
[137] Göker, Zeliha, Kutlu DANE; "İşsizliğin Azaltılmasında Devletin Rolü", **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, İstanbul 2011, Cilt: 2, s.35.
[138] Tcherneva, Pavlina, Randall Wray; **"Public Employment and Women: The Impact of Argentina's Jefes Program on Female Heads of Poor Households",** Levy Economics Institute Working Paper No: 519, 2005.
[139] Kaya; **a.g.e.**, s.105-112.

2.4.5.1. Çalışan Gelir Vergisi Ödeneği (Working Income Tax Benefit)[140]

Kanada Vergi İdaresi tarafından ödenen bu yardım, Kanada Devletinin internet sitesinde; "Düşük gelirli çalışan bireyleri veya aileleri, gelir vergisi konusunda rahatlatmak, işgücü piyasasında tutmak ve işgücü piyasası dışındaki Kanadalıları işgücü piyasasına çekmek için ödenmektedir." ifadesiyle anlatılmaktadır.

Şekil 10: 2012 Yılı Çalışan Gelir Vergisi Ödeneği (Kanada)

Kaynak: Worthwhile Canadian Initiative

19 yaşından büyük, yılda 13 haftadan fazla eğitime devam etmeyen ve yılda 90 günden fazla hapis cezası almamış bireylerin başvurabildiği bu ödenekta, engellilere fazladan 1.150C$ ödeme yapılmaktadır. Ödeme miktarı, geliri yıllık 3.000C$'ın üstündeki kişiler veya ailelerle başlayan karmaşık bir sisteme dayanmaktadır. Bu değerin altında gelire sahip olanlara farklı yardımlar yapılmakta, üstüne ise bu ödenek önce arttırılarak sonra azaltılarak verilmektedir. 2013 yılı için en yüksek ödeme 10.188C$ ile 15.509C$ arasında gelire sahip ailelere yapılmıştır. 2012 için ödeme hesabı Şekil 2.'deki gibidir.[141]

2.4.5.2. Mal ve Hizmet Vergisi Kredisi (GST Credit)

Kanada Vergi İdaresi tarafından ödenen bu kredi, düşük ve orta gelirli ailelerin mal ve hizmet vergilerini ödemeye yardımcı olmaktadır.

---

[140] http://www.servicecanada.gc.ca/eng/goc/witb/index.shtml (18.11.2013)
[141] Worthwhile Canadian Initiative; http://worthwhile.typepad.com/worthwhile_canadian_initi/2012/11/five-years-of-the-working-income-tax-benefit.html (20.12.2013)

Hak kazanma kriterleri; 19 yaşından büyük, vergi mükellefi olmak olan kredi, kişinin, birlikte yaşadığı partnerinin gelirini ve aldığı diğer yardımları esas alınarak hesaplanmaktadır. Yani kredi, ödenen vergiyle değil kişinin gelirine bağlıdır.

13 milyon ailenin 7,3 milyonunu düşük gelirli olan Kanada'da 2002-2003 yılları arasında 30,6 milyar C$ mal ve hizmet vergisi (GST) toplanmış, 2,9 milyar C$ GST kredisi 9,1 milyon kişiye (7,5 milyon aileye) ödenmiştir. Krediden en çok; gençler, bekârlar, çocuklu aileler ve kazancı 5.000 C$ ile 20.000 C$ arasında olan aileler yararlanmaktadır.[142]

[142] Chawla, Raj K.; "The GST Credit", **Statistics Canada**, June 2006, s.13-21.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARININ SINIFLANDIRILMASI VE YAPI ÖNERİSİ

Yoksullukla mücadelede uygulanan istihdam politikaları, kişinin işgücü piyasasındaki durumuna göre farklılık göstermesi gerekliliği, tezin irdelediği ana konulardan biridir. Bu irdeleme, seçilmiş ülke örneklerinde uygulanan politikaların incelenmesi ve ülkemizde gün geçtikçe önem kazanan sosyal yardım ile istihdam bağının güçlendirmesi çalışmalarının sonucu olarak doğmuştur.

İlk ve ikinci bölümde aktarılan bilgiler ışığında, bu bölümde bireylerin yoksulluktan çıkması veya yoksulluğa düşmemesi için istihdam odaklı yapı önerisi sunulacaktır. Bu yapının temel hizmetlerini;

- Aktif istihdam politikaları (Mesleki Eğitim Kursları, Girişimcilik Programları, Toplum Yararına Program, İşbaşı Eğitimi)
- Danışmanlık hizmetleri
- Pasif istihdam politikaları (İşsizlik Sigortası, İşsizlik veya İş Arayan Yardımı, Kısa Çalışma Ödeneği, Kıdem Tazminatı vb.)
- Sosyal yardım ile istihdam bağlantısı
- Bütünleşik sosyal yardım ağı

şeklinde sıralamak mümkündür.

Bu hizmetlerin birçoğu, Türkiye'de başta İŞKUR olmak üzere çeşitli kamu kurumları tarafından sunulmaktadır. Aktif ve Pasif istihdam politikalarının ağırlıklı amacı; işsizliğin azaltılması ve istihdamın korunmasıdır. Bu politikalar yoksulluk üzerinde genellikle dolaylı etkiye sahiptir. Bir başka deyişle bu politikalar kurgulanırken tek hedef kitlenin yoksul bireyler olmaması itibariyle, yapılarında da bu bireylere yönelik tamamlayıcı parçalar eksik kalabilmektedir. Örneğin seçilmiş

ülkelerin birçoğunda uygulanan işsizlik yardımı ülkemizde uygulanmamaktadır. Yani; daha önce çalışmamış ve prim ödememiş, ancak çalışabilir durumdaki bir kişinin, işsizlik döneminde başvurabileceği tek yardım; işgücü piyasası dışındaki diğer yoksul bireyler gibi sosyal yardım kanallarıdır. Oysa işsizlik yardımı uygulanan ülkelerde, işsizlik sigortası alma koşullarına sahip olmayan işsizler, iş aradıkları sürede, işgücü piyasası içinde kalabilmek için ihtiyaç duyduğu gelir desteğini elde edebilmektedir.

Bununla birlikte; sosyal yardım ve istihdam mekanizmaları arasındaki bağın güçlendirilmesi ve sosyal yardım dağıtımının etkin hale getirilmesi, ülkelerin halen geliştirmek için çaba sarf ettikleri alanlardandır.

Bu bölümde, yoksul bireyler, işgücü piyasasına olan yakınlığına göre; çalışan, işsiz ve işgücü piyasası dışında ancak çalışabilir durumdaki yoksul olmak üzere üç gruba ayrılmıştır. Önce çalışabilir durumda olanları işgücü piyasasına kazandırma, daha sonra istihdama dâhil etme ve en sonunda çalışan yoksuların gelirinin arttırılmasının yöntemleri irdelenmiş ve bu yönde öneriler sunulmuştur.

3.1. ÇALIŞABİLİR DURUMDAKİ YOKSULLARI İŞGÜCÜ PİYASASINA KAZANDIRMA

Birinici ve ikinci bölümde yapılan çalışmalar; işgücü piyasası dışında kalmış yoksul bireylerin çalışma yeti ve isteklerini bakılarak istihdama yönlendirilmesi için sosyal yardım ile istihdam sistemlerinin birbiriyle bağlantılı olması, sosyal yardım sisteminin bütünleşik olmasının yanında; iş arayan yardımının uygulanmasının gerekliliğini ortaya koymuştur. Bu nedenle işgücü piyasası dışında kalmış yoksullar için bu hizmetler açıklanmış ve geliştirilmelerine yönelik öneriler sunulmuştur.

3.1.1. İş Arayan Yardımı

Ülkemizde uygulanmayan bu yardım türü yalnızca işgücü piyasasına yeni girmiş bireyleri için değil aynı zamanda işgücü piyasası dışında kalanlar için de etkin bir politikadır. İş arayan yardımının varlığı bireyleri atıl durmak yerine iş aramaya, dolayısıyla işgücü piyasasına girmeye teşvik etmektedir.

Ayrıca çalışabilir durumda olan sosyal yardım faydalanıcısının işe yönlendirildiği takdirde hane gelirine bağlı olan ve hanedeki diğer fertleri etkileyen sosyal yardımının kesilmesi yerine, bireysel bir gelir olan iş arayan yardımının kesilmesi daha adil ve dünyada uygulanan bir yöntemdir.

3.1.2. Sosyal Yardım – İstihdam Bağının Güçlendirilmesi

Toplumda dezavantajlı durumda olan bireyler, çoğu zaman yararlanabileceği hizmetlerden haberdar olmamakta veya bu hizmetlerin kendisi açısından önceliklerini bilmemektedir. Bu durumu açıklamak için verilebilecek iki uç örnekten birincisi; barınma veya gıda gibi temel ihtiyaçlardan yoksun bireyin sosyal yardım almadan istihdama dâhil olmak için kamu istihdam kurumuna gelmesi, diğeri ise çalışabilecek durumda olan bireyin sosyal yardım alarak yalnızca asgari geçim düzeyinde hayatını sürdürmesidir.

İlk örnekte, istihdam kurumuna giden bireyin istihdam edilebilmesi için ikametgâh, giyim gibi asgari şartları elde edeceği sosyal yardım kurumuna, ikinci bireyin ise en azından danışmanlık hizmeti alması için istihdam kurumuna yönlendirilmesi gereklidir. Bu yönlendirmeler, kurum personelinin bilgisi ve

inisiyatifine bağlı olmaksızın, kurumlar arası bilgi ve iletişim ağı içinde, doğrudan gerçekleşmelidir.

Sosyal yardım- istihdam bağının güçlendirilmesi için uygulanması gereken aşamalar aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

1. Hanelere vatandaşlık numarası benzeri "hane numarası" uygulanması veya Çek Cumhuriyeti'nde uygulanan sosyal yardım kartı uygulaması ile hane geliri sosyal yardım veren kuruluşlar tarafından erişilebilir olmalı ve verilen tüm ayni, nakdi yardımlar bu kayıt sistemi üzerinden gerçekleştirilmelidir.

2. Sosyal yardım başvurusunda bulunan bireyin yaşadığı ailede çalışabilir durumda ve isteğinde olan diğer fertler de araştırılmalıdır.

3. Bu fertlerin istihdam kurumuna bilgileri yollanmalı ve kendilerine uygun istihdam veya kurs imkânı bulunduğu takdirde, iş ve meslek danışmanı tarafından çağrılmalıdır. Böylece genellikle kırsalda yaşayan ve hali hazırda yoksul olan bireylerin yolda harcayacağı zaman ve maddi yük azaltılmaktadır. Ayrıca bu kişilere uygun iş veya kurs imkânı, iş ve meslek danışmanı tarafından kendiliğinden veya kişiyle yapacağı telefon görüşmesi sonucu bulunması sonrasında bireyin davet edilmesi, İŞKUR'a olan istihdam güvenini arttırmada da etkili olacaktır.

4. İstihdama veya aktif programlara yönlendirilmesi yapılan bireyin, yol harçlığı yola çıkmadan önce kişiye ulaştırılacak bir sistem kurulmalıdır. Küçük ancak, bu bireyler için oldukça önemli olan bu masraf, iş arayan yardımının varlığı durumunda bu yardımdan, yoksa Denizli örneğinde olduğu gibi; SYDV'den veya kişiye yakın olması nedeniyle, muhtarlıklardan karşılanmalıdır.

5. Kurumunca teklif edilen, kişinin şartlarına uygun iş veya kurs tekliflerini geçerli bir mazerete dayandırmaksızın reddedden ya da iş ve meslek danışmanı tarafından yapılan yüz yüze veya telefonla görüşme taleplerine cevap vermeyen sosyal yardım yararlanıcılarının, varsa iş arayan yardımı kesilmeli, yoksa haneye ödenmekte olan diğer sosyal yardımlar tekrar gözden geçirilmelidir.

6. Büyük çoğunluğu daha önce çalışmamış ve tamamı dezavantajlı konumunda olan bu bireylerin kabul ettiği işlerdeki uyumu takip edilmeli ve bu kişilere en az

bir yıl süreyle talep ettikleri takdirde ulaşabileceği, psikolojik veya sosyal destek sağlanmalıdır.

3.1.3. Bütünleşik Sosyal Yardım, İstihdam ve Aile Hizmetleri

Kurumlar arasındaki veri alışverişi ve yönlendirme önemli bir gelişme olmakla birlikte, kişilerin istihdama katılmalarını sağlama yönünden yeterli değildir. İki yönlü işleyen sosyal yardım ve istihdam bağlantısı, birçok ülkede beklendiği başarıyı gösterememiştir.[143] Daha bütünleşik sosyal yardım ve istihdam için; istihdama yönlendirilecek bireylerin, işgücü piyasası dışında kalma nedenleri incelenmelidir. Bu güne kadar yapılan araştırmalar ışığında, kişilerin iş gücü piyasası dışında kalma nedenlerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

1. Daha önce yaşlı ve çocuk bakımı üstlendiği için çalışma hayatına hiç girmemiş veya uzun süre dışında kalmış olmaları
2. Uzun süre işsiz kalmanın getirdiği umutsuzluk
3. Deneyim ve mesleki bilgi eksikliği
4. Sermaye yetersizliği
5. Bilgi ve iletişim ağlarından uzak olma
6. Sosyal yardımın kesilmesi endişesi

Türkiye örneğinde, sosyal yardım sisteminden İŞKUR'a ve öncelikle iş ve meslek danışmanına yönlendirilen bireyler için uygulanacak istihdam politikaları, yukarda sayılan nedenlere bağlı olarak değişmelidir.

Birinci grup için aile hizmetleriyle desteklenmeyen bireyin, işgücü piyasasına girmesi olanaksızdır. Bu kişilere evde yapabileceği işler verilmesi sınırlı ölçüde faydalı olsa da yoksulluk zincirinden çıkarmak yerine ailece düşük gelirli işi bitirme kaygısına yönlendirmekte ve ailenin yoksulluk statüsünü değiştirmemektedir.[144] Dolayısıyla; istihdam kurumu tarafından işe yerleştirilecek bireyin, öncelikle bakmakla yükümlü olduğu diğer fertlere bakım hizmeti sunulmalıdır. Bu hizmet, bakım ihtiyacı olan hasta, yaşlı veya çocuk için ayrı ayrı planlanmalı ve hem bakım ihtiyacı olan bireyin sosyalleşmesine katkı sağlaması hem de maliyeti düşürmesi amacıyla toplu ortamlarda sunulmalıdır. Ayrıca bu gruba, işgücü piyasası dışında kaldığı süreye bağlı olarak

[143] Demir Şeker, Hacımahmutoğlu; **a.g.m.**, s. 234-238.
[144] Bknz: 2.3.4 Mikro Kredi Uygulaması

uyuma yönelik hizmetler verilmelidir. Bunlar iş sağlığı ve güvenliği eğitimi, çalışan hakları veya mesleki eğitimler olarak sıralanabilir.

İşgücü piyasası aktörleri tam bilgiye sahip değillerdir, bu da hem arz hem de talep yönünden seçim yapmada güçlük doğurmaktadır. Bilgi eksikliği; kaynaklara erişim yollarının bilinmemesi, bilgi iletişim ağlarından uzak olma veya yanlış bilgilenme gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır ve birok işgücü piyasası dışında kalma nedeniyle örtüşmektedir. Yoksul kesimlerin, iletişim araçlarından en az faydalanan kitle olduğu gözönünde bulundurularak; sermaye birikimi olmayan bireylere girişimcilik, işgücü piyasasına girdiği halde mesleği ve deneyimi olmayan bireylere mesleki eğitim ve işbaşı eğitim hizmeti sunan kamu istihdam kurumu, bu programlarının tanıtımını sürekli olarak yapmalıdır. Ayrıca sosyal yardımının kesilmesi endişesiyle işgücü piyasası dışında kalmayı bilinçli olarak isteyen kesimlerin, sürekli olarak bilgilendirilmesi ve çalışmaya başladıkten sonra da belli bir süre desteklenmesi, işgücüne katılımı arttıracaktır. Bunun için; Birleşik Krallık'ta uygulanan "gelir desteği" ve Kanada'da uygulanan "düşük gelirliler için vergi indirimi" gibi hizmetler, bir yandan kayıt dışılığı azaltırken diğer yandan işgücüne katılımı arttıracaktır.

Bu grupların yanında, umudunu kaybettiği için işgücü piyasasından çıkmış kişilerin de tekrar kazandırılması, ancak özverili danışmanlık hizmeti ile gerçekleşebilmektedir. Çok hassas olan bu grupların işgücü piyasasına kazandırılmaları, ancak yukarıda bahsedilen "kişiye özel", profesyonel danışmanlık hizmetinin varlığıyla ve kurumların daha yakın çalışmasıyla sağlanabilmektedir. İlk aşamada bu kişilerin sıkılmayacağı ve kendini yetersiz hissetmeyeceği faaliyetlere yönlendirilmesi ve istihdam sonrası takibi de oldukça önemlidir.

3.2. İŞSİZ YOKSULLARI İSTİHDAMA KAZANDIRMA

İşsizlik-yoksulluk ilişkisinin anlatıldığı bölümde ilişkinin her ülke için aynı düzeyde geçerli olmadığı belirtilmiştir. Her ülkenin uyguladığı sosyal politika modeli bu ilişkide en belirleyici etkendir. Gelişmiş ülkelerde yoğun olarak uygulanan işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı gibi pasif istihdam politikaları, işsiz bireyin yoksulluk riskini azaltmakta, dolayısıyla bu ülkelerde işini kaybeden birey doğrudan yoksulluğa düşmemektedir. Ayrıca bu politikalar, dolaylı olarak da istihdamı korumakta etkilidir. İşsizlik sigortası ve diğer pasif politikaların sayesinde işsizlik nedeniyle ortaya çıkan satın alma gücünün düşmesini önlenerek üretimin azalması, dolayısıyla toplam talep yetersizliğinden kaynaklanan işsizliğin artmasını önlenmektedir.

Bunun yanında başta toplum yararına çalışma ve işbaşı eğitimi olmak üzere; aktif politikalar, işsizliği azaltmakta, düşük gelir gruplarına istihdam imkânı sunmaktadır. Ülkemizde yoğun bir şekilde uygulanan aktif ve pasif programlar, yoksul bireylere göre özel bir kurguya sahip değildir. Hizmetlere erişimde yoksul olmayan bireylerle eşit fırsatlara sahip olmayan bu kesime yönelik özel politikalar geliştirilmeli, teşviklerin sayısı arttırılmalıdır.

3.2.1. Aktif ve Pasif Programların Yoksullara Yönelik Tekrar Kurgulanması

Yoksul bireye, işsiz kaldığı dönemde destek sağlayan pasif politikalar işsizlik sigortası ve işsizlik yardımıdır. İşsizlik yardımı, ya da seçilmiş ülkelerde uygulanan iş arayan yardımının yokluğu, uzun süre işsiz kalan bireylerin ve iş arama maliyetini karşılayamayan bireyin iş aramaktan vazgeçmesine neden olmaktadır. Ayrıca ülkemizde uygulanan işsizlik sigortasından yararlanma şartlarının ağır olması, faydalananların sınırlı kalmasına neden olmaktadır. Bu nedenle, onuncu kalkınma planında, "işsizlik sigortasından yararlanma koşullarının esnetilmesi ve yararlanma sürelerinin artırılması" hedefi yer almış ve bu konuda çalışmalar yürütülmektedir.[145]

Pasif programların yanında mesleki eğitim, girişimcilik ve iş başı eğitimi gibi aktif programlar da işsiz bireyler yeni fırsatlar yaratabilmektedir. Kişiler mesleki eğitim programlarıyla mesleklerini geliştirme ve yeni bir meslek edinme fırsatı bulurken; işbaşı

[145] Kalkınma Bakanlığı, **a.g.e.**, s.187.

eğitim programıyla tecrübe edinmekte; girişimcilik programıyla kendi işini kurabilmek için sermaye elde edebilmektedir. Ayrıca yoğun işsizlik dönemlerinde gelir kaybını telafi etmek için toplum yararına programlara arttırılmaktadır.

İşsizlik ve yoksulluğun bir arada olduğu bu durumlarda kişi, toplumda dezavantajlı durumdadır ve formel işlerde istihdam edilebilmesi için yadıma ihtiyaç duymaktadır. İşsiz kaldığı dönemde gelir desteği sağlayacak mekanizmaların çeşitliliği ve koşullarının ağır olmaması bu bireylerin iş aradığı süreyi arttıracak ve yoksulluklarının derinleşmesini önleyecektir.

Sağladığı katkıya bağlı olarak işsizlik sigortasından faydalanan veya düşük gelirli olması nedeniyle iş arayan yardımı ile desteklenen işsiz birey, Kurum aracılığıyla doğrudan açık işe ya da aktif programlara yönlendirilecektir. Bu aşamada kişiye özgü danışmanlık hizmeti verilmeli ve bu kişilerin aktif programlardan yararlanması kolaylaştırılmalıdır. Sosyal yardım alanlar, TYP gibi gecici istihdam yaratan programlarda öncelikli olmalı, bu programlardan yararlanması hanenin sosyal yardımının kesilmesine neden olmamalıdır. Onun yerine; kişinin iş arayan yardımı, Macaristan ve Arjantin'de uygulanan programlarda olduğu gibi belli, bir süre TYP'ye katılmış olmasına göre hesaplanması yöntemi uygulanabilir. Bu ülkelerde, toplum yararına programlara olan talebin yüksek olması nedeniyle program sürelere kısaltılarak katılımcı sayısı arttırılmış ve gönüllü programlar geliştirilerek düşük gelirli tüm iş arayanların, iş arayan yardımı veya sosyal yardımı TYP'ye katılmış olma koşuluna bağlanmıştır.

Bir başka deyişle; sosyal yardımlar ve pasif istihdam politikaları, işsizlik sigortası yararlanma şartlarında olduğu gibi, belirli istihdam veya aktif proramdan faydalanma şartlarına bağlanmalı, bu şartlar kişinin işgücü piyasına uyumunu arttıracak şekilde kurgulanmalıdır.

3.2.2. Teşvikler

İşgücü maliyetlerini düşürerek istihdamı arttırmakta önemli etkileri olan istihdam teşvikleri ülkemizde sınırlı ve genellikle geçici kanun maddeleri ile uygulanmaktadır. İşsizlik sigortasından yararlananlara, gençlere, kadınlara, İŞKUR'a kayıtlı işsize ve mesleki yeterliliğe sahip kişilerin istihdam edilmesi sartına bağlı olarak işveren sigorta primlerinin devlet tarafından karşılanmaktadır. Ancak bu teşviklerin

karmaşıklığı ve geçici olarak uygulanması işgücü piyaysasında bilinirliğini azaltmakta, işverenin katlandığı bürokrasi yüklerinden dolayı tercih edilme oranlarını düşürmektedir.[146]

Teşviklerin, sosyal yardım alan ve diğer aktif programlardan yararlananlara yönelik ve sürekli olarak uygulanacak şekilde genişletilmesi; yoksul kesimlerin istihdamını arttırmakla birlikte, kayıt dışılığı da azalmada etkili olacaktır.

[146] Acar,Ozan; **KİT-UP Bülteni**, No:3 SGK 2011.

3.3. ÇALIŞAN YOKSULLARA GELİRİNİN ARTTIRILMASI

Düzenli bir iş sahibi olduğu halde bakmakla yükümlü olduğu kişilerin varlığı veya ücret seviyesinin düşüklüğü nedeniyle yoksul sınırı altında kalan bireyleri için yoksulluk, aşılması daha güç bir olgudur. Çünkü yoksulluğun temel nedenlerinden biri olan zaman kıtlığına sahiptir ve elde ettiği ücreti değiştirecek mekanizmalara erişememektedir. Öte yandan; çalışanlar, yeterli gelir elde ettikleri yaklaşımıyla, birçok ülkede sosyal yardım uygulamalarından mahrum tutulmaktadır.[147] Ayrıca bu kişiler çoğu zaman, daha üst bir ücret düzeyine ulaşmak için ihtiyaç duyduğu mesleki beceri geliştirme kanallarından habersiz veya programların sınırlı olması nedeniyle erişim şansına sahip değildir.

Bu bölüm, çalışan yoksulluğunu, eksik istihdam* yönüyle değerlendirilerek, toplumda eşit fırsatlara sahip olmayan yoksul bireylerin, kapasitesinin altında mesleki beceri veya iş pozisyonlar ile ailesi ile birlikte yoksul olmaya devam etmesinin önüne geçilmesi için öneriler sunmayı amaçlamaktadır

3.3.1. Çalışanlara Yönelik Aktif İstihdam Politikaları

OECD, aktif istihdam programlarını; "iş piyasasını ve işçilerin işle ilgili niteliklerini geliştirmek ve daha etkin bir iş piyasasını teşvik etmeye yönelik önlemler" olarak tanımlamıştır.[148] Ancak ülkemizde çalışanların katılabileceği aktif programlar oldukça sınırlıdır. Bunun için;

- İşyerlerinde düzenlenen mesleki eğitimlerin iş güvenliğinin yanında, mesleki beceri arttırmaya ve kişilerin bir üst pozisyonda istihdam edilebilmesine yönelik olarak arttırılması
- Çalışanların katılımının ve işverenlerin bu kursları düzenlemesinin teşvik edilmesi,
- Girişimcilik ve yeni meslekler edindirecek kursların çalışanların da katılabileceği şekilde planlanması

çalışan yoksulluğunun düşürülmesinde etkili olabileceği düşünülmektedir.

---

[147] Şener; **a.g.m.**, s.5.
[148] Gündoğan; **a.g.m.**, s.168.
* Eksik istihdam: işgücünün; eğitim, yetenek, deneyim ve müsâitlik (erişilebilirlik) açısından kapasitesinin altında çalışmasıdır.

3.3.2. Düşük Gelirli Çalışanlar İçin Vergi Desteği

Seçilmiş ülkelerden Birleşik Krallık ve Kanada'da uygulanan düşük gelir düzeyindekilere vergi indirimi çalışan yoksulluğu için oldukça önemlidir. Devletin, özellikle dolaylı vergi kesintisi yaparken bireyin gelirine dikkat etmesi oldukça güçtür. Ancak geçimini sağlamakta zorluk çeken bireylerin, mecburi olarak ödediği bu vergileri belirli dönemlerde geri alması, hem kayıt dışılığı önlemekte hem de yoksulluğu azaltmakta oldukça etkilidir.

Çalışan yoksulluğunda bir diğer önemli konu; kendi hesabına çalışanlardır. Türkiye'de yoksulluğun profilinin çıkarıldığı bölümde belirtildiği üzere; kendi hesabına çalışanların yoksulluk oranı % 22,49 ile ücretsiz aile işçiliği ve yevmiyeli çalışanlardan sonra çalışanlar arasındaki en yüksek yoksulluk oranıdır. Dolayısıyla kendi hesabına çalışanların riskleri azaltılmalı, özellikle bu gruba yönelik teşvikler uygulanmalıdır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Dünya nüfusunda yoksulluğun boyutu, tüm yoksulluk türlerinde oldukça yüksektir. Türkiye'de ise mutlak yoksulluk neredeyse sıfır iken, toplumun genel refah seviyesinin altında kalanların, yani göreli yoksulluğun oranı AB ortalamalarının üstündedir. Ayrıca bu oran düşen yoksulluk oranları arasında Dolayısıyla göreli yoksulluk, ülkemizin temel sorunları arasında yer almaktadır.

Yoksulluğun kalıcı bir hal almaması ve kişilerin bu durumdan çıkabilmeleri için uygulanan politikalar yoksullukla mücadelenin temelini oluşturmaktadır ve en bilinen mücadele politikası sosyal yardımlardır. Ancak son yıllarda, yapılan çalışmalarda sosyal yardımların önleyici bir rol oynamadığı ve tek başlarına kalıcı yoksulluğu çözmede etkili olamadığı çokça ifade edilmiş, farklı politikalarla desteklenmesi gerekliliği vurgulanmıştır.

Dünya genelinde uygulanan istihdam politikaları, yoksul bireylerin gelir düzeylerini doğrudan veya dolaylı yoldan artırmakta, kişilerin yoksulluk sarmalından çıkmasında oldukça etkili olmaktadır. Ülkemizde bu politikaların çoğu etkin bir şekilde uygulanmaktadır.

Çalışma Türkiye'de ve seçilmiş ülkelerde uygulanan istihdam politikalarını, hedef kitle çerçevesinde gözden geçirmiş ve bu politikaları yoksulluk türlerine göre ayrıştırmıştır.

Bu kapsamda işgücü piyasası dışında kalmış, çalışabilir durumda olan yoksulları önce işgücü piyasasına çekmek, daha sonra da istihdama katmak için; uygulanan sosyal yardımlarla istihdamın bağının kurulması ve bireye özgü danışmanlık hizmetinin gerekliliğine vurgu yapılmıştır.

İşsiz konumda olan yani hali hazırda işgücü piyasasında iş arayan yoksulların ise; işsizlik yardımı ve işveren teşvikiyle korunabileceğini ve bu yolla istihdama daha kolay katılabileceği belirtilmiştir.

Son olarak sosyal yardım sistemi içinde genelde göz ardı edilen ancak ülkemizde yüksek boyutlarda olan çalışan yoksulluk kavramına çözüm aranmıştır. Bu kişilerin daha yüksek gelir düzeyinde istihdam edilmeleri mesleki eğitim programlarıyla sağlanabileceği ve çalışırken de sosyal yardımlardan faydalanabileceği sistemlerin kurulması gerekliliği ortaya konulmuştur.

Bu kapsamda ileri sürülen önerileri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

1. İşgücü piyasası dışındaki yoksulları iş hayatına çekmek ve düşük gelirli işsizlerin iş aramaya devam etmesini desteklemek amacıyla iş arayan yardımı hayata geçirilmelidir.

2. Sosyal yardım-istihdam bağlantısı, aile hizmetlerini içerecek şekilde güçlendirilmeli ve daha bütünleşik bir yapı kurulmalıdır.

3. Aktif istihdam tedbirleri, yoksulların katılımını teşvik edecek şekilde dizayn edilmeli, sosyal yardım ve işsizlik yardımı alma şartı bu programlara katılıma bağlanmalıdır.

4. Danışmanlık hizmetleri, yoksul bireylere kolaylık sağlayacak ve istihdama katıldıktan sonrada da izleyecek şekilde tasarlanmalıdır.

5. Sosyal yardım, iş arayan yardımı ve işsizlik sigortası gibi kaynakları kullanan işsizlerin istihdamını teşvik etmek için işveren maliyet indirimleri getirilmeli ve bu teşvikler kalıcı olmalıdır.

6. Çalışanların katılabileceği aktif programlar çeşitlendirilmeli ve işverenlerin bu programları düzenlenmesi teşvik edilmelidir.

7. Düşük gelirli çalışanlar için, özellikle dolaylı vergilerin iadesi sağlanmalıdır.

8. Bakmakla yükümlü olduğu yakını olan işgücüne bakım hizmeti sunulmalı ve kendi hesabına çalışanların üzerindeki mali riskler azaltılmalıdır.

KAYNAKÇA

Acar,Ozan; **KİT-UP Bülteni**, No:3 SGK 2011.

Açıkgöz, Reşat; "Kadın Yoksulluğu Üzerine Bir İnceleme", **SYDGM Yardım ve Dayanışma Dergisi**, Sayı 2, Ankara 2010.

Adaman, Fikret, Tuğçe Bulut; **"Diyarbakır'dan İstanbul'a 500 Milyonluk Umut Hikâyeleri: Mikrokredi Maceraları"**, İletişim Yayınları, 2007.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı; **"2012 Yılı Faaliyet Raporu"**, http://sgb.aile.gov.tr/upload/Node/19618/files/ASPBakanlik_FaaliyetRaporu_2012_3.pdf (12.12.2013)

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığın ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İşbirliği Protokolü, 17.02.2012**.**

Aktan, Coşkun Can; **"Yoksullukla Mücadele Stratejileri"**, Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, Ankara, 2002.

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği; RG.12.03.2013- 28585.

Akyüz, Ferhat; "Sosyal Yardımdan Sosyal Sigortaya: Bismarckyan ve İngiltere Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Dönüşümü", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 1/5 Güz 2008.

Arpacıoğlu, Özge, Metin Yıldırım; "Dünyada ve Türkiye'de Yoksulluğun Analizi", **Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2011, Cilt: 4, Sayı: 2.

Atkinson, Tony ve diğerleri; **"The EU and Social Inclusion"**, Oxford University Press, 2002.

Boz, Çiğdem; "Adam Smith ve Amartya Sen", **İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 14.3, 2012.

Buğra, Ayşe; **"Yoksulluk ve Sosyal Haklar"**, Sivil Toplum Geliştirme Merkezi Derneği İçin Hazırlanan Danışman Raporu, Aralık 2005.

Buğra, Ayşe, Çağlar Keyder; "The Turkish Welfare Regime in Transformation", **Journal of European Social Policy**, 16.3 (2006).

Chawla, Raj K.; "The GST Credit", **Statistics Canada**, June 2006.

Council of The European Uniıon; **"Foundations and structures for a Joint Assessment Framework (JAF), including an Employment Performance Monitor (EPM) to monitor the Employment Guidelines under Europe 2020"**, Brussels 2010.

Çoğurcu, Cemalettin; "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Stratejik Yönetim ve Projeler Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama", **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, İstanbul 2011, Cilt: 1.

Dansuk, Ercan; **"Türkiye'de Yoksulluğun Ölçülmesi ve Sosyo-Ekonomik Yapılarla İlişkisi"**, DPT Uzmanlık Tezi, DPT Yayını, Ankara 1997.

Demir Şeker, Sırma; **"The Dynamics of Poverty in Turkey"**, PhD. Thesis. Middle East Technical University, 2011.

Demir Şeker, Sırma, Hande Hacımahmutoğlu; "Sosyal Yardım Yararlanıcılarına Özel İstihdam Hizmetlerinin Geliştirilmesi", **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, İstanbul 2011, Cilt: 1.

Eğilmez, Mahfi; "**Gelir Dağılımında Düzelme Yok, Bozulma Var**", http://t24.com.tr/haber/gelir-dagiliminda-duzelme-yok-bozulma-var/213299 (01.12.2013)

Erol, Nihal; **"Gelişmekte Olan Ülkelerde Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele Politikaları"**, Selçuk Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi, Konya 2006.

European Union;
"Your Social Security Rights in Czech Republic", EU 2012.
"National Social Reports of Hungary 2012", EU 2013 (a).
"National Social Report of The Czech Republic 2012", EU 2013 (b).

Goverment of Canada Web Site;
http://www.servicecanada.gc.ca/eng/goc/witb/index.shtml (18.11.2013)

Göker, Zeliha, Kutlu DANE; "İşsizliğin Azaltılmasında Devletin Rolü.", **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, İstanbul 2011, Cilt: 2.

Gündoğan, Naci; "Yoksullukla Mücadelede İstihdam Politikalarının Rolü ve Önemi**", Yoksulluk**, Deniz Feneri Yayınları, C:1, İstanbul, 2003.

Gündoğan, Naci, Mustafa Kemal Biçerli, Ufuk Aydın; **"The Working Poor: a Comparative Analysis"**, Anadolu Üniversitesi, 2005.

Gündüz, Gökhan Sait; **"Sosyal İçerme Politikalarının Uygulanmasında Kamu İstihdam Kurumlarının Rolü"**, Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara 2007.

Güneş, Samet; **"Yoksullukla Mücadelede Mikro Kredi Uygulamaları ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Proje Destekleri"**, Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi, Ankara 2009.

Güneş, Samet, Umut İsmail Yeşilırmak; "Türkiye'de Bilgi Ve İletişim Teknolojilerinin Sosyal Yardım Alanında Kullanımı: Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Ve Sosyal Yardım Bilgi Sistemi", **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, İstanbul 2011, Cilt: 2.

Gürsel Seyfettin; Bülent Anıl, Ayşenur Acar; **"Türkiye'de Yoksulluk Tartışması: Kim haklı? Yoksulluk arttı mı, azaldı mı?"**, BETAM Araştırma Notu 13/153. 01 Ağustos 2013.

Haataja, Anita; "Unemployment, Employment and Poverty", **European Societies**, 1(2), 1999.

Hacımuratoğlu, Tülay Bircan; **"Türkiye'de Kadın Yoksulluğu"**, Kocaeli Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli 2010.

ILO; www.ilo.org/trends (14.04.2014)

http://www.ilo.int/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_101462/lang--en/index.htm (23.04.2014)

Inequality Watch; http://inequalitywatch.eu/spip.php?article99&lang=en (11.12.2013)

Işık, Fatih; "**Denizli Örneğinde Sosyal Yardım ve İstihdam Bağlantısı"**, Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısının Etkinleştirilmesi Çalıştayı Sunumu, Ankara 14.10.2013.

İş Kanunu, "1475"; RG 01.09.1975- 13973.

İşsizlik Sigortası Kanunu, "4447"; RG. 08.09.1999- 23810.

Kalaycıoğlu, Sibel; **"Yoksulluk Nasıl Anlaşılmalı? Temel Tanımlar, Yaklaşımlar"**, SYDV Yoksulluk Üzerine Seminerler Dizisi, 2007 Ankara.

Kalkınma Bakanlığı; **"Onuncu Kalkınma Planı"**, Ankara 2013.

Kaya, Ersin; **"Yoksullukla Mücadelede Avrupa'nın ve Türkiye'nin Sosyal Yardım Modeli"**, Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi. Ankara, 2009.

Kostzer, Daniel; Argentina: **"A Case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery"**, The Levy Economics Institute 2008.

Mutual Learning Programme; **"Peer Country Comments Paper – Hungary"**, Riga 2012.

Odabaşı, Ferhat; **"Yoksullukla Mücadelede İstihdamın Rolü"**, Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi. Ankara, 2009.

OECD; http://www.oecd.org/social/poverty/informalemploymentandtheeconomiccrisis.htm, (11.12.2013)

Öksüz, Davut; **"Sosyal Yardımların Koordinasyonu Sorunu"**, Gazi Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2010.

Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, "4046"; RG. 27.11.1994- 22124.

Peer Country Comments Paper – Hungary (2012)

Ravallion, Martin, Benu Bidani; "How Robust Is A Poverty Profile?", **The World Bank Economic Review,** 8.1, 1994.

Sen, Amartya; **"Poverty and Famines"**, Oxford University Press, 1982.

Sen, Amartya; "**Development as Freedom"** , Anchor Books, New York, 2000.

Sosyal Güvenlik Kurumu İnternet Sitesi;
http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/kurumumuz/ (13.10.201)
http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/tarihce/ (13.10.2013)

.Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü;
"2011 Yılı Faaliyet Raporu", Ankara 2011.
"2012 Yılı Faaliyet Raporu", Ankara 2012.
Stratejik Plan 2009-2013, Ankara 2008.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü İnternet Sitesi;
http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/11781/SYGM-Tarihce, (13.11.2013)
http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/html/11818/SYDV_lerin+Yapisi , (12.12.2013)
http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/11784/SYDTF-Gorevler, (12.12.2013)

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, "3294"; RG. 14.06.1986- 19134.

Şener, Ülker; "Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik", **Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları**, TEPAV Politika Notu, Şubat 2010.

Taşkesen, Mustafa Özcan; **"Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu ve Yoksulluk Politikaları: Kapıcıların Çalışan Yoksulluğu Bağlamında Değerlendirilmesi (Isparta Örneği)"**, Süleyman Demirel Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi, Isparta 2012.

Tcherneva, Pavlina, Randall Wray; **"Public Employment and Women: The Impact of Argentina's Jefes Program on Female Heads of Poor Households"**, Levy Economics Institute Working Paper No: 519, 2005.

The European Anti Poverty Network (EAPN); **"Poverty: What Is It?,**
http://www.eapn.eu/en/what-is-poverty/poverty-what-is-it (04.12.2013)

Toksöz, Gülay; **"Women's Employment Situation in Turkey".** International Labour Office, 2007.

Türkiye İstatistik Kurumu;
"2011 Yılı Yoksulluk Çalışması Açıklamaları", www.tuik.gov.tr, (04.12.2013)
"Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması", 2012.
http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13594 (30.12.2013)
"2009 Yoksulluk Çalışması Sonuçları", 2011.
"Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı", **Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi – 6**, Ankara 2008.
http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13590 (12.12.2013)
"**Hanehalkı İşgücü Anketi"**, 2013.

Türkiye İş Kurumu;
"7. Genel Kurul Çalışma Raporu", Ankara 2013(a).
"Türkiye İşgücü Piyasası Analizi (2013-1. Dönem)", Ankara 2013(b).
http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isarayan/girisimcilik.aspx (16.12.2013).
Aylık İstatistik Bültenleri

UNDP; **Human Development Report**, "The Rise of the South", United Nations Development Programme, New York 2013.
"**2013 İnsani Gelişme Raporu'ndaki Muhtelif Göstergelerle İlgili Açıklama Notu**,

http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/Publications/hdr/T%C3%BCrkiye%20De%C4%9Ferlendirmesi.pdf (10.12.2013)

United Kingdom Government Official Web Site;
https://www.gov.uk/jobseekers-allowance/overview (05.12.2013)
https://www.gov.uk/working-tax-credit/overview (18.12.2013)
https://www.gov.uk/income-support/overview (18.12.2013)
https://www.gov.uk/employment-support-allowance/overview (18.12.2013)
https://www.gov.uk/jobseekers-allowance/what-youll-get (03.05.2014)
https://www.gov.uk/jobseekers-allowance/further-information (03.05.2014)
https://www.gov.uk/working-tax-credit/further-information (05.05.2014)

World Bank,
"Poverty Manual",
http://siteresources.worldbank.org/PGLP/Resources/povertymanual_ch3.pdf (04.12.2013)
http://www.worldbank.org/ (17.12.2013)

Global Economic Prospects, "Crises, Finace, and Growth", The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2010.

Worthwhile Canadian Initiative; http://worthwhile.typepad.com/worthwhile_canadian_initi/2012/11/five-years-of-the-working-income-tax-benefit.html (20.12.2013)

Yurdakul, Funda; **"e-Journal of New World Sciences Academy Social Sciences",** 3C0048, 5, (3), 276-286.

Zacharias Ajit, Thomas Masterson, Emel Memis; **"Time Deficits and Poverty: The Levy Institute of Time And Consumption Poverty in Turkey",** Levy Economic Institute, 2014.

Zülfikar, Berna Şafak; **"Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele Yöntemleri: Katılımcı Bir Yaklaşımla Sosyal Riski Azaltma Projesi'nin Başarı Değerlendirmesi-Ankara İli Örneği"**, Hacettepe Üniversitesi Yüksek lisans Tezi, Ankara, 2010.

ÖZGEÇMİŞ

Gizem Deniz KAYATAŞ, 1 Nisan 1985 tarihinde Ankara'da doğdu. İlköğrenimini Sarar İlkokulu ve Ankara İlköğretim Okulunda, orta öğrenimini Ankara Anadolu Lisesinin Almanca kısmında tamamladı. 2009 yılında Hacettepe Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi İngilizce İktisat Bölümünden mezun oldu. 2010 yılında Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Dış İlişkiler ve Projeler Dairesi Başkanlığı'nda İstihdam Uzman Yardımcısı olarak göreve başladı. Bu görevini İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığında sürdürmektedir.