

# Türkiye'nin Sosyal Yardım Rejimi “Temel Gelir” Zamanı Geldi mi?

TESEV İyi Yönetişim Tartışmaları TESEV'in çalışma alanlarındaki konulara ilişkin farklı bakış açıları ve önerileri kamuoyuyla paylaşmayı hedeflemektedir.



## Dr. Emrah Irzık

Boğaziçi Üniversitesi'nde psikoloji lisansı ve sosyoloji yüksek lisansı sonrası 2016 yılında Central European University'de sosyoloji bölümünde özgür yazılım ile kapitalizmin ilişkisi üzerine doktora yapmıştır. Türkiye'de bazı sivil toplum kuruluşu çalışmalarına bağımsız yazar ve çevirmen olarak katkıda bulunmuştur. Babeş-Bolyai Üniversitesi'nde sosyoloji bölümünde ders vermektedir.

Çalışma karşılığı elde edilen gelir ve yine çalışma karşılığı yararlanma hakkı kazanılan emeklilik ve sağlık sigortası gibi sosyal güvenlik sistemlerinden farklı bir zemin üzerine kurulu sosyal yardımların günümüzdeki önemi hem nicel hem de nitel anlamda artmaktadır. Fakat Türkiye'deki tartışmalı ilkeler üzerine kurulu, yetersiz ve parçalı mevcut sosyal yardım rejimi, yoksulluğun değişen görünümüne ne derece yanıt üretebilmektedir?

Vatandaşlık veya ikamete dayalı evrensel bir temel gelir uygulaması, daha hak temelli, sistematik ve kapsayıcı bir sosyal yardım rejimi oluşturmanın yolu olabilir.

## İşsizlerden Çalışanlara Yoksulluk

Ekonomide yapısal hale gelmiş işsizliğin koyu gölgesi kronikleşmiş yoksulluk sorununun arkasındaki en önemli faktör olmayı sürdürüyor. Yoksulluğun olumsuz sonuçlarının ise sosyal yardım rejimince giderilmesi bekleniyor. Türkiye'de işsizlik oranı 1980-2000 arasında ortalama %7.5, 2000-2010 arasında %9, 2010 sonrasında ise %10 oranına ulaştı (1). Bu durum 1980 sonrasında istihdam hedeflerinden enflasyon hedeflerine geçişin damga vurduğu neoliberal dönemde Türkiye'de işsizliğin döngüsel krizlerden bağımsız olarak seküler şekilde yükseldiğini ortaya koyuyor.

2018 Eylül ayı itibarıyla %11.4'e ulaşan işsizliğin Yeni Ekonomik Program'a göre 2019 yılında %12'ye yükselmesi öngörülüyor (2). Yani uzun vadedeki trendin üzerine bir de kısa vadede krizin olumsuz etkisi binecek. Bu da kaçınılmaz olarak sosyal yardım ihtiyacı duyanların sayılarının artması demek.

Günümüzde yoksul kategorisindeki işsizlere ek olarak giderek "çalışan yoksullar", yani iş bulabildikleri halde yoksulluktan kurtulamayanlar da ekleniyor.

Formel istihdamdakilerin hak kayıpları, çok büyük bir kayıt dışı/enformel sektörün varlığı ve istihdamda prekaryalaşma yani güvencesizlik ve süreksizlik bu eğilimi besliyor. Klasik köylü ve işsiz yoksulluğunun yanına, artık oran olarak düşük gözükse de mutlak çalışan sayısının büyüklüğü düşünüldüğünde çok önemli bir kitle haline gelen çalışanların yoksulluğu ekleniyor. Sosyal yardımların klasik ve bu nispeten yeni yoksulluğu gidermekteki hayati rolü aşağıdaki tabloda görülebilir.

Sosyal yardımların yoksulluğun etkilerini yumuşatmaktaki olumlu maddi etkisi kayda değer bir veri olsa da, toplumsal bir kurum olarak bütünlüklü

etkisinin anlaşılması daha detaylı ve niteliksel bir inceleme gerektirir.

Ayşe Buğra'nın Cumhuriyet tarihi boyunca evrilen sosyal yardım mantığının izini sürdüğü Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika (2008) adlı kitabı bu alan için kurucu bir eser niteliğinde.

Cumhuriyet, çocuk yoksulluğuna dilenci-serserilerin verdiği rahatsızlık bağlamında yaklaşıp çocukların zorla ailelerine teslim edildiği veya Anadolu'daki köylere gönderildiği (hemen hepsi tekrar kaçıyor), bulunup Darülaceze'ye ulaştırılması umuduyla hasta durumda sokaklara terk edilen bebeklerin çoğunun kurtarılamadığı, gecekondulara müsamaha edilmesinin dönem dönem tek etkin "sosyal politika" olduğu sancılı bir tarihe sahip. Fakat belki de bunların hepsinden daha önemlisi sosyal yardımın örgütleyici mantığının bir türlü tam olarak modern ve sistematik bir zemine oturtulamaması.

## 2011 Yılında İstihdam Durumuna Göre Günde \$4.3 Sınırı Cinsinden Yoksulluk Oranları

	Toplam Yoksullar İçindeki Pay	Sosyal Yardımlar Öncesi Yoksulluk Oranı	Sosyal Yardımlar Sonrası Yoksulluk Oranı
Çalışma Yaşamı Dışındakiler	%3	%82,6	%7,4
Kentli İşsizler	%9,1	%66,6	%14,3
Kırsal İşsizler	%7,8	%80,4	%25,8
Topraklı Geçimlik Köylüler	%14,9	%24,3	%14,5
Topraksız Geçimlik Köylüler	%6	%43,4	%26,2
Tarım Emekçileri	%8,9	%35,3	%28
Emekçiler	%40,5	%14,8	%10,1
Kendi Namına Çalışanlar	%4,8	%8,4	%4,8
<b>Türkiye Geneli</b>		<b>%13</b>	<b>%5,7</b>

Veri kaynağı: Bahçe ve Köse (2015)

## Sosyal Yardımın Amacı Ne Olmalı, Kim Almalı, Kim Vermeli?

Buğra'ya göre sosyal yardımlara bakış birkaç parametre etrafında şekilleniyor. Bunlardan ilki yoksulluğun tanımlanış tarzına dair. Yoksulluk sadece "aç kalmak" olarak ifade edilebilecek asgari maddi düzeyin altına düşmek meselesi midir, yoksa bunun ötesinde bir topluma katılamama yani sosyal dışlanma sorunu mudur? Eğer ikincisini kabul edersek, sosyal yardımların amacı sadece maddi yoksulluk ile mücadele değil, yoksul bireyleri gerçek anlamda vatandaşlığa yükseltme meselesi haline geliyor. İkinci parametre yardımı hak eden ve etmeyenler ayrımının geçerliliği. Yardımı hak eden, çalışmak isteyen ama iş bulamayan "dürüst" yoksullar ile "tembellik ve dilencilik iş edinmiş" ve yardımı hak etmeyen yoksullar ayrımı her zaman ahlaken sorunlu bir yaklaşım olmuştur.

Günümüzün çalışan yoksul fenomeni ise bu ayrımı iyice geçersizleştiriyor. Sosyal yardımlardan yararlananların öznel deneyim ve hislerine yer ayırmasıyla literatüre son derece özgün bir etnografik katkı yapan, Denizcan Kutlu'nun Sosyal Yardım Alanlar (2018) derlemesinde yardım alanların işsizlerse çalışmayı, çalıştıkları halde yoksullarsa da ilk fırsatta daha fazla gelir elde edip yardım almayı kesmeyi arzuladıklarını görüyoruz. Buğra'nın sık sık altını çizdiği, yardımların insanlık onurunu güçlendirici şekilde hak temelli (yukarıdaki "hak etme" anlamında değil, bir insan hakkı veya vatandaşlık hakkı anlamında) mi olacağı yoksa minnet duygusu uyandıran keyfi bir hayırseverliğe mi dayanacağı meselesi burada önem kazanıyor. Bu da bizi üçüncü parametreye götürüyor: sosyal yardımları veren kim olmalıdır, iradi şekilde aktive olan gönüllüler mi, görev saikiyle hareket edecek devlet mi?

Sosyal içermeyi sağlayacak, tüm yoksulları ayırım yapmadan yakalayabilecek ve devlet tarafından, modern toplumda birey hakkını temel alan ve sistematik bir şekilde sunulacak bir sosyal yardım sistemi hedefleyeceksek sivil toplum kuruluşlarının (STK) nasıl bir konum almaları gerektiğini de doğru belirlemek gerekiyor. Bu noktada dünyada 1980 sonrasında piyasaların her derde deva olduğu anlayışını bir nebze dengeleyen ve 1990'ların sonunda yerleşen yönetim anlayışı bazı imkânlar içeriyor. Devletin tamamen çekildiği sosyal politika alanlarında oluşan boşlukları doldurarak yardım faaliyetlerini cüzi ve düzensiz bütçelerle bizzat üstlenmeye kalkan, yetkisiz ve hesap vermez bir rol oynayarak (Buğra, s.95)

demokratik noksanlığa yol açan operasyonel bir STK'cılık anlayışındansa devlete baskı uygulayan ve siyasalar konusunda kılavuzluk eden kampanyacı bir çalışma anlayışı tercih edilmelidir.

Bu açıdan TESEV'in belediye hizmetleri konusundaki veri toplama ve sunma çalışması yetkilileri bazı işleri daha iyi ve verimli yapmaya motive eden olumlu bir örnek teşkil ediyor. Özellikle AKP döneminde bu alanda yetkileri artan ve gönüllülerle işbirliğine teşvik edilen (sosyal devletin yanında "sosyal millet" gibi iyi düşünülmeden ortaya atılmış kavramlarla çoğunlukla dini vurgulu vakıflara geniş alanlar açarak) belediyelerin şeffaflık konusunda doğabilecek eksikliklerini gidermeye katkıda bulunuyor. Bu çalışmada gördüğümüz üzere sosyal yardımların dağıtımında yerel yönetimlerin rolü çok büyük.

TESEV, Bernard van Leer Vakfı ve Kadir Has Üniversitesi İstanbul Çalışmaları Merkezi işbirliği ile gerçekleştirilen İstanbul95 projesinin de altyapısını oluşturan veri toplama ve haritalandırma çalışmasının bulgularına göz atıldığında İstanbul ilçe belediyelerince sağlanan sosyal yardımların çeşitliliği dikkat çekiyor.



Şartlı gelir desteği ve mikrokrediye ek olarak öğrenci, asker, bebek, yaşlı, hasta ve engellilere nakit ödeme; ilaç, gıda, giysi, yakacak gibi aynı yardımlar (parasal karşılıkları haritada görülebilir); ev bakımı, temizlik, kişisel bakım, sünnet, cenaze, gezi ve spor gibi hizmet yardımları; tüketim kartları ve diğer "projeler", çok

sayıda kalemden oluşan parçalı bir sosyal yardım yelpazesi oluşturuyor (4). Yerel yöneticilerin sosyal yardımlar konusundaki ek yorum ve görüşleri incelendiğinde gelecek planları içinde ihtiyaçları daha da detaylı tespit etmek ve daha çok ihtiyaç sahibine ulaşmak niyeti sıkça belirtiliyor. Bu yardım türlerinin her biri için özelleşmiş bir şart arayışının, yardımı veren tarafında hatırı sayılır bir uzman tahsisi ve bürokrasi, yardımı alan tarafta ise ihtiyaçların ve şartların sıkça değişebilmesiyle sürekli bir anksiyete hali üreteceği aşikâr.

## Temel Gelir Seçeneği

İşte mevcut sosyal yardımlar içinde nakdi ve aynı transferlerin yerini alacak (kolektif hizmet ve ölçek rasyonalesi olan hizmetlerin ikame edilmesi burada kesinlikle hedef değildir) konsolide bir Evrensel Temel Gelir uygulaması - başka faydaların yanı sıra - hem yardım çeşitliliğinden doğan astara hem de daha fazla ihtiyaç sahibine ulaşmak niyetine derhal ve kökten bir çözüm teşkil edebilir. Güncel sosyal politika tartışmasına 20. yüzyılın sonlarına doğru Guy Standing ve Philippe Van Parijs gibi düşünürlerin kattıkları, fakat kökeni 16. yüzyılda yazan Thomas More'a kadar uzanan evrensel temel gelir düşüncesi ihtiyaç tespiti ve çalışma şartı aramaksızın, çalışmayı caydırmayacak bir seviyede (asgari ücretten düşük) her bireye toplum tarafından düzenli bir nakit ödenek tahsis edilmesine dayanır.

"İhtiyaçların yetkililerce tespit edilmesinin yerini kendi ihtiyaç önceliklerini en iyi bilecek durumda olan ihtiyaç sahibinin kendisinin alması ihtiyaçların tespiti sorununa basit ve doğrudan bir çözüm olacaktır"

İhtiyaçların yetkililerce tespit edilmesinin yerini kendi ihtiyaç önceliklerini en iyi bilecek durumda olan ihtiyaç sahibinin kendisinin alması ihtiyaçların tespiti sorununa basit ve doğrudan bir çözüm olacaktır. "Gerçek" ihtiyaç sahiplerini kayıt dışı ve enformel statüdeki amorf bir kitle içinden bulup çıkarma zorluğunun yerini evrensel şekilde her bireye veya haneye ödenecek, daha sonra ihtiyacı olmayanlardan (bunlar ağırlıklı olarak kayıtlı ve formel statüde istihdam edilen bireyler olacaktır) vergiler yoluyla geri alınacak bir transfer verimli ve hızlı bir şekil alabilir (5). TESEV'in çalışmasında gördüğümüz kadarıyla yardımları ileten yerel yöneticiler yardım almanın onur kırıcı olabildiği yönünde haklı bir kaygıdan hareketle yer yer yardımları neredeyse gizli kapaklı yapmaya - örneğin aynı yardımları ulaştıran araçların herhangi bir amblem veya yazı taşıması yoluyla - özen gösteriyor. Tüm vatandaşların, hatta vatandaş olmasa da aynı toplumda yaşayan herkesin, örneğin göçmenlerin (6) de hak olarak alacağı temel gelir bu utanma-usturuplu yol bulma sorunsalına da son verecektir.

Bu şekilde kurgulanmış bir temel gelir sisteminin parasal maliyetini Buğra ve Sınmazdenir 2003 yılı için hesaplamış (7). 2003 yılında günde \$2.15 altında gelirle yaşayan bireyler baz alınarak yapılan yoksul tanımlaması nüfusun %14'üne tekabül ediyordu. Temel gelir uygulaması sonucu dört kişilik olduğu varsayılan hanelere ayda \$65 net nakit transferi GSYH'nin %0.56'sına, faiz ödemeleri sonrası devlet bütçesinin %1.25'ine denkti. 2018 Ekim itibarıyla \$90'a karşılık gelen bu sayı 2018'de yaşanan döviz krizine rağmen bütçenin enflasyon ayarlamalı dolar cinsinden büyüklüğü ile paralel seyretmiştir. Hiç de altından kalkılamayacak bir yük olmayan bu miktar, yoksulluk sınırının daha yüksek tanımlanması veya yardım miktarının arttırılmasıyla daha da yukarı çekilebilir. Üstelik Türkiye'de emeklilik ve sağlık sigortası dışında kalan sosyal hizmet ve yardımlardan oluşan "diğer" kaleminin GSYH'deki payı gelişmiş ülkelerin çok gerisinde kalmayı sürdürüyor (8).

Savunucuları, temel gelirin toplumu onarıcı etkisinin muhasebe boyutunun çok ötesine geçmesini arzulamaktadır. Bir yeniden dağıtım boyutu olsa da, uygulanmasının evrenselliğini ve meşruluğunu vatandaşlık hakkından almasının toplumda yeniden dağıtıma karşı reaksiyonları yumuşatacağı umulur. Türkiye'de de bazı politik fay hatlarını onarıcı ve kutuplaşmayı azaltıcı bir rol oynaması beklenebilir.

Örneğin, özellikle orta-üst gelir grubundan olanlar arasında sosyal yardımlar üzerinden yoksul halk kesimlerinden iktidar lehine oy devşirildiğine dair “makarna-kömür söylemi” olarak özetlenebilecek yaygın bir itiraz vardır. Sosyal yardımların dağıtımında keyfilik, kayırma ve patronaj ilişkilerinin ağırlıkta olduğu algısı etnografik çalışmalardan gördüğümüz kadarıyla bizzat yardım alanların beyanlarında da yankılanmaktadır. Kutlu vd.'nin araştırmasındaki mülakatların dökümünde sık sık karşımıza çıkan temalar arasında yardımların yetersizliği ama vazgeçilmezliği, yardım almanın aşağılayıcı bir deneyim olarak utanma-sıkılma ile birlikte yaşanması gibi sorunlara ek olarak, yardımların her an geri çekilebileceğine dair endişe ve belirsizlik hali göze çarpmaktadır.

Bir tür sosyal rehin alma olarak yorumlanabilecek bu durum yardım alanda geçim kaygısına yol açmakta ve bununla başa çıkma yolu olarak “sesini çıkarmama” ve değişimden korkma şeklinde özetlenebilecek bir muhafazakârlık halini teşvik etmektedir. Böyle bir kurumsal düzenlemenin yoksul olmayan bazı kesimlerde empatiden yoksun bir tepki ile birleşmesi toplumda yıpratıcı bir etki yaratmaktadır. Tüm vatandaşların veya ülkede ikamet eden tüm bireylerin parçası olduğu ve anlayabilecekleri sadelik ve şeffaflıktaki bir temel gelir uygulamasının mevcut nakdi ve aynı yardım rejiminin yerini alması bu gerilimi azaltıcı ve toplumu birleştirici bir etken de olacaktır.

## Notlar

1. <http://www.mahfiogilmez.com/2017/02/issizlik-artiyor.html>
2. <http://www.bumko.gov.tr/EKlenti/11247.ovpsunumv11turkcepdf.pdf>
3. AKP'li Yıllarda Emeğin Durumu (2015), Bağımsız Sosyal Bilimciler, (s.187, 189) içinde Bahçe ve Köse (2015)
4. <http://belediye.istanbul95.org/>
5. Bu noktada devletin vergi toplamak konusundaki performansını geliştirmenin ve vergi rejimini daha adil kılmanın önemi de artıyor.
6. 1986'da Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile oluşturulan ve kamuoyunda Fakir Fukara Fonu olarak bilinen yardım fonu, birçok yönüyle eksik ve sorunlu olsa da hedef kitlesi olarak “..muhtaç durumda vatandaşlar ile gerektiğinde her ne surette olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişiler”i alması bu açıdan ilgi çekicidir.
7. “Yoksullukla Mücadelede İnsani ve Etkin Bir Yöntem: Nakit Gelir Desteği.” Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru (2007), Derleyenler Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder
8. [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGC](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGC)



Copyright ©Aralık 2018 Tüm hakları saklıdır. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) izni olmadan bu yayının hiçbir kısmı elektronik ya da mekanik yollarla (fotokopi, kayıtların ya da bilgilerin arşivlenmesi, vs.) çoğaltılamaz.



TESEV bu projeye katkılarında ötürü Friedrich Ebert Stiftung Derneği'ne teşekkür eder.