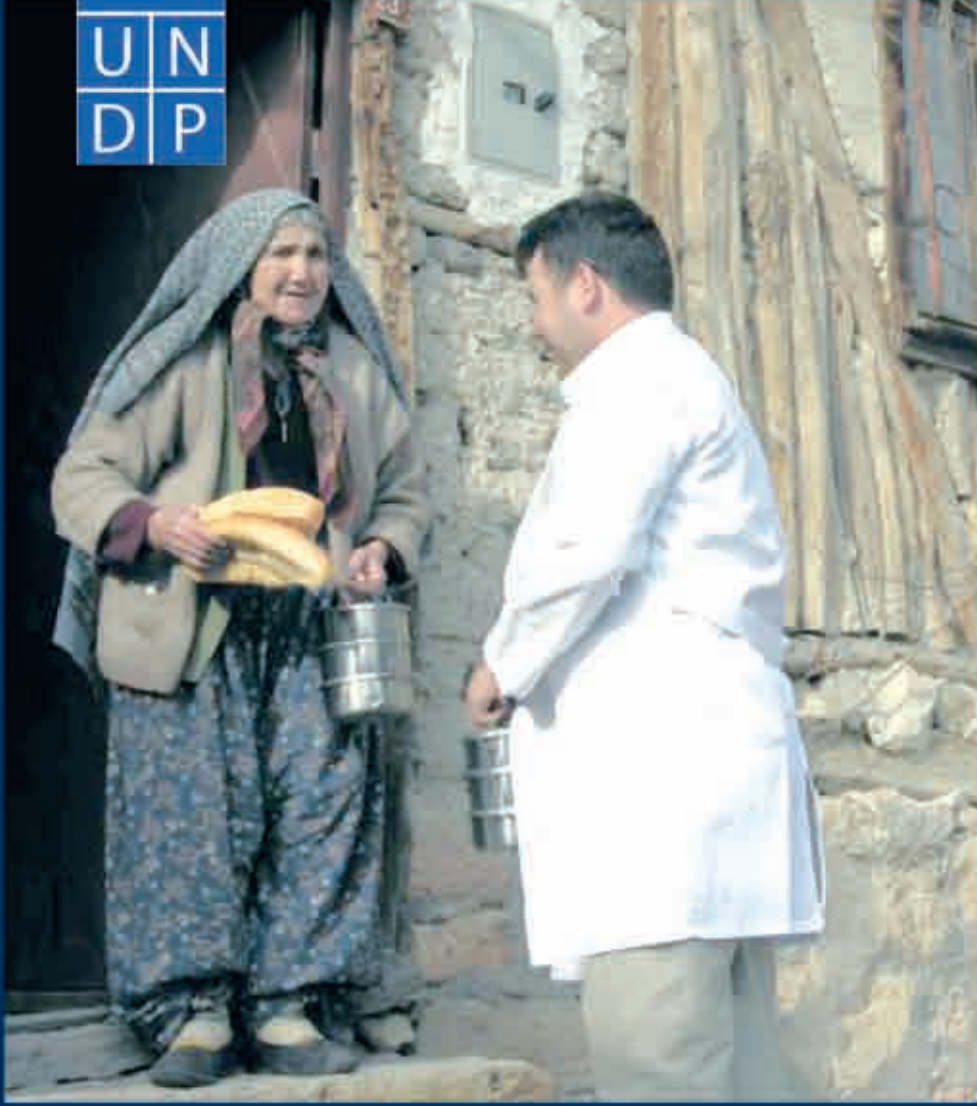




UN  
DP



## **SOCIAL ASSISTANCE IN TURKEY: FOR A POLICY OF MINIMUM INCOME SUPPORT CONDITIONAL ON SOCIALLY BENEFICIAL ACTIVITY**

**REPORT PREPARED FOR THE UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME  
BİRLEŞMİŞ MİLLETLER KALKINMA PROGRAMI İÇİN HAZIRLANAN RAPOR**

**SOSYAL YARDIM UYGULAMALARI VE  
TOPLUMA YARARLI FAALİYET KARŞILIĞINDA  
ASGARİ GELİR DESTEĞİ UYGULAMASI**

**PRINCIPAL INVESTIGATORS / PROJE SORUMLULARI  
PROF. DR. AYŞE BUĞRA, PROF. DR. ÇAĞLAR KEYDER**

**RESEARCH ASSISTANT / ARAŞTIRMA ASİSTANI  
ILGIN ERDEM**





**UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME  
BİRLEŞMİŞ MİLLETLER KALKINMA PROGRAMI**

**BİRLEŞMİŞ MİLLETLER BİNASI  
BİRLİK MAHALLESİ 2.CADDE NO: 11  
ÇANKAYA 06610 ANKARA  
TEL.: +90 (312) 454 11 00  
FAX: +90 (312) 449 14 63**

**[www.undp.org.tr](http://www.undp.org.tr)  
[www.un.org.tr](http://www.un.org.tr)**

**DESIGN APPLICATION & PRINTED  
in by Yalçın Printing House  
TEL.: +90 (312) 435 0 435  
ANKARA-TURKEY**

**SOCIAL ASSISTANCE IN TURKEY:  
FOR A POLICY OF MINIMUM INCOME SUPPORT  
CONDITIONAL ON SOCIALLY BENEFICIAL ACTIVITY**

REPORT PREPARED FOR THE UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME  
BİRLEŞMİŞ MİLLETLER KALKINMA PROGRAMI İÇİN HAZIRLANAN RAPOR

SOSYAL YARDIM UYGULAMALARI VE TOPLUMA YARARLI FAALİYET  
KARŞILIĞINDA ASGARİ GELİR DESTEĞİ UYGULAMASI

PRINCIPAL INVESTIGATORS / PROJE SORUMLULARI  
PROF. DR. AYŞE BUĞRA, PROF. DR. ÇAĞLAR KEYDER

RESEARCH ASSISTANT / ARAŞTIRMA ASİSTANI  
ILGIN ERDEM





---

## İÇİNDEKİLER

|     |   |    |
|-----|---|----|
| I   | GİRİŞ .....   | 7  |
| II  | TÜRKİYE'DE YOKSULLUK VE SOSYAL DIŞLANMA:<br>KARŞILAŞTIRMALI BİR GENEL TABLO ..... | 10 |
| III | TÜRKİYE'DE SOSYAL YARDIM UYGULAMALARI :<br>SORUNLAR VE ÖNERİLER .....             | 16 |
| IV  | AVRUPA'DA ASGARİ GELİR DESTEĞİ UYGULAMALARI .....                                 | 25 |
| V   | NEDEN TOPLUMA YARARLI FAALİYET KARŞILIĞI<br>ASGARİ GELİR DESTEĞİ? .....           | 31 |
| VI  | TÜRKİYE'DE TOPLUMA YARARLI FAALİYETLER NE OLABİLİR,<br>NE OLMAMALIDIR? .....      | 36 |
| VII | KURUMSAL YAPIYLA İLGİLİ GÖZLEMLER .....   | 42 |
|     | SONUÇ .....   | 45 |
|     | REFERANSLAR .....   | 49 |
|     | TABLolar .....  | 52 |
|     | GÖRÜŞME YAPILAN KURUMLAR .....  | 58 |

---

## CONTENTS

|     |  |    |
|-----|--|----|
| I   | INTRODUCTION .....   | 7  |
| II  | POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION IN TURKEY:<br>A COMPARATIVE VIEW .....    | 10 |
| III | SOCIAL ASSISTANCE PRACTICES IN TURKEY:<br>PROBLEMS AND PROPOSALS ..... | 16 |
| IV  | MINIMUM INCOME SUPPORT PRACTICES IN EUROPE .....                       | 25 |
| V   | WHY CONDITIONAL INCOME SUPPORT POLICIES? .....                         | 31 |
| VI  | POSSIBLE COMMUNITY ORIENTED ACTIVITIES IN TURKEY .....                 | 36 |
| VII | OBSERVATIONS CONCERNING INSTITUTIONAL STRUCTURE .....                  | 42 |
|     | CONCLUSION .....   | 45 |
|     | REFERENCES .....   | 49 |
|     | TABLES .....   | 52 |
|     | LIST OF INTERVIEWED INSTITUTIONS .....                                 | 58 |

## **SOSYAL YARDIM UYGULAMALARI VE TOPLUMA YARARLI FAALİYET KARŞILIĞINDA ASGARİ GELİR DESTEĞİ UYGULAMASI**

### ***GİRİŞ***

Türkiye’de yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele konusu, özellikle 2001 krizinin su yüzüne çıkmasına yardım ettiği büyük sefalet manzaralarıyla gündeme geldi. 2003’ten sonra krizin aşılması ve ekonomik büyüme sürecinin yeniden başlaması da, işsizlik ve yoksulluğun ortadan kalkması sonucunu vermedi. İşsizlik ve yoksullukla mücadele yöntemlerinin, sanayi sektörünün önemini kaybettiği ve hizmet sektörünün giderek önem kazandığı, esnek üretim biçimlerinin çalışma hayatına hakim olduğu bir küresel rekabet ortamına uyum sağlamaları gereği ortaya çıktı. Yoksulluk ve toplumsal dışlanmanın sadece emek piyasasının işleyişine güvenerek ve insanların iş bulup çalışma sorumluluklarına

gönderme yaparak çözülecek bir sorun olmadığı görüldü. Böyle bir ortamda, sorunun bireysel değil toplumsal bir sorun olduğunu, çözümünün kamu kaynakları kullanılarak yürütülen bir dizi devlet politikasının yürürlüğe girmesini gerektirdiğini görmek önem kazanıyor.

Yatırım ve teşvik politikalarıyla işgücü talebini etkilemeye yönelik uygulamalar veya işgücü talebinin niteliğini göz önüne alarak biçimlendirilen eğitim/beceri geliştirme programlarıyla çalışabilir nüfusun istihdam edilebilirliğini arttırmayı amaçlayan istihdam politikaları, doğal olarak, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadelede son derece önemli bir yer tutuyorlar. Ama bu mücadelenin önemli bir ayağı da, yoksul kesimlere maddi destek sağlamayı amaçlayan sosyal yardım uygulamaları. Bu proje özellikle sosyal yardım uygulamalarıyla ilgili. Amacı, Türkiye’deki sosyal yardım uygulamalarının sorunlarını ortaya koymak ve özellikle düzenli nakit transferlerini içeren anlamlı bir sosyal yardım

## **SOCIAL ASSISTANCE IN TURKEY: FOR A POLICY OF MINIMUM INCOME SUPPORT CONDITIONAL ON SOCIALLY BENEFICIAL ACTIVITY**

### ***INTRODUCTION***

The issue of combating poverty and social exclusion in Turkey came to light particularly with the bleak scenes of suffering that surfaced after the 2001 economic crisis. Resumption of economic growth after 2003, however, did not lead to a decline of unemployment and alleviation of poverty. Instead, it became apparent that fighting unemployment and poverty had to adopt new methods, taking into account the effects of globalization where the service sector is replacing the industrial sector and where employment becomes subject to the requirements of flexible production. It has been recognized that poverty and social exclusion cannot be fought by

relying exclusively on the workings of the labor market or by relying on individuals’ responsibility to find employment. In this environment it is important to admit that the issue is systemic , rather than individual, and that the solution requires state policies and the mobilization of public funds.

Policies to increase the demand for labor through investment incentives, or to enhance the employability of the working age population through education/skill programs in line with workforce needs, naturally constitute a significant role in the process of combating poverty and social exclusion. However, social assistance practices comprise an equally important dimension of this process. This project is especially about such social assistance practices. The aim is to analyze the problems with existing social assistance practices in Turkey and, more specifically, to outline the fundamental components of a meaningful social assistance scheme that includes regular cash transfers. Some of these components consist of improvements to already



paketinin temel öğelerini belirlemek. Bu öğelerden bir kısmı, halen yürürlükte olan bazı uygulamaların geliştirilmesinden oluşuyor. Ama asıl üzerinde durulan, yeni bir program önerisi: Topluma yararlı faaliyet koşuluyla verilen asgari gelir desteği. Bu uygulama, yoksulluk ve sosyal dışlanma tehdidi altındaki, kendi çabalarıyla iş bulma imkanları çok az olan veya hiç olmayan kesimlere, eğitim/beceri geliştirme programlarına katılmak ve/veya yaşadıkları çevreyi ve o çevrede yaşayanların durumunu iyileştirmeye yönelik topluma yararlı işlerde çalışmak karşılığında yapılacak düzenli nakit transferlerini içeriyor.

Bu raporda, önerilen programın hem genel olarak asgari gelir desteği politikalarının hem de önerdiğimiz faaliyet koşullu politikanın avantajları tartışılacak. Bu bağlamda ortaya çıkan bazı temel avantajlar şunlar: İlk olarak, asgari gelir desteği programı, bugün farklı kamu kurumlarının, Sivil Toplum Kuruluşlarının (STK) ve hayırsever bireylerin yaptıkları çok sayıda, bölük pörçük, önemsiz miktarlardaki yardımlardan

yararlanmak için uğraşan yoksulların “merhamete muhtaç zavallılar” durumundan kurtulmalarını sağlayacaktır. İkincisi, asgari gelir desteği politikası, ekonomiye net bir satın alma gücü enjekte ederek, piyasanın işleyişine çarpıtıcı müdahalelerde bulunmaksızın, üretimi ve istihdamı arttırıcı bir etki yapacaktır. Bu etkinin özellikle ekonomik faaliyet düzeyinin çok düşük olduğu yoksul yörelerde önem kazanması beklenebilir. Faaliyet koşullu asgari gelir desteği, buna ek olarak, istihdam edilebilirliği arttırıcı bir rol oynayacaktır. Yani önerdiğimiz politika, doğrudan doğruya ücretli istihdam yaratmaya yönelik bir politika olmamakla birlikte, bu anlamda, istihdam politikalarıyla anlamlı bir biçimde eklenmektedir.

Türkiye’de potansiyel işgücünün yalnız yüzde 45’inin çalıştığı düşünülürse, işsizliğin ne kadar önemli bir sorun olduğu ortaya çıkar. İşsizlik, çoğu zaman, sadece yoksulluğa yol açtığı ölçüde gündeme gelmektedir. Oysa kırsal bölgelerden farklı olarak, kentte işsiz kalmak ve toplumsal faaliyetlere iştirak edememek, aynı zamanda, toplumla bütünleşme

existing practices. But what we mainly emphasize is a new policy proposal: minimum income support conditional on socially beneficial activities. The proposed measure would provide regular cash transfers to people who live under the threat of poverty and social exclusion or have little or no opportunity of finding employment, on the condition that they attend education/skill developing programs and/or engage in activities that would improve the quality of life and living conditions of people in their communities.

In this report, we will be discussing both the more general income support policies, and our own proposal of income transfers conditional on socially beneficial activity. Some of the expected benefits of these policies are the following: first, a minimum income support program will relieve the poor from a position of destitution where they are dependent on the various, yet irregular and insufficient, assistances of diverse public institutions, non-governmental organizations (NGOs) and charitable individuals.

Second, a minimum income assistance policy will introduce a net purchasing power into the economy without any distorting effect on market mechanisms; it will thus lead to an increase in production and employment. It can be expected that such an effect will be especially important in poorer regions where levels of economic activity are particularly low. Minimum income assistance conditional on socially beneficial activity not only will enhance the quality of life in poor cities, but will also play a role in increasing employability. In other words, while what we are proposing is not a workfare program involving the provision of paid employment in the public or the private sector, it will contribute to improving the skill level of the unemployed.

Bearing in mind that only 45 percent of Turkey’s labor-force is employed, it is easy to appreciate the seriousness of the problem of unemployment. Generally, unemployment is discussed as the principal factor in causing poverty. However, being unemployed in the city (as opposed to rural areas) and

yollarının tıkanması, toplumun çözülüp atomize olması, veya birbirine kapalı cemaatlere bölünmesi anlamına da gelmektedir. Bu nedenle, sosyal politikanın tek hedefi yoksulluğu gidermek olamaz. Yoksulluğa karşı gelir transferi, sosyal politikanın en kolay tasarlanabilecek kısmıdır; esas zor olan, gelir transferi ile beraber toplumun içericiğini de sağlamayı başarmaktır. Bu da, toplumla bütünleştirici faaliyetlerin düşünülmesini gerektirir.

Proje, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne (AB) aday ülke statüsünde olduğu gerçeğinden hareketle ve sosyal yardım uygulamalarının da AB'deki yaklaşımlarla uyum sağlaması gerektiği anlayışıyla yürütüldü. Temel olarak, üç veri kaynağından yararlandık. İlk olarak, Türkiye'deki yoksulluk ve sosyal dışlanma tehdidinin boyutlarını gösteren istatistik verilerden yararlandık. Bu bağlamda, AB müktesebatı çerçevesinde bütün üye ve aday ülkelerin kullandıkları Laeken göstergelerinden faydalanılarak sunulan EUROSTAT verileri kullanıldı. Bu veriler sayesinde, ele alınan sorunun Türkiye'deki

boyutlarını AB üyeleri ve aday ülkelerdekilerle karşılaştırma fırsatını bulduk. Laeken göstergelerinin yanı sıra, emek piyasası ve insani gelişme düzeyiyle ilgili başka resmi verileri de kullandık.

İkinci olarak, Avrupa Birliği'nde uygulanmakta olan koşulsuz ve faaliyet koşullu asgari gelir desteği politikaları incelendi. Avrupa örneklerinin dışında, ABD, Kanada, Arjantin gibi çalışma programlarıyla birlikte yürütülen sosyal yardım uygulamaları da göz önüne alındı.

Üçüncü olarak, yoksulluk ve sosyal dışlanmanın farklı biçimlerde ortaya çıkabileceğini düşündüğümüz yedi ilde, İstanbul, İzmir, Bursa, Samsun, Diyarbakır, Batman ve Mardin'de, bir alan araştırması gerçekleştirildi. Bu illerde, toplum merkezleri, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma il müdürlükleri ve vakıfları, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) müdürlükleri ve belediyelerde çalışanlarla yüz yüze derinlemesine görüşmeler gerçekleştirildi. Bunun yanı sıra, bazı muhtarlarla da

inability to participate in social activities, may mean that the paths to social integration will be blocked, that society may dissolve and become atomized or divided into communities of the excluded. Therefore, social policy cannot only address the eradication of poverty; it has to remember the threat of social exclusion as well. Cash transfers against poverty are easier to design; the greater challenge is to ensure social inclusiveness along with cash transfers. That is why we must consider activities that improve social integration.

This project was carried out with the understanding that Turkey, as a European Union (EU) candidate, needs to adapt to the EU social assistance approach. We have utilized three basic resources. First, we used statistical data revealing the dimensions of the threat of poverty and social exclusion in Turkey. In this context, we especially drew on EUROSTAT data on the Laeken indicators, which are utilized by all EU member and candidate countries. Thanks to such data, we were able to compare the scope of the problem in

Turkey with other EU member and candidate countries. Aside from the Laeken indicators, we also used other official data regarding labor market and levels of human development.

Second, we examined the unconditional and activity-conditioned minimum income support policies currently implemented in the EU. Aside from the European examples, social assistance and workfare programs in the USA, Canada and Argentina were also considered.

Third, we conducted fieldwork in seven provinces where we thought poverty and social exclusion may be manifested differently (Istanbul, Izmir, Bursa, Samsun, Diyarbakir, Batman and Mardin). In these provinces we conducted in depth interviews with the staff of Community Centers, the Social Assistance and Solidarity provincial directorates and foundations, directorates of the Social Services and Child Protection Agency (SHÇEK) and local government employees. Additionally, we interviewed

konuşuldu. Toplum merkezlerindeki görüşmeler çerçevesinde, merkezlere gelen ve sosyal yardımların hedef kitlesi içinde yer alabilecek kişilerle de grup tartışmaları gerçekleştirmeye çalıştık. Bu grup toplantılarının örgütlenmesinde, özellikle İstanbul dışındaki illerde bazı zorluklar yaşandığı için, büyük ölçüde hedef kitlenin niteliği hakkında sosyal yardım alanında görev yapanların verdikleri bilgilere dayandık. Bursa’da, Uludağ Üniversitesi ve Nilüfer Belediyesi’nin ortaklaşa kurduğu Halk Sağlığı Merkezlerinin kendi bölgelerinde yaptığı düzenli aile taramalarının veri tabanları, bize bu ilde yoksulluğun aile tiplerine dayalı profili hakkında fikir verecek nitelikteydi. Samsun’da ise SHÇEK’e bağlı iki toplum merkezinin buldukları bölgelerin yoksulluk profilini çıkarmak üzere yaptıkları anket sonuçları araştırmamıza katkıda bulundu. Bunun yanı sıra, İzmir ve Diyarbakır’da bazı yoksul mahallelerin muhtarları ile gerçekleştirdiğimiz ev görüşmeleri de, kurumlardaki tartışmalara ek olarak, araştırmamız için bilgi verici nitelikteydiler. Ekte görüşme yapılan kurumların bir listesini sunuyoruz.

## **TÜRKİYE’DE YOKSULLUK VE SOSYAL DİŞLANMA : KARŞILAŞTIRMALI BİR GENEL TABLO**

Aşağı yukarı çeyrek yüzyıldır yoksulluk, hükümetleri ve kamuoyunu en çok meşgul eden sosyal sorunlardan biri olarak dünyanın gündeminde yer alıyor. Farklı hükümetler ve farklı uluslararası kuruluşlar, bu soruna değişik yöntemlerle yaklaşıyor ve değişik önlemler geliştiriyorlar. Bu raporda benimsenen yaklaşım, artık resmen AB’ye aday ülke statüsünde bulunan Türkiye’de yoksullukla ilgili çalışmaların ve yoksullukla mücadele kapsamında alınan önlemlerin AB’dekilerle uyumlu olması gerektiği fikri doğrultusunda biçimlenen bir yaklaşım.

AB’de geçerli olan yaklaşım doğrultusunda, yoksulluk bir “sosyal dışlanma” sorunu olarak ele alınıyor ve “sosyal içerme”yi amaçlayan politikaların konusu haline geliyor. Bu yaklaşımın temel özelliklerinden biri, yoksulluğu, insanların topluma toplumun eşit bireyleri olarak katılmalarını

some *muhtars* (*neighborhood headmen*). We also conducted focus group discussions with people attending Community Centers who may potentially qualify for social assistance. Due to the difficulties encountered in organizing these focus group meetings, particularly in the provinces outside of Istanbul, we had to mainly rely on the information provided by those people employed in the field of social assistance when defining the characteristics of our target populations. The database developed through regular family screenings by the Centers for Public Health, jointly funded by Bursa’s Uludağ University and the Nilüfer Municipality, gave us a sense of the profile of poverty in this province, as it occurs in different family types. In Samsun, the two SHÇEK community centers conducted public surveys aiming to determine the poverty profile of their respective regions, which also contributed to our research. In addition to the discussions conducted at the centers, our interviews in Izmir and Diyarbakir with households in poor neighborhoods were also informative. We present the list of institutions where

interviews were conducted in the appendix.

## **POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION IN TURKEY: A COMPARATIVE VIEW**

For about a quarter of a century, poverty has remained the most central global social issue and has preoccupied states and the public. Different states and international organizations approach this problem through different analytic and policy perspectives. The approach taken in this report argues that as Turkey is now officially a candidate country to the EU, research about and strategies devised against poverty in Turkey must be in line with the stance taken by the EU.

The dominant approach in the EU considers poverty as a problem of “social exclusion” and devises policies to promote “social inclusion”. One of the main aspects of this approach is that it addresses poverty as a multi-dimensional problem that prevents members of the society who enjoy the same legal

engelleyen değişik unsurların tanımladığı çok boyutlu bir sorun olarak ele alışı. Topluma katılmayı engelleyen unsurlardan biri kuşkusuz gelir düzeyinin yetersizliği. Bunun için de, AB düzeyinde yoksulluk riski altındakiler, her üye ülkede, ülkenin ortanca gelirinin yüzde 60'ının altında bir gelire sahip bireylerden oluşacak şekilde tanımlanıyor. Ama bunun yanı sıra, özel risk grupları üzerinde ayrıca duruluyor. Bu bağlamda, çocuklar ve yaşlılar gibi özel önlemlerle korunması gereken grupların dışında, özürllüer, etnik azınlık mensubu oldukları için veya toplumsal cinsiyetle ilgili özelliklerinden ötürü ayrımcılıkla karşılaşabilecek grupların sorunları da ayrıca dikkate alınıyor. Dolayısıyla, sosyal dışlanma kavramı, ekonomik sistemin yoksulluğa neden olan özelliklerinin dışında, farklı bireyler arasındaki toplumsal kaynaklara ulaşma kapasitesi farklarını gündeme getiriyor. Bunu yaparken de, ekonomik bir sorun olarak yoksulluğun giderek kemikleşebileceği ve yoksulluk riskine özellikle açık grupların, kültürel ve mekansal olarak da toplumdan dışlanabileceklerine işaret ediyor.

Bölgesel eşitsizlikler de, yoksulluk ve sosyal dışlanma sorununun bir boyutu olarak ele alınıyor

Bu yaklaşım doğrultusunda bakıldığında, Türkiye'de gerçekten çok ciddi bir sosyal dışlanma sorunu olduğu açıkça görülebiliyor. Yukarıdaki tanıma göre, Türkiye'de yoksulluk riski ile karşı karşıya olanların toplam nüfusa oranı yüzde 26<sup>i</sup> ve bu AB üyeleri ve aday ülkeler arasındaki en yüksek oran. Çocuk yoksulluğu oranı ise yüzde 34 ve bu da, gene, AB üyeleri ve aday ülkeler arasında en yüksek oran (Tablo I.a). Türkiye'de yoksulluğun özellikle çok çocuklu aileleri tehdit ettiğinin altını çizmek önemli. Nitekim, hane temelinde bakıldığında, iki yetişkin ve üçten fazla çocuktan oluşan ailelerde yoksulluk oranının yüzde 36.26'e çıktığını görüyoruz (Tablo II). Bu durum, doğal olarak nüfus planlamasının önemine dikkat çekiyor. Yüksek doğurganlık oranının en önemli nedenleri arasında, annenin eğitimsizliği ve iş hayatına katılmaması bulunuyor. Yapılan araştırmalar, eğitim düzeyi arttıkça doğurganlığın

status from equal participation in society. Inadequacy of income is recognized to be one of the primary barriers to social participation. Therefore, in every EU member country, those who are seen to be at risk of poverty are defined as individuals who have an income that is below 60 percent of the median national income. Additionally, there is separate consideration of special risk groups. In this context, aside from groups such as children and elderly which require special care, the problems of other groups that may be susceptible to discrimination, for example due to disability, ethnicity or gender, are also taken into account. In other words, apart from the various traits of the economic system leading to poverty, the term social exclusion also highlights the difference in the capacity of different individuals to access social resources. In doing this, it implies that poverty can ossify as an economic problem, and that those groups most exposed to the risk of poverty are also susceptible to cultural and spatial exclusion. Regional inequalities are also considered as one aspect of the problem of poverty and social exclusion.

When viewed through this approach, it can clearly be seen that social exclusion is a serious problem in Turkey. According to the aforementioned definition, those at risk of poverty in Turkey are 26 percent of the total population<sup>i</sup>, which is the highest percentage among EU member and candidate countries. Child poverty rates stand at 34 percent, which is again the highest rate among EU member and candidate countries (Table I.a). It is important to underline that poverty in Turkey especially threatens families with many children. Indeed, when households are considered, we see that in families with more than two adults and three children, the poverty rate rises to 36.26 percent. (Table II). This condition naturally draws attention to the importance of family planning. The most important reasons that correlate with high fertility rates are mothers' lack of education and absence of participation in working life. Research conducted in this field reveals that fertility rates decline as levels of education improve.<sup>ii</sup> Therefore, all interventions that improve the schooling rates of

azaldığını göstermekte.<sup>ii</sup> Dolayısıyla kız çocukların okullaşma oranını arttıran ve kadınların işgücüne katılımını teşvik eden bütün önlemler, uzun vadede doğurganlığı kontrol altına almakta etkili önlemler olarak ortaya çıkıyorlar. Ama bunun yanı sıra, varolan durumdan yola çıkarak kısa vadede alınacak sosyal politika önlemleriyle, bugün yoksul ailelerin çocuklarını tehdit etmekte olan büyük tehlikeyle yüzleşmek son derece önemli görünüyor.

Çocuk yoksulluğu, doğal olarak, çocukların çalışması ve eğitmeden kopmalarıyla yakından ilgili bir olgu. Çocukların çoğu zaman sağlıklı ve tehlikeli koşullarda çalışıyor olmaları üzerinde ciddiyetle durulması gereken bir sorun. Nitekim, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın hazırlamakta olduğu Sosyal İçerme Belgesi, belgenin üçüncü bölümünde bu soruna önemli bir yer ayırmış durumda. Çalışan çocukların karşı karşıya oldukları tehlikelerin kendi içinde kabul edilmesi imkansız bir durum oluşturmasının yanı sıra, bütün boyutlarıyla çocuk yoksulluğu yoksulluğun kendini tekrar eden bir sorun

olarak kalmasının önemli bir nedeni olduğu için acil çözüm gerektiriyor.

Yaşlı yoksulluğu Türkiye'de nispeten daha düşük (yüzde 21), ama bu konuda da nüfusun hızla yaşlanmakta olduğu ve geleneksel geniş aile yapısının, özellikle kentleşmenin etkisiyle, yerini çekirdek aileye bıraktığı düşünülerek acil önlem alınması gerektiği açık (Tablo III).

Bütün yaş gruplarında, yoksulluk kadınlar için erkeklerden daha büyük bir tehdit oluşturuyor. Bütün yaş gruplarında kadın yoksulluğu oranı erkeklerinkinden yüksek olmakla beraber, aradaki fark özellikle 65 yaş üstü nüfusta açılıyor. 65 yaş üstü erkekler için yoksulluk oranı yüzde 20 iken kadınlar için bu oran yüzde 23 (TÜİK 2003). Kadınların durumunda sosyal dışlanma tehlikesi, işgücüne katılma oranlarının fevkalade düşük olmasıyla da bağlantılı. Bu oranın tarımda istihdamın düşüşüyle birlikte azaldığını, yani kentleşmeyle birlikte kadınların daha fazla eve kapandıklarını görüyoruz.

girls and encourage women's participation in the labor force turn out to be effective interventions in the long-term management of fertility rates. On the other hand, in order to confront the dangers that await the children of poor families in the short run, it is extremely important to establish short-term social policies in light of the current circumstances.

Child poverty is closely associated with child labor and children's removal from school. The fact that children are usually made to work in unhealthy and unsafe circumstances is an issue that requires critical attention. Indeed, the third section of the Turkey's Joint Inclusion Memorandum (JIM) being prepared by the MoLSS especially highlights this problem. Child poverty is a perfect example of poverty being a self-perpetuating condition, which is why it requires urgent action.

Old age poverty in Turkey is lower (21 percent); but the fact that the population is rapidly aging, and that traditional large family structures are increasingly

being replaced with urbanized nuclear families, may soon create a situation that calls for immediate action (Table III).

In all age groups, poverty is a greater threat to women than men. Poverty rates are higher for women in all age groups, but this gap increases particularly after age 65. While poverty rates for men over 65 is 20 percent, for women this rate is 23 percent (TURKSTAT 2003). This greater threat of social exclusion to women is closely connected with the very low rates of female labor force participation, especially with the limited opportunities of formal employment for women. This rate declines even further with the fall in agricultural population, which together with urbanization leads to more women staying at home. Low participation in the labor force highlights a large cultural problem that is partly the result of women's exclusion from the educational sphere, and must be systematically addressed. (Table IV and Table V).

Bu, doğal olarak, kadınların eğitim alanından dışlanmalarını da içeren ve sistematik olarak üzerine gidilmesi gereken büyük bir kültürel soruna işaret ediyor (Tablo IV ve Tablo V).

Türkiye’de Doğu bölgelerinin geri kalmışlığıyla ilgili kapsamlı istatistikler bulunmakla birlikte, henüz yukarıda değindiğimiz yoksulluk istatistiklerinin bölgesel dağılımına sahip değiliz. Ancak, UNDP’nin yayınladığı son Türkiye İnsani Gelişme Raporu’nda (2006) insani gelişme göstergelerinin bölgesel dağılımı mevcut. Temel aldığı istatistikler biraz eski olmakla birlikte, bu dağılım, çocuk yoksulluğuyla ve kadınları tehdit eden sosyal dışlanma tehlikesiyle yakından ilişkili eğitim sorunlarının yoksul bölgelerde çok daha ağır olduğunu açıkça gösterir nitelikte. Özellikle kızların okullaşma oranlarının artması için girişilen çabalar bu tabloda belirli bir düzelme sağlamış olabilir, ama bölgenin görece yoksulluğunun azalmayıp arttığı dikkate alınır, söz konusu düzelme konusunda fazla iyimser olmak herhalde mümkün değil.

Üzerinde durulması gereken başka bir grup da gençler. Türkiye’de yoksulluk riskinin çocuklardan sonra en fazla tehdit ettiği yaş grubu, yüzde 26’lık bir yoksulluk oranıyla, 16-24 yaş arası grup. Bu yaş grubunun karşı karşıya olduğu sosyal dışlanma tehlikesi, suç ve şiddet eğilimleriyle uyuşturucu alışkanlığının yerleşeceği en uygun zemin olması nedeniyle, gerçekten büyük bir toplumsal tehdit oluşturuyor.

Yoksulluk, doğal olarak, işsizlikle yakından bağlantılı. Nitekim, yoksulluk oranı işsizlerin durumunda yüzde 31. Yoksul erkeklerin yüzde 36’sı da işsiz. Ama buradan hareketle, “yoksulluk eşitir işsizlik” gibi bir denkleme ulaşmak mümkün değil. Yoksulluk sadece işsizleri tehdit eden bir sorun değil. Nitekim, çalışanlar arasında da yoksulluk oranı yüzde 23. Türkiye’de ücretli maaşlı kesimin yüzde 19’u, kendi hesabına çalışanların ise, yüzde 27’si yoksul. Kendi hesabına çalışan kadınlar arasında yoksulluk oranının yüzde 32 olduğunu da ayrıca belirtmek anlamlı. Yani, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla

Although there are various indicators regarding the underdevelopment of Turkey’s Eastern regions, we do not yet have the regional distribution of the poverty statistics mentioned above. However, in UNDP’s most recent country Human Development Report on Turkey (2006) there are human development indicators at the regional level. Although they rely on older statistics, the figures reveal that the problems related to education are especially dire in these poor regions. As already mentioned, lack of education is closely associated with child poverty and threat of social exclusion for women. Even though the tables show that various initiatives to increase girls’ schooling have led to some improvements, it is difficult to be overly optimistic, especially when we consider that the region’s relative poverty has actually increased.

Another group that requires attention is the youth. The second age group that is most at risk of poverty after children is the 16-24 age group, with a 26 poverty rate. This age group is also more inclined to crime,

violence and drugs; therefore their social exclusion implies a much wider and deeper social threat.

Poverty is closely associated with unemployment. The poverty rate in the case of the unemployed is 31 percent, while 36 percent of poor men are unemployed. However, based on these rates it is not possible to reach the conclusion that “poverty equals unemployment.” Poverty is not a problem that solely threatens the unemployed. In fact, the poverty rate for the employed is 23 percent. 19 percent of waged laborers and 27 percent of self-employed in Turkey are in the ranks of the working poor. It is also important to mention that the figure is higher for women: 32 of self-employed women are poor. In other words, it is imperative to underline that the fight against poverty and social exclusion cannot be resolved solely by creating jobs; it requires the creation of “decent” jobs and initiatives to increase the employability of individuals to work in these kinds of jobs (Table VI).

mücadelenin, sadece iş yaratarak değil, “düzgün” işler yaratarak ve bu tür işlerde istihdam edilebilirliği artırarak yürütülecek bir mücadele olduğunun ciddiyetle altını çizmek gerekiyor (Tablo VI).

Yukarıdaki gözlemler, Türkiye’deki yoksulluk ve sosyal dışlanma sorununun bazı yönlerini AB düzeyinde karşılaştırmalara imkan verecek şekilde ortaya koyuyor. Sorunun Türkiye’deki ağırlığını açıkça gösteren bu karşılaştırmanın, yoksulluğu ülkenin ortanca gelir düzeyi temel alınarak gerçekleştirildiğini, dolayısıyla milli gelir farklarının ötesinde bir nitelik taşıdığını unutmamak lazım. Başka bir deyişle, sosyal dışlanma tehdidi altındaki insanların yoksulluğu göreceli bir yoksulluk ve Türkiye’nin ortanca gelirinin AB üyesi ülkelerinkinden çok daha düşük olduğu göz önüne alındığında, çok daha ciddi bir mutlak gelir düzeyi düşüklüğüne işaret ediyor (Tablo VII).

Türkiye’de yoksulluğun, büyük bir toplumsal dönüşüm geçiren ve nüfusun önemli bir kısmının kırsal alanda yaşadığı bir tarım toplumu olmaktan çıkan bir toplumda yer aldığını görmek gerekiyor. Tarımdan kopuşun, sanayi sektörünün istihdamın motoru olmaktan çıktığı, hizmet sektöründe nitelikli istihdam sağlamanın önem kazandığı bir ortamda gerçekleştiğini görmek de önemli. Göçle büyük şehirlere gelen nüfusun, sadece vasıfsız değil aynı zamanda kentsel yaşama adapte olmakta güçlük çeken bir kesim olduğu görülüyor. Bunun yanı sıra, etnik köken farklılıkları da adaptasyonu güçleştiren bir unsur olabiliyor. Şunu da belirtmek gerekir ki, bugün dünyada hiçbir ülkede istikrarlı bir istihdam artışından söz etmek mümkün değil. Son 20-30 yılın üretkenlik artışları, “kişisel hizmet” kategorisi hariç her alanda daha az çalışanla daha çok üretim gerçekleştirilmesini sağladı (ILO 2006). İşsizliğe ve işsizliğin yol açtığı sorunlara yanıt verebilecek politikalar geliştirmek için, içinde olduğumuz bu koşulların, belki daha da zorlaşarak devam edebileceği bir dönemin özelliklerini dikkate alan

The aforementioned observations are framed in a way that allows comparing aspects of the problems of poverty and social exclusion in Turkey to countries in the EU, revealing the seriousness of the problem in Turkey. It must also be remembered that the concept of poverty in question is defined as an income level below 60 percent of the national median, hence features an approach that moves beyond international income disparities. In other words, when we consider that the poverty of those people at risk of social exclusion is relative and that Turkey’s median income is much lower compared to the EU-member states, we see that the poor in Turkey suffer from a much greater level of absolute poverty (Table VII).

It is important to recognize that poverty in Turkey exists within a society undergoing massive social change. Turkey is no longer an agricultural society where the main proportion of the population lives in rural areas. It is also important to see that this departure from agriculture is occurring at a time when the industrial sector is no longer the main engine of

employment and the supply of skilled labor for the service sector is gaining importance. Yet, the populations migrating to the major cities are not only unskilled, but are also struggling to adapt to urban life. Ethnic differences become a factor complicating this adaptation process. Additionally, it must be noted that today there is no place in the world where we can speak of an increase in employment. In the past 20-30 years, productivity growth has resulted in fewer jobs in every sector except in “personal services” (ILO 2006). Therefore, in order to develop policies to deal with unemployment and its causes, we must devise new social policies that take into account the novelty of our present conditions and the worsening trend in employment opportunities and poverty.

This general observation must be complemented with a perspective on regional variations in the conditions of poverty and social exclusion. Hence, in a city like Mardin, which does not receive migration, poverty is not experienced with as much intensity as in a city like Diyarbakir which receives large numbers of

yeni sosyal politikalar tasarlamak gerekiyor.

Bu genel gözlem, yoksulluk ve sosyal dışlanmanın bölgesel tezahürleri arasındaki farklılaşmalarla birlikte değerlendirilmek durumunda. Bu açıdan, göç almayan bir il olan Mardin’de, yoksulluk, bölgenin genel geri kalmışlığını yansıtmakla birlikte, kırsal çevresinden büyük güç almış olan Diyarbakır’daki kadar ağır bir biçimde yaşanmıyor. Ama her iki ilde de, yoksulluğun, satın alma gücünün sınırlılığına, dolayısıyla ekonomik faaliyetin ve istihdam olanaklarının gelişmemesine yol açtığı ve bir kısır döngünün hem nedeni hem de süregelen sonucu olduğu net bir biçimde görülüyor. Varolan işgücünün niteliksizliği ve bölgenin genel ekonomik geriliği ise, bu kısır döngünün planlamacı dönemden kalma teşvik politikalarıyla kırılmasını imkansız kılacak nitelikte.

Bölgenin genel yoksulluğunun önemli olduğu bu illerden farklı olarak, İzmir gibi bir ilde, göçle gelen nüfusa karşı açıkça göze çarpan ayrımcı eğilimlerin sosyal dışlanmayla mücadele bağlamında üzerinde

durulması gereken bir sorun olarak ortaya çıkıyor.

Samsun’da ise, yoksulluk dışarıya göçle birlikte yer alıyor ve yerel sosyal yardım uygulayıcıları tarafından KİT’lerin kapatılması ve tütüne dayalı tarımın yeni kota politikasıyla birlikte neredeyse tamamen bitişine bağlı olarak açıklanıyor. Hem Samsun hem de Bursa’da, yoksul ailelerdeki çocuk sayısının, göç alan illerdeki kadar yüksek olmadığı da belirtiliyor.

Uzun vadede etkisini gösterebilecek istihdam politikalarının dikkate alması gereken bu bölgesel farklılıkların ötesinde, ortada acil sosyal politika önlemlerini gerektiren bir durum olduğu açık. Bu bağlamda, yukarıda dikkat çekilen noktaların yanı sıra, yoksulluk ve sosyal dışlanma sorunun özel durumlarla ilgili bir yanı olduğunu ve bu özel durumları dikkate alan önlemler geliştirilmesi gerektiğini de unutmamak gerekiyor. Mesela fiziksel ve zihinsel engellilerin veya ekonomi dışı nedenlerden ötürü ailelerinin yanında kalması sakıncalı çocukların durumu, özel kurumsal önlemleri

migrants from rural areas. Yet in both cities, it is clearly visible that poverty is both the cause and the result of the low levels of purchasing power, hence of the inability to increase production and employment opportunities. As the present workforce is unskilled and the region in general is economically backward, the planning-era policies based on offering incentives to private investors are doomed to be unsuccessful in breaking this vicious cycle of poverty.

Apart from these provinces where the general poverty of the region is the main consideration, in cities like İzmir, highly visible discriminatory practices and attitudes against the new immigrant populations have to be taken into account when dealing with social exclusion.

In Samsun, however, poverty exists together with out-migration. The local social assistance administrators explain this fact as the result of the closing of State Economic Enterprises (thus the decline in formal employment) and the severe decline in tobacco

production due to changes in agricultural support policies. In both Samsun and Bursa, it is also noted that the number of children per family is not as high as in cities receiving migrants.

Long-term employment policies must take such regional variations into consideration; however, it is also clear that the present situation calls for immediate social policy interventions. In this context, aside from the points considered above, it is important to recognize that poverty and social exclusion are also associated with special circumstances, requiring special interventions. For example, the conditions of physically and mentally disabled, or of children, who for reasons unrelated to economic factors should not live with their parents, require special institutional interventions. Such situations are not considered in this report. This report approaches the fight against poverty at a more general level and tries to develop a more meaningful approach by critically examining existing social assistance measures and the problems observed in their implementation. It also proposes an



gerektiren durumlar. Bu durumlar, bu raporda ele alınmıyor. Rapor, yoksullukla daha genel bir düzeyde mücadele bağlamında şu anda mevcut sosyal yardım önlemlerini irdeleyerek, bu alanda gözlemlenen sorunları ortaya koymayı ve birbirini destekleyecek bir önlemler paketi içinde daha anlamlı bir yaklaşım geliştirmeye çalışacak. Bu bağlamda, özellikle modern anlamda bir asgari gelir desteği politikasının önemini vurgulayarak “topluma yararlı faaliyet karşılığı sosyal yardım” fikrini tartışmaya açmayı hedefliyoruz.

### **TÜRKİYE’DE SOSYAL YARDIM UYGULAMALARI: SORUNLAR VE ÖNERİLER**

Türkiye’de yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı yürütülen mücadelenin en önemli zaafının, bunun devletin bu alandaki sorumluluklarına tam olarak inanmadan sürdürülen bir mücadele olmasıyla ilgili olduğu söylenebilir. Bunun tezahürlerini, sosyal politika alanında önemli işlev gören kurumlara yansıyan anlayışta görebiliyoruz. Mesela, sosyal

yardım alanındaki kuşkusuz en çağdaş nitelikli ve en anlamlı yasa olan 2022 sayılı yasa, muhtaç durumdaki yaşlılar ve özürülere düzenli aylık bağlanmasını öngörürken, “kendilerine bakacak akrabaları olmadığı takdirde” koşulunu getiriyor. Bu da, muhtaç durumda olanlara yardım sorumluluğunun kamuya değil akrabalara ait olduğunu vurgulayan bir yaklaşım. Bu yasa kapsamında destek alanların sayısının 2005 yılı itibarıyla yaklaşık bir milyon elli bin kişi olduğu belirtiliyor. Ancak, hedeflenmesi gereken bir milyon yüz bin yoksul yaşlı nüfusun doğru biçimde hedeflendiğine dair elimizde net bir veri yok. Fakat alan araştırması esnasında bir çok yoksul mahalle muhtarı ile vatandaşlar, bu yardımdan haberdar olmayan veya yardımı ihtiyacı olsa dahi akrabalarıyla yaşadığı için alamayan yaşlıların olduğunu belirttiler. Oysa akrabalarıyla yaşayan yaşlıların 2022 sayılı yasadaki faydalanmaları, hem yoksul ailenin durumunu düzeltmek hem de, araştırma kapsamında gördüğümüz bazı sosyal hizmet uzmanlarının belirttiği gibi, yaşlıların aile içindeki konumunu iyileştirmek açısından olumlu sonuç verecektir.

interdependent package of social policies. Our aim is to emphasize the importance of a minimum income support policy in the modern sense and to open for discussion our proposal for “social assistance conditional on socially beneficial activities”.

### **SOCIAL ASSISTANCE PRACTICES IN TURKEY: PROBLEMS AND PROPOSALS**

It is possible to say that one of the main problems in the fight against poverty and social exclusion in Turkey is that it is conducted with less than full faith in the state’s responsibilities in this process. This is evident in the approach taken by various institutions central in the sphere of social policy. For example the Law 2022 that grants monthly allowances to the elderly and disabled in need (which without doubt is Turkey’s most modern and meaningful piece of legislation in the field of social assistance) still states as a condition: “in cases where they have no relatives who can take care of them”. Such an approach reiterates that the responsibility of taking care of the

needy falls primarily on the relatives rather than the public. In 2005 approximately one million and fifty thousand people received allowances under this law. However, we have no convincing evidence that the recipients were targeted appropriately. In fact, during our field visits, several *muhtars* and other residents of poor neighborhoods stated that there were many elderly who did not receive this allowance because they either did not know about it, or did not qualify because they lived with relatives. Yet, if those elderly living with their relatives could benefit from Law 2022, it would have many positive effects such as improving the conditions of poor families and, as most social workers believed, the position of the elderly in the family.

The allowance granted by SHÇEK as an incentive for poor families to take care of their children at home, rather than sending them away for institutional care, is a generous amount. It is a monthly 150 YTL (US \$100 approximately) per child, for a maximum of two children. However, as resources are scarce, the

SHÇEK'in çocukların kurumsal bakım yerine aile yanında bakımı teşvik amacıyla verdiği aile yardımları, yardım miktarının oldukça yüksek olduğu yardımlar. Bu miktar ayda 150 YTL, en çok iki çocuk için veriliyor. Ama kaynaklar kısıtlı olduğu için dağıtımda gerçekten çok zor bir seçicilik gerekiyor. Şu anda kurumda bulunan çocukların aile yanına geri dönmelerini sağlamakta başarılı olabilecek bu uygulamanın, kurumsal bakım gereğini ortadan kaldıran önleyici bir tedbir olarak şeffaf bir biçimde işlemesi pek kolay görünmüyor.

Yoksullukla mücadelede etkili bir hale getirilebilecek başka bir uygulamayı da Dünya Bankası'nın Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) kapsamında yer alan Şartlı Nakit Transferleri (ŞNT) oluşturuyor. ŞNT, yoksul ailelere yapılan hamilelik yardımlarıyla, okul öncesi yaştaki çocukların sağlık kontrolüne, okul yaşındakilerin de düzenli olarak okula gönderilmeleri koşuluyla verilen çocuk yardımlarını kapsıyor. Uygulama Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) tarafından yerel vakıflar

aracılığıyla yürütülüyor. ŞNT türünden programlar, bütün dünyada, çocukların okula gönderilmesinde ve çocuk çalıştırılmasının engellenmesinde olumlu bir rol oynayan programlar. Daha genel anlamda çocuk yardımları ise, tarihsel olarak refah devleti uygulamaları içinde çok önemli bir yer tutmuş ve yoksullukla mücadelede önemli bir rol oynamış önlemler. Çocuk yoksulluğunun ne kadar önemli bir sosyal sorun oluşturduğu ve Türkiye'deki boyutlarının ne kadar büyük olduğu göz önüne alındığında, ŞNT türünde bir uygulamanın son derece yararlı olduğu görülebilir. Ama bugünkü uygulamanın yeterli olduğunu söylemek mümkün değil.

İlk önce, bugünkü haliyle ŞNT uygulaması, devlet politikasının bir parçası değil, ne kadar süreceği belli olmayan bir Dünya Bankası projesi. Proje sadece en yoksul yüzde 6'lık kesimi hedefliyor ve yardım miktarı son derece kısıtlı. Yardımların tamamen nesnel kurallara göre, sıkı bir merkezi denetim altında dağıtılması öngörülüyor. Buna rağmen, uygulamada yerel uygulayıcıların yaklaşımlarını yansıtan

distribution process requires high selectivity. Therefore, although this practice seems likely to succeed in sending children currently under institutional care back to their homes, it does not seem likely that such an intervention to reduce the need for institutional care will run in a transparent manner or will reach most of the children at risk.

Another policy that can be effectively employed in the fight against poverty is Conditional Cash Transfer (CCT), which is currently implemented as part of the World Bank's Social Risk Mitigation Project (SRMP). CCT includes pregnancy allowances to poor families, as well as allowances given to poor families on the condition of regular health controls for pre-school aged children, and school attendance for school-aged children. The project is implemented by the local foundations of the General Directorate of Social Assistance and Solidarity (SYDGM). Such programs as the CCT have played an important role across the world in sending more children to school and preventing child labor. In a more general sense,

child allowances have historically occupied an important position among welfare state practices and played an important role in fighting against poverty. Since child poverty is an acute social problem, and its incidence in Turkey is of alarming proportion, it can be seen that practices such as CCT are highly promising. Yet, the present implementation is far from being satisfactory.

First of all, as it now exists, the CCT is a World Bank financed project and not part of state policy. Hence, it is not clear whether it will continue in the future or not. The project only targets the poorest 6 percent of families with young children, and the amount of assistance is extremely low. While it is intended that the allowances should be distributed solely on objective criteria and through a strong central control mechanism, there are differences in practice, which reflect the approaches of local administrators. For example, during our interviews conducted at two of the provincial SYD foundations, we were told that they refused to hand out pregnancy assistance as they

farklılıklara rastlamak mümkün oluyor. Mesela, görüşme yaptığımız SYD vakıflarından iki mesinde, bize hamilelik yardımı vermeyi reddettiklerini, çünkü bu yardımın uygulanması halinde nüfusta ciddi bir artış olacağını söylediler. Alan araştırmamız sırasında, ŞNT uygulamasının doğum oranlarını artırıcı bir etki yapabileceği fikrinin farklı kurumlardaki başka sosyal yardım uygulayıcıları tarafından da ifade edildiğine tanık olduk. Proje süresi içinde aynı doğrultuda bazı köşe yazılarının da yayınlanmış olması, bu konuda, uygulayıcılardan başlayarak, ciddi bir kamuoyu aydınlatma girişiminde bulunmanın yararlı olabileceğine işaret ediyor.

Uygulamalar yalnızca hamilelik yardımı konusunda farklılaşmıyor. SYDGM ve Dünya Bankası'nın öngördüğü sistem, başvuru formlarındaki bilgilerin bilgisayar aracılığı ile SYDGM'ye aktarılmasına ve yerel uygulayıcıların keyfi kararlar almasının engellenerek adayların bir puanlama formülüne dayalı olarak belirlenmesine dayalı. Puanlama formülünün

amacı hak sahibi belirleme işlemlerinin daha objektif ve bilimsel temellere oturtulması olarak belirtilmiş. Fakat alan araştırmamız esnasında birçok kez ekonomik durum tespitinin yerel uygulayıcılar tarafından farklı illerde, farklı biçimlerde örgütlendiğine tanık olduk. Bazı illerde SYD vakıfları adayları belirleme konusunda geniş bir karar alma yetkisi kullanabilirken, bazılarında hak kazananlar yalnızca SYDGM'nin puanlama sistemi ile belirleniyor. Bir ilde ve ilin ilçelerinde ŞNT'den kaç ailenin ve kaç kişinin faydalanacağı konusunda da standartlar belirli değil. Görüştüğümüz bazı SYD vakıfları yetkilileri illerindeki en yoksul yüzde 6'lık nüfusu hedeflediklerini ve buna göre başvuran adayların bazılarını bilgisayar sistemine girmeden edediklerini belirtirlerken, bazı illerde ise başvuran adayların tamamı prosedüre uygun olarak Ankara'ya gönderiliyor ve başvuranların arasında yardım alanların oranı yoksulluk oranının yüksek olduğu illerde yüzde 80-90'lara kadar çıkabiliyordu.

believed that such a practice would increase birth rates. During our field research, we witnessed that this sentiment was shared by other social assistance administrators in various other institutions as well. The fact that this view was expressed by some newspaper columnists throughout the project period shows that, beginning with the actual practitioners, it would be useful to launch a clarification campaign for the larger public.

Pregnancy assistance is not the only matter in which practices differ. The system prescribed by SYDGM and the World Bank is based on a point-scoring formula that allows for all information on applications to be sent directly to the SYDGM via the internet, which in turn, should prevent local implementers from arbitrary decision-making. The purpose of this point formula system is to establish a process that is objective and scientific in selecting beneficiaries. However, during our field research we observed on several occasions that the process of determining economic conditions varied across provinces and

implementers. In some provinces the SYD foundations maintained more authority in determining beneficiaries, while in others the point formula system was strictly applied. There are no clear standards for determining how many families and individuals can benefit from CCT in a province and its sub-provinces. Some of the SYD foundation authorities told us that they aimed to capture the poorest 6 percent of the population and accordingly eliminated certain applications even before entering them into the computer, while in other provinces, all applications were sent to Ankara and the rates of applicants receiving aid in provinces with high rates of poverty could reach 80 to 90 percent.

Another project regarding poverty and social exclusion within the SRMP framework is the Local Initiatives project. This project consists of five components including income generating projects, employability training projects, temporary community employment, and various comprehensive projects for the development and maintenance of

Yoksulluk ve sosyal dışlanma konusunda SRAP kapsamındaki diğer bir proje, Yerel Girişimler projesi. Yerel Girişimler uygulaması gelir getirici projeler, istihdama yönelik beceri kazandırma eğitimleri, toplum yararına çalışmalar için geçici istihdam, sosyal altyapı ve hizmet merkezlerinin kuruluş ve geliştirilmesi ve toplum yararına yönelik kapsamlı çalışmalar olmak üzere beş ayrı bileşenden oluşmakta. Gelir getirici projeler kapsamında, bitkisel-hayvansal üretim, tarımsal ürün işleme, el sanatları, hediyelik eşya üretimi, perakendecilik gibi birçok konuda projelere destek sağlanıyor. İstihdama yönelik beceri kazandırma bileşeninde ahşap, taş, metal işleme, dokumacılık gibi el sanatları eğitimleri veya kentsel alanlar için sekreterlik, tesisatçılık, bahçıvanlık, bakıcılık gibi hizmet sektörüne yönelik işler kapsamındaki eğitimler destekleniyor. Toplum yararına yapılacak işler arasında ise içme suyu temini, sulama sistemlerinin bakım ve onarımı, küçük ölçekli atık su arıtma, yol, park-piknik alanlarının temizliği ve onarımı, ağaçlandırma, budama, doğal kaynakların korunması-geliştirilmesi gibi işlerle ilgili projeler

destekleniyor. Sosyal altyapı ve hizmet merkezlerinin kuruluş ve geliştirilmesi ile toplum yararına yönelik kapsamlı çalışmalar bileşenlerinde ise yoksul nüfusa doğrudan yardımda bulunmak yerine, daha kaliteli ve kapsamlı sosyal hizmetler sunabilecek kurumların yaygınlaştırılması hedeflenmiş.

Farklı türlerdeki bu desteklerden yararlanacak yoksul şahısların sosyal güvencelerinin olmaması gerekiyor. Başvuru sahiplerinin yararlanıcı olup olmayacaklarının belirlenmesi için ŞNT'dekine benzer bir puanlama formülü geliştirilmiş. Projeden yararlanacak her kişi adına doldurulan formlardaki bilgiler SYD vakıflarında bilgisayara giriliyor, sonrasında ise oluşturulan yoksulluk puanı üzerinden yararlanıcılar ve desteklenecek projeler SYDGM tarafından belirleniyor. ŞNT uygulamasında ortaya çıkan sorunların benzerlerinin ve daha fazlasının Yerel Girişimler projelerinde yaşandığı, alan araştırması esnasında birçok kez dile getirildi.

social infrastructure, service centers and community well being. The income generating projects may fit any category like agriculture and husbandry, handicrafts, souvenir production, retailing, sales and marketing, etc. Employability training includes activities such as wood-working, stone-works, soil-works, metal-works, weaving, etc, as well as secretarial and accounting, gardening, child-care in urban areas. Community development programs include provision of drinking/using water, maintenance and repair of irrigation systems, treatment of waste water, cleaning and repair of roads and picnic-park fields, plantation, preventing erosion, vaccination, applying insecticides, pruning, protection-improvement of natural resources, etc. The last component, the establishment and development of social infrastructure and community centres, instead of direct assistance to the poor, aims to support and spread the establishment of institutions that provide better quality and more comprehensive services.

The poor person benefiting from these various projects must not belong to any social security institution. There is a similar point formula to that of CCT in determining whether applicants will receive assistance or not. Through the forms that are filled in, the information regarding all applicants are entered into the computers at the SYD foundations, then a poverty level is established, through which the SYDGM determines which individuals and projects will be supported. Our field research revealed that problems similar to those of the CCT, and of even greater dimension, are also present with the Local Initiatives.

The social assistance practitioners in Samsun and in the Southeastern region emphasized that although the projects designed in rural areas regarding husbandry and agriculture were relatively successful, serious problems were encountered in urban projects. Many of the SYD foundation directors stated that because the poor have more urgent needs and are inexperienced and timid about entrepreneurship, they

Özellikle Samsun ve Güneydoğu Anadolu bölgesindeki sosyal yardım uygulayıcıları, kırsal kesim için düzenlenmiş hayvancılığa ve tarıma yönelik projelerin nispeten verimli olabildiklerini, ama kentsel projeler konusunda ciddi sorunlar yaşandığına işaret ettiler. Bir çok vakıf müdürü, yoksul nüfusun daha acil ihtiyaçlarının olması ve girişimcilik konusunda tecrübesiz ve cesaretsiz olmasından dolayı, özellikle gelir getirici projeler için çok az sayıda başvuru aldıklarını belirttiler. Bu başarısızlık, Yerel Girişimler uygulamasının küçük girişimcilik vurgusuyla biçimlenmiş bir yaklaşım içermesiyle yakından ilgili görünüyor. Girişimcilik, bütün toplumlarda, emek, vasıflı emek ve sermaye gibi üretim unsurlarından daha kıt bulunan bir kaynaktır. Girişimciliğin, özellikle yoksullar arasında çok az rastlanan bir beceri olması doğaldır. Dolayısıyla, varolan küçük işletmelerin sürdürülebilirliğini sağlamak açısından gayet anlamlı olabilecek mikrokredi desteklerinin, özellikle kentsel ortamda, zaten ortama adapte olmakta büyük güçlük çeken kesimlerin yoksulluğuyla mücadele aracı

olarak başarısızlığa uğramalarına şaşmamak gerekir.

Sosyal yardım kurumlarının işleyişine hakim olan ve sosyal yardıma inanmamaktan kaynaklanan anlayışın ve kurumların yardım alanlarla ilişkilerinin niteliğinden kaynaklanan sorunları, sosyal yardım alanında merkezi bir konuma sahip olan SYDGM'nin SRAP dışı faaliyetlerinde de ortaya çıkıyorlar. Bunun, kesinlikle uygulayıcıların eksikliklerine değil, kurumun işlevinin tanımlanışına bağlı bir dizi sorunu yansıttığını düşünüyoruz. Müdürlüğün bir Fon olarak kuruluş yasasında kurumun amaçları arasında, geleneksel vakıflara gönderme yapan bir anlayışla, hayırseverlerin bağışlarını ihtiyaç sahiplerine ulaştırma hedefine değiniliyor. Bu doğrultuda, il ve ilçe vakıflarının mütevelli heyetlerinde üç tane hayırsever vatandaşın bulunması öngörülüyor. Artık yeterli olmadığını herkesin gördüğü bireysel yardımların bir devlet kurumunun acil yardım alanına girmesiyle desteklenmesi gibi bir anlayışın izleri, kurumun işleyişine devlet-vatandaş ilişkisinin mantığından çok muhtaç-hayırsever ilişkisi mantığının hakim olmasında kendini gösteriyor.

receive very few applications for especially the income generating projects. This lack of success is likely due to the Local Initiatives' emphasis on small entrepreneurship. In all societies, entrepreneurship is a scarce resource when compared to other factors of production such as labor, skilled labor and capital. It is natural that, among the poor, entrepreneurship is a rare skill. Although microcredit may be quite useful in supporting the sustainability of already existing small businesses, it is no surprise that most such projects are unsuccessful as a means of combating poverty, particularly in urban areas where the poor already have huge difficulties in adapting to the environment.

The common view that dominates the workings of social assistance institutions resulting from a lack of faith in social assistance, and the various problems that surface due to the nature of relations between institutions and aid recipients, also surfaces in the SYD's activities other than SRMP. We believe that this is not due to the inadequacies of the practitioners,

but reflects a series of problems in the definition of the institutions' functions. In the foundational law of the Directorate as a Fund, it is stated that the aim is to facilitate the reaching of charitable contributions to the needy. Hence in each district three philanthropic individuals are expected to serve on their boards of trustees. The present attitude, however, seems to recognize that individual benevolence is insufficient and the state has to step in to assume responsibility in the field of social assistance. However, the traces of the former, charity-based mentality still mark the activities of the SYDGM, where the dominating logic is not that of a state-citizen relationship but rather of benevolence. As a logical result, the approaches of the local foundation employees often remain informed by the distinction made between "those shameless who consider assistance as a right" and "those deserving poor who are too embarrassed to ask for help". We witnessed that this same distinction also conditions the behavior towards the poor by various social assistance workers in different institutions, as well as by the *muhtars*.

Bunun mantıksal sonucu olarak da, “yardımı hak olarak gören arsızlar”la “yardım istemeye utanan gerçek yoksullar” arasındaki ayırım, özellikle yerel vakıf çalışanlarının konuya yaklaşımlarında önemli bir yer tutmaya başlıyor. Aynı ayırımın muhtarlardan başlayarak, farklı kurumlara mensup pek çok sosyal yardım görevlisi tarafından da kullanıldığına tanık olduk.

Sosyal yardımın hak olarak görülmemesi gerektiği fikrinin önemli bir yansıması, aynı yardımların nakdi yardımlara tercih edilmesinde kendini gösteriyor. Aynı yardımların ihaleyle satın alınmaları, depolanmaları ve dağıtımlarının karmaşık bir bürokrasi gerektirmesi ve gayet pahalıya çıkmasının yanı sıra, farklı yardımlardan yararlanmaya çalışan insanların vakfın kapısını aşındırıp durmaları gerçekten sevimsiz manzaralara yol açıyor.

Aynı manzaralar, belediyelerin yaptıkları bölük pörçük, çoğu aynı yardımlar bağlamında da tekrarlanıyor. Buna STK’ların ve hayırsever bireylerin yaptıkları yardımlar da eklenince, ortaya,

farklı kurum ve kişilerin dağıttıkları yardımlardan yararlanmak üzere, o kapıdan bu kapıya dolaşan bir yoksul kalabalığı çıkıyor. Bu şekilde ulaşılan yardımlar, kuşkusuz yoksulların hayatını bir nebze olsun kolaylaştırmak gibi bir işlev görüyorlar. Ama durum, yoksul insanların topluma toplumun eşit bireyleri olarak katılmalarını sağlamak amacı doğrultusunda tanımlanan sosyal içerme kavramıyla ilgili olan bir durum değil.

Sosyal yardım kurumlarının yardım alanlarla ilişkilerinin bu görüntüsü, farklı kurumların çalışanlarından sık sık duyduğumuz “yardımlar insanları dilencilğe alıştırıyor”, “bunlar çalışmayıp yardım istemeye alışmışlar” türünden ifadelere de bir geçerlilik zemini hazırlıyor. Böylece, sosyal yardım karşıtı görüşler, kendi yol açtıkları davranış biçimleriyle, kendi kendilerini doğrular hale geliyorlar.

Sosyal yardım kurumlarının bu şekilde işleyişinin başka bir önemli sonucu daha var. Bu da alanın

This view that social assistance should not be a right is also reflected in the preference for assistance in-kind, rather than in cash. Yet, the fact that in-kind assistance is purchased through service-bids and requires storage and a complicated bureaucratic procedure for distribution makes it is a highly expensive measure. It also often gives rise to truly unpleasant scenes where people trying to benefit from the different kinds of in-kind assistance crowd around the foundations, spending a lot of time and energy to get another food parcel or another load of coal.

The same scenes are repeated when municipalities distribute mainly in-kind assistance in a piecemeal fashion. When we add to this the assistance given by NGOs and charitable individuals, we are faced with a crowd of poor people having to walk from one door to the other in order to benefit from various kinds of aid distributed by different institutions and individuals. Such aid no doubt facilitates the lives of the poor to a degree. However, this, clearly, is not a situation that is

in line with the concept of social inclusion according to which poor people should be able to participate in society as equal citizens.

The scenes of humiliation that form an integral part of the general picture of social assistance prepare the ground for such statements as “assistance turns people into beggars”, “these people don’t work and have gotten used to asking for assistance” which have been repeated by employees of various institutions. Hence, negative attitudes towards social assistance, through behaviors they themselves cause and perpetuate, become self-fulfilling prophecies.

There is another important consequence of the above-mentioned ways in which social assistance institutions function: They almost completely exclude men, especially young men. Women receive more sympathy in their request for assistance on the basis of their conformity to traditional conceptions of “deserving poor”. They fill the social assistance space by spending large amounts of time and braving the

erkekleri, özellikle genç erkekleri, neredeyse tamamen dışarıda bırakması. Geleneksel “hak eden yoksul” anlayışı temelinde yardım istemeleri biraz daha hoş karşılanan kadınlar, bu alanı, büyük bir mesai harcıyarak ve aşağılanmayı göze alarak, dolduruyorlar. Erkekler ise, ortada yok. Başka bir deyişle, bugün sosyal yardım alanı, öznesi çoğunlukla erkekler olan şiddet ve suç eğilimlerinin artması, alkol ve uyuşturucu bağımlılığı gibi çok tartışılan tehlikelere karşı mücadele edilebilecek bir alan durumunda değil.

Sosyal yardım alanına devlet-vatandaş ilişkisinin mantığı yerine hayırseverlik ilişkisinin mantığının yerleşmiş olması, buna bağlı olarak sistematik ve düzenli transferler yerine çok sayıda kamu kurumu, STK ve bireyin verdiği özellikle aynı yardımlarının önem kazanması, yardım alanların da kendilerini hak sahibi vatandaşlar olarak değil yetkilileri acındırarak bazı şeyler elde etmek durumunda kimseler olarak görmelerine yol açıyor ve tam anlamıyla dışlayıcı bir nitelik kazanıyor. Alan araştırması sırasında, hem

SHÇEK müdürlüklerinde ve toplum merkezlerinde çalışanlar hem de SYD vakıfları görevlileri arasında, bu durumun farkında olanlara ve sosyal yardımın değil varolan yardım mekanizmalarının işleyişinin insanları gerçekten dilenci gibi davranır hale getirdiklerine işaret edenlere rastladık. “Yoksulluğun sergilenmesi özendirilmekte” diyenlerin yanı sıra “yardım almakla, oradan buradan bir şeyler koparmakla ilgili bir kültür oluşturuldu” şeklinde fikir beyan edenlere de rastladık. Bu gözlemler ve gördüğümüz bir SYD vakfı müdürünün, tek elden, sistematik nakdi yardımın bu kabul edilemez durumu düzeltmekte yararlı olabileceğini ifade etmesi, bize, UNDP destekli başka bir proje bağlamında 2002 yılında yaptığımız alan araştırmasından beri bazı sorunların daha görünür hale geldiğini ve yaklaşımların değişmeye başladığını düşündürdü.

Hem bu yaklaşım değişikliği hem de Türkiye’nin AB adaylığının sosyal politika alanında da gündeme getireceği gereklilikler doğrultusunda, asgari gelir desteği uygulamasının tartışılmaya başlanabileceği

risk of humiliation. Men, on the other hand, are simply invisible. In other words, the totality of social assistance measures in implementation today does not provide a platform to effectively deal with frequently expressed concerns with social threats such as violence, crime, alcohol and drug addiction, in all of which young men generally appear as the main protagonists.

The fact that the logic of charity, rather than that of citizenship dominates the social assistance sphere defines a situation where not systematic and regular transfers, but the provision of many different types of in-kind assistance by many different institutions, NGOs and individuals becomes important. Hence the beneficiaries of assistance come to see themselves not as citizens with rights, but as shamed supplicants of the benevolence that they have to earn by exhibiting their neediness. During our field research, we did encounter some administrators working at SHÇEK directorates, community centers and SYD foundations, who were aware of this situation and

stated that it is not social assistance per se, but rather the mechanisms that make people behave like beggars. Some people stated that “the exhibition of poverty is being promoted” or that “a culture of getting assistance, of trying to get a bit from here and there, has been created”. These observations and the comments by one SYD foundation director stating that systematic, cash transfers provided by one single public unit of administration could be useful in changing this unacceptable situation, made it clear that, since our field research in 2002 for another UNDP supported project, certain problems have become more visible and that attitudes have begun to change.

Both this change in attitude, and the social policy requirements that Turkey will have to meet in the EU accession period, make us believe that we have reached a point where we can begin to discuss minimum-income support policies. In the following, we will be discussing other European examples and our proposal for social assistance conditional on

bir noktaya geldiğini düşünüyoruz. Aşağıda, bu alandaki Avrupa uygulamalarını ve bu uygulamalardan esinlenen bir “topluma yararlı faaliyet koşullu gelir desteği” önerisini tartışacağız. Ama bu tartışmaya geçmeden önce, asgari gelir desteği uygulamasının yanı sıra, şu anda varolan iki düzenli nakit transferi uygulamasının da, daha anlamlı bir biçim olarak sürdürülmesinin, sosyal yardım mekanizmalarının yukarıda değindiğimiz sorunlarını çözmek açısından gerekli olduğunu belirtmek istiyoruz. Yukarıdaki gözlemlerin işaret ettikleri çok önemli bir nokta, sosyal yardımların çeşitliliği, dağılımı ve aynı yardımların öneminin, insanların topluma eşit bireyler olarak katılımı amacına ters düşükleri. Bu gözlem temelinde, kamu kaynakları kullanılarak yapılan yardımların, az sayıda nakit transferi uygulamasına indirgenmelerinin önemi ortaya çıkıyor. Bununla birlikte, iki tür aynı yardım uygulamasının yararına inanıyoruz:

*1. Yoksul semt okullarından başlayarak devlet okullarında çocuklara bir öğün yemek verilmesi.*

Bunun çok ciddi boyutlardaki kötü beslenme sorununa karşı alınabilecek etkili bir çözüm oluşturacağını düşünüyoruz.

*2. Belediyelerin sürekli işletecekleri aşevlerinin hizmete geçirilmesi. Bunun dışında, belediyelerin verdikleri bütün aynı yardımların kesilmesinin çok yararlı olacağını düşünüyoruz.*

Bu iki noktaya, topluma yararlı faaliyet karşılığı asgari gelir desteği politikasını tartışırken yeniden değineceğiz.

Temel olarak, üç düzenli nakit transferi uygulaması öneriyoruz.

*1. 2022 sayılı kanunun sosyal emeklilik ayağının, şu anda 65 yaş üstü nüfusun yüzde 22.72’sini oluşturan yoksulluk riski altındaki kimselerin tamamına ulaşacak şekilde uygulanması. 65 yaş üstü nüfusun toplam ülke nüfusuna oranı yüzde 7.04 olduğuna göre, hedef kitle 1.1 milyon (Tablo I.b). Özürlü*

socially beneficial activity inspired by these practices. But before commencing this discussion, we would like to emphasize that aside from the implementation of minimum income support scheme, it is important that the two currently existing cash transfer practices be modified—extended in a way to avoid the recurrence of the aforementioned problems of implementation. A very important point that the observations above highlight is that the diversity and irregularity of assistance, as well as the preference for in-kind assistance, defeat the purpose of assuring equal participation in society. On the basis of this observation, we underline the importance of a major policy reorientation whereby public funds would mainly be used for only a few types of cash transfer practices. However, we believe that two types of in-kind assistance would be very useful in complementing these cash transfers:

*1. Beginning with schools in poor neighborhoods, all state schools should provide children with a free meal. We think that this could be an effective solution to the*

severe problem of inadequate nutrition. Municipalities should run soup kitchens.

*2. We think, however, that all other types of in-kind assistance given by municipalities should be terminated.*

We will return to these two points when we discuss the proposed policy of income support conditional on socially beneficial activity.

We recommend three cash transfer schemes to be continued on a regular basis:

*1. That the social pension scheme associated with the Law 2022 be extended to the entire 22.72 percent of the over-65 age population facing the risk of poverty. The percentage of the over-65 age group to that of the entire population is 7.04 percent, therefore, the target population is 1.1 million (Table I-b). Those who benefit from the law due to disability need to be considered separately.*



olmaları dolayısıyla aynı kanun kapsamında yardımdan yararlanmaları öngörülenlerin ayrıca ele alınmaları gerekiyor.

2. ŞNT'nin bir Dünya Bankası projesi olmaktan çıkarılıp bir devlet politikası haline gelmesi ve miktarı gerekirse çocuk sayısına göre azalan oranlı ama şimdiki düzeyinden daha anlamlı bir düzeye çekilerek, 15 yaş altı nüfusun yüzde 34'ünü oluşturan bütün yoksul çocuklara ulaşacak şekilde uygulanması. 15 yaş altı nüfusun toplam ülke nüfusuna oranı yüzde 30.73 olduğuna göre, hedef kitle 6.74 milyon. Bu yardımların, tek erkek ebeveynli aileler dışında, kadınlara verilmeye devam edilmesi uygun olacaktır.

Böyle bir politika, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele bağlamında iki açıdan daha anlamlı olacaktır. İlk olarak, ailenin yoksulluğuyla çocuk sayısı arasındaki ilişki göz önüne alındığında, uygulamanın yoksul ailelerin pek çoğuna bir rahatlama sağlayacağı görülebilir. İkincisi, yoksulluğun çok önemli boyutlara ulaştığı az gelişmiş

Doğu bölgelerinde aile başına çocuk sayısının ortalamadan yüksek olduğu göz önünde tutulduğunda, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadelenin önemli bir yanını oluşturan bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi amacına da olumlu katkı yapacaktır.

Çocuk yoksulluğuyla mücadelenin, sosyal içerme politikalarının en önemli ayaklarından birini, belki de en önemlisini oluşturduğunu ve bu bağlamda, çocuk yardımlarının yanı sıra, okul öncesi eğitimin ve zorunlu eğitimin güçlendirilmesi gerektiğini dikkatle vurgulamak istiyoruz.

3. Topluma yararlı faaliyet karşılığında asgari gelir desteği politikası. Bu uygulama çerçevesinde, gelir desteğinin her ailede sadece bir kişiye yapılmasını ama ailenin maddi karşılık almadan faaliyetlere katılmak isteyen diğer üyelerinin de dışlanmalarını öneriyoruz. Yardıma hak kazanacak ailelerin sayısı, yoksul nüfusun kentte yaşayan yoksul ailelerdeki ortalama hane nüfusuna bölünmesiyle hesaplanacak. Bu desteği alacakların toplam nüfusun yüzde

2. The CCT should be concluded as a World Bank project and become part of state policy. Levels of cash transfer should be increased to a more meaningful amount. If necessary the amount can decrease proportionally according to the number of children in a family. It should be extended to cover all of the poor children that constitute 34 percent of the under-15 age group. The percentage of the under-15 age group in the entire population is 30.73 percent; therefore, the targeted population is 6.74 million. Apart from the case of single male-parented families, the payments should continue to be paid to women.

Such a policy is meaningful in the fight against poverty and social exclusion in two other ways. First, considering the relationship between family poverty and the number of children, this scheme designed to combat child poverty will significantly contribute to the alleviation of poverty in general. Secondly, when we consider that the average number of children per family is much higher than average in the underdeveloped Eastern regions, the scheme also

contributes to the alleviation of regional inequality, which constitutes an important aspect of the fight against poverty and social exclusion.

We would like to emphasize that the struggle against child poverty constitutes perhaps the most important dimension of social inclusion policy. In this regard, it must be remembered that expanding the coverage of pre-school education and enforcing the dictates of compulsory education are equally important.

3. The Policy of Income Support Conditional on Socially Beneficial Activity constitutes the third pillar of cash transfers we propose. In the context of this scheme, we propose that income support be given to only one member of every family, but not exclude any other member who would like to participate even without income support. The number of families to earn the right for assistance will be determined by dividing the poor population by the average household size of the poor families living in the city. Aiming to reach the entire 25.15 percent of the total

25.15'ini oluşturan yoksulların tamamını içerecek şekilde tanımlanması ve yoksulluk eşiğine yakın olanları da içermesi, bu kesimin yoksulluk eşiğinin üstünde kalanlardan daha iyi duruma gelmeleri ile sonuçlanabilir. Hem bu tür bir adalet sorunu nedeniyle, hem de kurumsal kapasite ve finansal kaynak kısıtlılıklarını göz önüne alarak, uygulamanın yüzde 10'luk en yoksul nüfusu hedeflenmesini daha uygun bulmaktayız. Türkiye kent nüfusunun yaklaşık 10 milyon aileyi içerdiği göz önüne alındığında bu nüfusun yüzde 10'luk kesimine, yani yaklaşık 1 milyon ailedeki her aileden bir kişiye sağlanacak böyle bir desteğin yoksullukla mücadele ve toplumsal içermeyi sağlamada oldukça başarılı olabileceğini düşünmekteyiz (Tablo VIII).

### **AVRUPA'DA ASGARİ GELİR DESTEĞİ UYGULAMALARI**

Avrupa'da, sosyal politika uygulamaları çok eskiye giden bir tarihe ve çok yüksek bir gelişmişlik

düzeyine sahipler. Refah Devleti'nin altın çağı olarak bilinen İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen otuz yıllık dönem boyunca, bu uygulamaların, özellikle, sigorta kapsamı içine alınan nüfusun işçi-işveren ve devlet katkılarından oluşan sosyal güvenlik fonları temelinde işsizlik, hastalık ve yaşlılık risklerine karşı korundukları bir yapı oluşturduklarını görüyoruz. Bu yapının temelinde tarihsel ortamın özelliklerini yansıtan iki varsayım bulunuyor: tam istihdamın ulaşılabilir bir hedef olması ve kadınların işgücüne katılımının kısıtlı olması nedeniyle ailenin geçimini düzenli işe sahip erkek aile reisinin sağlaması. Her ne kadar model bu iki varsayım temelinde biçimlenmiş olsa da, çalışırken ödenen sosyal sigorta primlerinden bağımsız, kamu kaynaklarından karşılanan bazı sosyal yardım uygulamaları, özellikle çocuk ve aile yardımları da İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllardaki refah devleti uygulamaları içinde önemli bir yer tutuyorlar.<sup>iii</sup>

population that are in poverty, including those who are close to the poverty line, might lead to the result where some members of the target group reach conditions even better than those above the poverty line. In order to avoid moral and political problems that such a situation might entail and because of the limitations of institutional capacity and financial resources, we find it more appropriate to target the poorest 10 percent of the population. Considering that Turkey's urban population includes some 10 million families, we believe that such an assistance reaching out to the poorest 10 percent of this number, to one individual in each of about one million families, could be highly effective in combating poverty and social exclusion (Table VIII).

### **MINIMUM INCOME SUPPORT PRACTICES IN EUROPE**

In Europe, social policy has a long history and it has reached a high level of development. In the 30 years following the Second World War, known as the

golden years of the Welfare State, the overwhelming majority of people were covered by social security provisions which protected them against the risks of unemployment, ill-health, and old age. At the foundation of this approach lie two main assumptions reflecting the characteristics of this historical period: that full employment is an accessible target and women's participation in the workforce is limited. Men, as household heads, take care of the family's survival through their regular employment. Although the model is founded on these two assumptions, some of the social assistance measures, especially child benefits and family allowances, were financed by public funds and not social security premiums. Such social assistance programs were also significant among post-World War Two welfare state practices.<sup>iii</sup>

Today, the industrial sector is no longer the engine of employment and service sector employment has not grown in a way to balance the industrial sector's

Bugün sanayi sektörü istihdamın motoru olmaktan çıkmış durumda. Hizmet sektöründe istihdam ise, her zaman sanayinin azalan iş yaratma potansiyelini dengeleyecek biçimde gelişmedi. Sanayi sonrası toplumlara özgü bu gelişmelerin yanı sıra, artan uluslararası rekabet ve esnek üretim bağlamında düzenli ve sürekli niteliğini yitiren istihdam, kadınların giderek daha fazla işgücüne katılmaları ve değişen aile yapısı, yaşlanan nüfus gibi unsurların etkisiyle, varolan sosyal politika önlemlerinin sosyal dışlanmayla mücadelede eskisi gibi başarılı olamamaya başladılar. İşsizliğin giderek önemli bir sorun haline geldiği, işlerin düzensizleştiği ve sosyal sigorta yaklaşımının yetersiz kaldığı bu ortamda, bir yandan işgücünün vasıflarını sürekli geliştirmeye ve yenilemeye yönelik aktif işgücü politikaları bir yandan da asgari gelir desteği politikaları önem kazanmaya başladı. Bugün AB üyesi ülkelerin neredeyse tamamında ve Bulgaristan ve Romanya gibi aday ülkelerde asgari gelir desteği politikaları, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı mücadelede kullanılan önemli bir yöntem olarak ortaya çıkıyorlar.

Asgari gelir desteği, geliri belirli bir düzeyin altındaki bütün vatandaşlara, kamu kaynaklarından düzenli olarak yapılan nakit transferleri içeriyor.

Aslında, asgari gelir desteği uygulamalarının tarihsel örnekleri, refah devletinin ortaya çıkışından çok daha gerilere gidiyor. İngiltere’de 16. yüzyıl Elizabeth dönemi yoksul yasaları, Fransa’da 17. yüzyılda bir dizi kraliyet tebliği vasıtasıyla gündeme gelen kilise yardımından bağımsız yoksul yardımı uygulamaları, Almanya’da 19. yüzyıl başlarındaki büyük yoksulluk ve açlık yıllarında yürürlüğe giren uygulamalar, hemen akla gelen örnekler.<sup>iv</sup> Bunlar ve bunlara benzer diğer örneklerin hepsinde belirleyici olan, yoksullukla mücadele sorumluluğunun, kilise yardımı ve bireysel hayırseverlik yaklaşımının ötesinde, siyasi bir sorumluluk olarak, yani siyasi yetki mercileriyle bireyler arasındaki ilişkinin bir yanı olarak ele alınışı. Bugünkü uygulamaların temelinde de, aynı siyasi sorumluluk yaklaşımı bulunuyor.

diminishing potential to create employment. Aside from such characteristic developments of post-industrial society, regular and continuous employment has also declined with growing international competition and the advent of flexible production. With more women joining the workforce, changing family structures and an aging population, existing social policies are no longer as successful as before. In this situation where unemployment is a growing problem, where employment is irregular and social security mechanisms insufficient, active labor market policies to improve the skills of the workforce on the one hand, and policies for minimum income support on the other, are becoming increasingly important. Today, in almost all EU member states and candidate countries like Bulgaria and Romania, minimum income support policies play a central role as a means to fight poverty and social exclusion. Minimum income support entails regular cash transfers from public funds to all citizens with an income below a set level.

Historical examples of minimum income support practices can be found even before the emergence of the welfare state. Poor laws of 16<sup>th</sup> century Elizabethan period in England, the royal decrees of 17<sup>th</sup> century France for poverty assistance independent from the church, the practices implemented in early 19<sup>th</sup> century Germany during years of major poverty and famine, are some of the examples that come to mind.<sup>iv</sup> In these and other such examples, one observes that political authority assumes some responsibility in dealing with poverty independently of charitable activities of the church and benevolent individuals. The idea of political responsibility also forms the core of contemporary practices.

The present European social assistance policies do not always ensure that the recipient will rise above the poverty line. But even in countries such as Romania, Bulgaria and Portugal where the amount of assistance is small and the number of beneficiaries is limited, we

Avrupa'daki bugünkü uygulamalar, her zaman hak sahibinin yoksulluk eşiği üzerine çıkmasını sağlayan uygulamalar olmuyorlar. Ama, destek miktarının çok düşük, faydalanan sayısının çok kısıtlı olduğu Romanya, Bulgaristan, Portekiz gibi ülkelerde bile, yoksulluğun en ciddi tezahürlerini önlemekte etkili olabildikleri gözlemleniyor (Romanya JIM, 2005; Bulgaristan JIM 2005; Costa, 2003). Bunun nedenlerinden biri, yoksulluğun sadece gelir düzeyiyle değil, gelirin düzensizliği ve bu düzensizliğin yarattığı belirsizlik ve gerginlikle ilgili bir olgu olmasıdır. İnsanların ellerine her ay, az da olsa, bir miktar gelirin düzenli olarak geçeceğini bilmeleri, onlarda çok önemli bir psikolojik rahatlama yaratarak kendi hayatlarıyla ilgili daha sağlıklı düşünmeye ve karar almaya başlamalarına yol açacaktır.

Yoksullukla mücadelede önem kazanan asgari gelir desteği sistemlerinin Avrupa'daki bazı örnekleri düşünüldüğünün aksine oldukça uzun bir geçmişe sahipler. Örneğin Belçika'da 1974 yılında, 1993 ve

2002'de yapılan değişikliklerle bugün hala yürürlükte olan *Minimex* adlı gelir desteği uygulanmaya başlamış. Almanya'da ise, 1964 yılında ilk kez uygulanan, 1994 ve 2002 yıllarındaki yenilemelerle bugünkü halini alan *Sozialhilfe* adlı sistem yürürlüğe konmuş. Bu uygulamalar ışığında pek çok ülkede bu konuda kurumsal arayışlara gidilmiş ve örneğin İngiltere'de 1987, Fransa'da 1989, Portekiz'de 1996, Finlandiya ve Danimarka'da ise 1997 yılında asgari gelir desteği sistemleri kurulmuş. Lüksemburg'da 1986'da kurulmuş olan sistem 1999'da aktivasyon politikalarına öncelik verecek biçimde yenilenmiş ve yeni yasada sosyal dışlanmayla aktivasyon politikaları aracılığı ile mücadele amacı ilk madde haline getirilmiş. Hollanda'da ise 2004 yılında Çalışma ve Sosyal Yardım Yasası (*WWB*) ile sunulan asgari gelir desteği hem fertlere yönelik hem de hane halkının yoksulluk durumuna göre verilebilmekte. 18-65 yaş arasındaki yoksul nüfusu hedefleyen sistem, belediyeler aracılığı ile bu kişileri topluma kazandırma işlevine sıkı sıkı bağlı durumda (MISSOC 2002).

still see that these practices are successful in preventing the worst effects of poverty (Romania JIM, 2005; Bulgaria JIM 2005; Costa, 2003). This is due to the fact that poverty is related not only to the level of income but is also associated with the irregularity of income and the ensuing precariousness of existence. Knowing that one will be receiving at least some amount of income every month can significantly reduce the psychological pressure of material insecurity and enable the person to think about and plan his/her life in a healthier manner.

Contrary to widely held beliefs, the system of minimum income support that has become an important aspect of the fight against poverty has a long history in Europe. In Belgium, for example, the income support practice named *Minimex* first began in 1974, undergoing some changes in 1993 and 2002. In Germany, the *Sozialhilfe* system was first implemented in 1964, undergoing some changes in 1994 and 2002. In light of these practices, many countries sought similar institutional interventions:

England in 1987, France in 1989, Portugal in 1996, Finland and Denmark in 1997 established schemes for minimum income support. The scheme established in Luxemburg in 1986 was renewed in 1999 prioritizing activation policies. In Holland, minimum income support can be given to both individuals and families based on their poverty conditions through the 2004 Labor and Social Assistance Law (*WWB*). The system targets the 18-65 age groups, and through the activities of local governments is also closely connected with the objective of social inclusion. Combating social exclusion has become the primary goal in all these programs (MISSOC 2002).

We see similar policies surfacing in countries where the welfare state is not as strong and rates of poverty are much higher. Spain is often considered an example of Southern Europe's disorganized welfare state; but here the Catalan parliament established the *Ingressos Minimos de Insercion* program in 1995, and the Basque parliament established the *Renta Minima de Insercion* (or *Salarion Social*) in 1989, both

Refah rejimlerinin daha düzensiz ve yoksulluğun boyutunun daha ciddi olduğu ülkelerde de bu tip politikaların izlenmeye başladığı görülüyor. Güney Avrupa'nın dağınık refah rejimine örnek olan İspanya'da Katalan hükümeti tarafından 1995 yılında *Ingresos Minimos de Insercion* ve Bask hükümeti tarafından da 1989 yılında *Renta Minima de Insercion* (veya *Salario Social*) adlı gelir desteği uygulamaları faaliyete geçirilmiş. İtalya'da ise 1998'de bir yasa ile garanti altına alınan *Reddito Minimo d'Inserimento* asgari gelir desteği yerel yönetimler tarafından uygulanmaya başlanmış (MISSOC 2002). Doğu Avrupa ülkeleri içinde, Romanya'da 1995 yılında oluşturulan sosyal yardım yasası 2001'de tam bir asgari gelir desteğine dönüştürülmüş. Bulgaristan'da 1991, 1995 ve 1997'deki düzenlemelerden sonra asgari gelir desteği, ısınma yardımları ve çocuk yardımlarından oluşan kapsamlı bir sosyal yardım sistemi oluşturulmuş.<sup>V</sup> Slovak Cumhuriyeti'nde ise 1994'ten 2003'e kadar hane halkı temelinde sağlanan desteği uygulaması, 2004 yılından itibaren sosyal dışlanma riski en fazla olan fertleri kapsamak ve

toplumsal içermelerini sağlamak amacıyla yeniden düzenlenmiş.

Ortaya çıkan uygulamaların çoğu, ihtiyaç tespitine dayanan yardımlardan oluşuyor. Bu tespit işlemi bazı ülkelerde oldukça sıkı kurallara bağlıken, bazılarında ise çok gevşek yürütülüyor. Mesela İskandinav ülkelerinde yardımın kime verileceği çok ciddi yöntemlerle tespit ediliyor, ama destek miktarı da yardım alanın yoksulluk sınırı üstüne çıkmasını sağlayacak kadar cömert. Buna karşılık, Güney ve Doğu Avrupa ülkelerinde ise genellikle tam tersi bir durumun söz konusu olduğu görülebiliyor. Kimin yardım alacağı konusundaki kararların alınış biçiminin de, destek miktarının da çok ciddi olmadığı ve yardımın yardım alanların yoksulluk sınırı üstünde bir gelir düzeyine ulaşmasını sağlamadığı durumlara sıkça rastlandığı belirtiliyor.

Değişik ülkelerin uygulamaları arasında diğer bir fark ise, yardımın koşullu olup olmamasıyla ilgili. Koşullu olduğu durumlarda, çoğunlukla yardım bir faaliyet

practices of minimum income support. In Italy, in 1998 the minimum income support program titled *Reddito Minimo d'Inserimento* was guaranteed under law and began to be implemented by local governments (MISSOC 2002). Among Eastern European countries, Romania established a social assistance law in 1995, which was transformed into a full minimum income support in 2001. In Bulgaria, after various legislation in 1991, 1995 and 1997, a comprehensive social assistance scheme was established which included minimum income support, heating and child assistance.<sup>V</sup> The Slovak Republic implemented family-based income support practices from 1994 to 2003; in 2004 this practice was reorganized in order to include individuals who are most susceptible to social exclusion.

Most of these practices include assistance based on means testing. In some countries these tests are taken more seriously, while in others they are looser. For example in Scandinavia, eligibility criteria are very strictly implemented, yet the amounts granted are

generous enough to enable the recipients to rise above the poverty line. On the other hand, we see the almost exact opposite in Southern and Eastern European countries where it is argued that decision making is not transparent; the allowances are meager and not sufficient to raise the poor above the poverty line.

One other difference between different practices is whether the assistance is conditional or not. In situations where it is conditional, assistance is mainly given on the condition of an activity. This activity could be attendance at an educational institution, a skill training course, or simply seeking a job. Socially beneficial activities for the community, such as helping the elderly in their errands, could also be evaluated in this context. The Scandinavian countries are rich in such examples. Indeed, welfare regimes in Scandinavian countries are premised upon the employment of large portions of the population by the state for community-oriented activities. The systems in France, Germany and Holland, as well as the activation policies in the Scandinavian countries,

karşılığında veriliyor. Bu faaliyet, bir eğitim kurumuna gitmek veya bir beceri geliştirme programına katılmak da olabiliyor, sadece iş aramak da. Yardım alanın kendi mahalle çevresinde sosyal açıdan yararlı faaliyetlerde bulunması, mesela yaşlıların alışverişini yapması da, bu bağlamda değerlendirilebiliyor. İskandinav ülkelerindeki yardım uygulamaları, bu tür örnekler açısından çok zengin. Zaten İskandinav ülkelerindeki refah rejimi, nüfusun önemli bir kısmının devlet tarafından toplumsal yarara yönelik faaliyetlerde istihdam edilmesini öngörüyor. Bunun dışında, emek piyasasında istihdamın aktivasyonuna yönelik uygulamalar göze çarpıyor. Fransa, Almanya ve Hollanda'daki sistemlerde, ayrıca İskandinav ülkelerinin aktivasyona yönelik politikalarında, yalnızca meslek edindirici kurslara katılmak koşuluyla asgari gelir desteğinden faydalanmak mümkün. İngiltere'deki istihdam merkezli sosyal politikalar çerçevesinde ise, koşullu yardım, çoğu zaman, yardım alan bireyin önüne konulan işte çalışması olarak yorumlanıyor. Bu doğrultudaki

uygulamalar, özel sektöre zorla çalıştırılan ucuz emek sağladıkları, hem temel insan hakları açısından hem de emek piyasasına ciddi bir müdahale oluşturdukları için eleştiriliyorlar (Grover 2003).

Asgari gelir desteği uygulamaları arasında yerel ve ulusal nitelikleri açısından da farklar var. İngiltere ve İrlanda'daki uygulamalar ulusal olarak düzenlenip, ulusal düzeyde yürütülüyor. Bütçenin büyük bir kısmını merkezi devlet karşılar, yerel yönetimlerin de finansmana katkıları mevcut. İskandinav ülkelerindeki programlar ise, ulusal düzeyde oluşturuluyor, ama uygulamalar ile bütçenin tasarlanması yerel yönetimlere bırakılmış durumda. İtalya ve İspanya'da hem politikanın biçimlenmesi, hem de uygulama yerel. Ayrıca bu ülkelerin bazılarında, asgari gelir desteği politikasının yürürlüğe girmesini sağlayan talepler ve politik baskı süreçleri de yerel kaynaklı. Doğu Avrupa'daki Romanya, Bulgaristan ve Slovak Cumhuriyeti'nde ise, uygulamalar ulusal olarak düzenlenip finanse ediliyor ama yerel yönetimler de uygulamaya katılabiliyorlar.

allow the recipient to benefit from income support only on the condition that he or she attends employment-training courses. In the case of the employment-centered social policies in England, conditional assistance usually means that it is compulsory to accept any job offered to the beneficiaries. Such practices are generally criticized because they supply cheap labor for the private sector thus "distorting" the labor market and create dilemmas in terms of human rights concerns relating to freedom of choice (Grover 2003).

There are also differences in minimum income practices in terms of the balances between the role of local and national administrations. The practices in England and Ireland are designed and implemented at the national level. While a major part of the budget is provided by the central government, local governments also contribute. The programs in Scandinavian countries are organized at a national level, but implemented by local government through the use of local budgets. In Italy and Spain, both the

shaping of the policy and its implementation are local. Additionally, in some of these countries, the political pressures that lead to the establishment of the minimum income support policies are also locally produced. In the eastern European countries of Romania, Bulgaria and the Slovak Republic, programs are organized and financed nationally, but local governments may also participate.

The social assistance schemes in these countries are, of course, not limited to minimum income support programs. In their fight against social exclusion, these countries also provide disability benefits, child and family allowances and social pensions. In most examples, individuals or families benefiting from minimum income support also have the right to other kinds of assistance. In France, Portugal and Ireland single-parent families can receive assistance to raise their children; in Spain, Belgium and Norway families can receive child benefits in addition to minimum income support. Additionally, individuals receiving minimum income support are also assisted in finding

Doğal olarak, asgari gelir desteği programlarının uygulandığı bu ülkelerde sosyal yardım alanı bu uygulamayla sınırlı değil. Toplumsal dışlanmaya karşı pek çok ülkede, asgari gelir desteğiyle birlikte özürlü, çocuk ve aile yardımları ile sosyal emeklilik uygulamaları da yürürlükte. Asgari gelir desteğinden faydalanan kişiler ya da aileler çoğu örnekte bahsedilen diğer yardımları almaya da hak kazanabiliyorlar. Örneğin Fransa, Portekiz ve İrlanda'da tek ebeveynli ailelere çocuklarını yetiştirmek üzere verilen yardımların yanı sıra, İspanya, Belçika ve Norveç'te de asgari gelir desteğine ek olarak verilen çocuk yardımları mevcut. Ayrıca, bir çok asgari gelir desteği uygulamasına eşlik eden ihtiyacı olan kişilere konut yardımında bulunulması, yoksulluğun giderilmesine oldukça önemli bir katkı sağlamakta.

Prim ödemelerine dayanmayan sosyal emeklilik uygulaması, neredeyse bütün Avrupa ülkelerinde emeklilik sisteminin bir ayağını oluşturuyor. Örneğin, 1960'lı yıllarda olgunlaşmaya başlayan İsveç sosyal

güvenlik sisteminin en çarpıcı yanı, dünyada ilk kez sosyal emeklilik aylığını evrensel olarak ve prim ödeme şartı armaksızın bütün vatandaşlarına garanti etmiş olması. *Folkpension* adı verilen temel gelir 65 yaşını bitiren herkese devlet bütçesinden sağlanıyor. Belçika'da *GRAPA* adındaki sosyal yardım sistemi, 62 yaşın üstündeki muhtaç yoksullara ihtiyaç tespitine dayalı hayli yüksek miktarda bir emeklilik maaşını vaat etmekte. Danimarka'da ise belli bir süredir bu ülkede ikamet ettiğini ispat eden herkes, 65 yaşını geçer geçmez asgari yaşama standartlarını tutturmasına izin veren bir sosyal emeklilik aylığına hak kazanmakta (van der Heiden-Aantjes, 2004: 124-126). Benzer şekilde, Hollanda hükümeti de son yıllarda prim ödemesine dayanmayan evrensel bir sosyal emeklilik maaşı yasasını geçirmiş durumda.

Yaşlı yoksulluğuyla mücadelede ciddi problemlerin yaşandığı Güney Avrupa ülkelerinde de son yıllarda sosyal emeklilik konusunda önemli adımlar atılıyor. 250.000 kadar kişinin hiçbir güvenlik sistemine dahil olmadığı İspanya'da, bu kesime yerel yönetimler

housing, which significantly contributes to poverty alleviation.

Most of the European pension schemes include transfers to the elderly that are not necessarily based on contributions. For example, the most striking aspect of the Swedish social security system, which began to mature in the 1960s, is that for the first time in the world, it guaranteed all citizens a minimum monthly old age pension without the condition of prior contributions. This *Folkpension* was granted by the state to all citizens above the age of 65. The social assistance system called *GRAPA* in Belgium promises a substantial retirement income to poor people over 62 through means testing. In Denmark, anyone who is over 65 and can prove that they have resided in the country for a certain period, have the right to a monthly minimum retirement payment that allows them to maintain minimum living standards (van der Heiden-Aantjes, 2004: 124-126). In recent years the

Dutch government has also introduced a universal non-premium based minimum social pension.

In Southern European countries where there are significant problems of old age poverty; important steps have been taken regarding social pensions. In Spain, where about 250,000 elderly have no social security, they have been guaranteed a minimum monthly retirement allowance by local governments. Even though the amount of this allowance is below the European standard (monthly 258 Euros), it is still substantially higher than the amount of the social pension that the elderly in need receive in Turkey through Law number 2022 (European Commission and the Council, 2003: 25). In Italy, the elderly who are excluded from the highly comprehensive public security system are also granted a means tested monthly minimum support, which in the past 30 years has led to noteworthy success in Italy's fight against old-age poverty (Holzman et al., 2003: 33).

aracılığıyla bir asgari emekli aylığı garanti edilmiş durumda. Her ne kadar bu yardımın miktarı Avrupa standartlarının altında kalsa da (aylık 258 Euro), Türkiye’de 2022 sayılı yasa ile muhtaç yoksullara bağlanan kısıtlı miktardaki emekli aylığından bir hayli yüksek (European Commission and the Council, 2003: 25). İtalya’da ise oldukça kapsayıcı olan kamu sigorta sisteminin dışında kalan yaşlılara ihtiyaç tespitine dayalı bir sosyal emeklilik uygulaması mevcut ve bu uygulama ile son 30 yılda yaşlı yoksulluğu ile mücadele konusunda çarpıcı ilerlemeler kaydedildiği söyleniyor (Holzman vd., 2003: 33).

### ***NEDEN TOPLUMA YARARLI FAALİYET KARŞILIĞI ASGARİ GELİR DESTEĞİ?***

Asgari gelir desteği politikasının en önemli avantajlarından biri, yoksul insanların sadakaya muhtaç zavallılar, potansiyel suçlular, şiddet failleri veya kurbanları olmaktan çıkıp, modern bir toplumun sosyal haklara sahip bireyleri haline gelmelerine

yardımcı olma potansiyeli taşımasıdır. Ayrıca nakit gelir desteği uygulaması, işçilerin, sigortasız, çok düşük ücretlerle ve insanlık dışı koşullarda işçi çalıştıran işverenlere karşı direnme güçlerini arttırabilecek bir uygulamadır. Dolayısıyla bu yollara sapmayan işverenlere karşı son derece haksız bir rekabet unsuru oluşturan, devleti zarara uğratan ve ülkenin ihracat bağlantılarını zedeleme noktasına gelmiş olan kayıt dışı istihdamın kontrol altına alınmasında önemli bir rol oynayabilir.

Uygulamanın maliyetiyle ilgili kaygıları değerlendirirken dikkate alınması gereken noktalardan biri, sözü edilen destek miktarının yüksek bir miktar olmadığı, mesela net asgari ücretin üçte biri kadar bir transferle yukarıda sözü edilen avantajların sağlanabileceğidir. İkincisi, bu transferlerin ekonomiye net bir satın alma gücü enjekte edecekleri ve buna bağlı olarak talep, üretim, istihdam artışlarına yol açacaklarıdır. Yoksul gelir gruplarında tüketim eğiliminin, yani gelirin tasarrufa değil tüketime ayrılan kısmının çok yüksek olduğu ve bu gelir

### ***WHY CONDITIONAL INCOME SUPPORT POLICIES?***

One of the greatest advantages of a policy of minimum guaranteed income is that it carries the potential to transform poor people from being pitiful people in need of charity, potential criminals, violent perpetrators or victims, to being individual citizens of a modern state with social rights. Moreover, such a policy has the potential to empower workers to resist informal employment practices that involve the absence of social security, unacceptably low wages and long working hours, and unhealthy working conditions. It could thus play an important role in controlling informal employment which produces unfair competition among employers, enormous loss in state revenue, and might lead to trade losses for the country.

Regarding concerns about the financial costs of this policy, it must be noted, first, that the level of assistance does not need to be high. Regular cash transfers not exceeding one-third of the minimum wage, for example, can still yield the advantages stated above. Second, these transfers will introduce a net purchasing power into the economy, thus leading to an increase in consumption demand, production and employment. When we consider that the poor spend much of their income on consumption items that are mainly locally produced, it can be seen that the aforementioned rise in production and employment might be considerable. We can expect this effect to gain particular importance in poor areas with low rates of economic activity. Third, in terms of administrative costs, cash transfers are always cheaper than transfers in-kind. If one considers the costs associated with in-kind assistance, such as purchasing, storage and distribution, high administrative costs of bureaucratic procedures and the inefficiencies involved in micro-credit projects for the poor, one can easily see how cost-effective the



gruplarının tükettikleri malların büyük ölçüde yerel üretime yöneldiği düşünüldüğünde, sözü edilen üretim ve istihdam artışı etkisinin küçümsenemeyecek bir etki olduğu ortaya çıkar. Bu etkinin özellikle ekonomik faaliyet düzeyinin çok düşük olduğu yoksul yörelerde önem kazanması beklenebilir. Üçüncüsü, nakit transferler, idari maliyetleri açısından, her zaman aynı yardımdan daha ucuzdur. Aynı yardımların satın alma, depolama ve dağıtım masrafları, yoksul kesimlere yönelik mikro- kredi uygulamalarındaki bürokratik işlem ve kaybolan kaynak maliyetlerinin yüksekliği göz önüne alındığında asgari gelir desteğinin bunlara göre ne kadar etkin oldukları görülebilir. Ayrıca nakit transferler, piyasanın işleyişine en az müdahale eden ve kaynak dağıtımını en az bozan, dolayısıyla sadece muhasebe mantığı değil iktisadi mantık açısından da en etkin sosyal yardım biçimleridir.

Buna rağmen, karşılıksız gelir desteği politikalarının, “tembelliği teşvik ettikleri” gerekçesiyle ideolojik bir direnişle karşılaşmaları mümkündür. Alan

araştırmamız sırasında farklı kurumlarda ve farklı kademelerde çalışan çeşitli sosyal yardım uygulayıcılarının bu doğrultuda görüşleri olduğuna tanık olduk. Bir insanın, net asgari ücretin üçte biri kadar bir gelir desteği aldığı için asgari ücretli bir işte çalışmayı reddedeceğini düşünmenin pek gerçekçi olmadığı açık. Gene de, sosyal politika önlemlerinin toplumsal kabul temelinde geliştirilmelerinin önemi göz önünde tutularak, bu ideolojik tepkinin ciddiye alınmasında yarar var. Daha önemlisi, insanların sefalet düşmelerini önleyen düzenli bir gelir desteğinin yanı sıra, çalışabilir durumda olan kimselerin kendilerini geliştirmelerinin ve topluma aktif bireyler olarak katılabilmelerinin koşullarını sağlamak, kendi içinde anlamlı bir sosyal politika yaklaşımı oluşturuyor. Bu doğrultuda, asgari gelir politikasının temelindeki ilkelerle, insanlara iş aramakta, becerilerini geliştirmek veya yeni beceriler edinmekte destek sağlamak veya onları kendilerini toplumun parçası hissetmelerine yol açabilecek yararlı işlere yönlendirilmek amacını birleştiren sosyal politika arayışlarının gündeme gelmesi yararlı görünüyor.

minimum income support policy can be. Moreover, among all the other policies mentioned, cash transfers interfere the least with market mechanism and, consequently, they constitute a form of social assistance that is effective both in terms of the logic of the market and from the point of view of humanitarian concerns.

Nevertheless, an unconditional income support policy may well be ideologically resisted through such reasons as “it leads people to laziness”. During our field research we witnessed how administrators at different institutions and different levels had adopted such views. It is very unlikely, however, that a person would reject employment at minimum wage simply because he or she is receiving monthly cash transfers that amount to one-third of the minimum wage. Still, considering the importance of assuring a wide public support for any social policy action, this type of ideological resistance should not be overlooked. More significantly, a policy designed with a view not only to prevent people from destitution but at the same

time to help them develop their capabilities and to participate in society as active members would surely be desirable. It is desirable, in other words, to design social policy measures by keeping in mind both the basic advantages of minimum income schemes and those involved in approaches that seek to assist people to seek employment, to improve their skills, to develop new skills, or to participate in society as useful individuals who carry out activities designed to improve the quality of life in their neighborhoods.

Indeed, some of the minimum income support policies in Europe are given on the condition that the recipients take part in socially useful activities. For example, the minimum inclusion income (RMI - *Revenu minimum d'insertion*) practice that was instated in France in 1989, is based on the idea of a contract between the beneficiary and the society. In this program, the person benefiting from the minimum income support promises to participate in community-oriented activities. Belgium, Spain and Italy later followed this same idea of contract. As

Nitekim, Avrupa'daki asgari gelir desteği uygulamalarının bir kısmı, hak sahibinin yararlı bir faaliyette bulunması koşuluyla verilmektedirler. Mesela, 1989'da yürürlüğe giren Fransa'nın asgari içerme geliri uygulaması (RMI – *Revenu minimum d'insertion*), hak sahibiyle toplum arasında yapılan bir sözleşme fikrini içerir. Bu bağlamda, asgari gelir desteğinden yararlanan kimse, topluma katılmak için bir faaliyette bulunacağını taahhüt eder. Daha sonra, Belçika, İspanya ve İtalya'da da aynı sözleşme fikrini içeren RMI uygulamalarına geçildiğini görüyoruz. Yukarıda değindiğimiz gibi, yardım karşılığı faaliyet koşulu, başka biçimlerde, İskandinav ülkelerinde de ortaya çıkıyor.

Burada iyice açıklığa kavuşturulması gereken nokta, "faaliyet" kavramının içeriğiyle ilgili. Yukarıda değindiğimiz asgari gelir desteği uygulamalarının içerdiği faaliyet koşulu, ücret karşılığı çalışmanın ötesinde tanımlanan ve iş aramayı, bir eğitim/beceri geliştirme programına katılmayı veya kendilerine önerilen sosyal hizmet niteliğinde bir iş yapmayı

içeren bir koşul olarak tanımlanıyor. Sosyal hizmet niteliğinde işler, genellikle, yaşanan yöredeki yaşam koşullarını iyileştirmeye yönelik. Mesela, yaşlılar ve sağlık durumu iyi olmayanlarla ilgilenmek, onlara ev işlerinde yardımcı olmak, alışverişlerini yapmak, kendilerine kitap veya gazete okumak gibi. Zor durumlarda çocukların bakımında ebeveyne yardımcı olmak da, bu tür işlerden. Bunun yanı sıra, yaşanan çevrenin temizlenmesi, çiçek veya ağaç dikilmesinde çalışmak, evlerin boyanması ve tamiri gibi işler de, yardım karşılığı faaliyetin örnekleri arasında sayılabilir.

İskandinav ülkelerinin hemen hepsinde de yoksul mahallelerde yaşlılara yemek ve alışveriş yapmak, kitap okumak ve hastaneye gidişlerinde yardımcı olmak gibi faaliyetler sosyal yardım almanın koşulu olarak sürdürülmekte (Lødemel, 2000). Avrupa dışında, mesela Arjantin'de 2001 krizi sonrasında oldukça kapsamlı olarak hayata geçirilen *Trabajos* adlı uygulamada yukarıda bahsedilen tüm faaliyetlerin yanı sıra yoksullara yemek dağıtan

stated above, though in different styles, assistance conditioned on activity is found across Scandinavian countries as well.

One point that needs to be clarified here concerns the concept of "activity". The activities mentioned in the examples given above range beyond paid employment, and include job search, attendance at education/skill development programs or accepting social service oriented work. Social service generally involves working for the improvement of living conditions in a person's local neighborhood. For example, taking care of elderly people or people with health problems, assisting them in house work or in shopping, or reading them newspapers or books, etc. Assisting a parent in taking care of children may also fit this category. Cleaning the local environment, planting trees or flowers, painting or repairing houses are other such examples of socially useful tasks that could be undertaken in return for social assistance.

Such activities as helping elderly poor in cooking and shopping, reading to them, or assisting them in their visits to the hospital, continue to be the conditions for receiving social assistance in Scandinavian countries (Lødemel, 2000). Outside Europe, after the 2001 Argentina crisis, a comprehensive program named *Trabajos* was instituted which, in addition to all the activities mentioned above, also organizes such activities as the management of local government owned soup kitchens, the repairing of old clothes, of damaged books for libraries, and their distributions to poor neighborhoods, etc. (Wray and Tcherneva, 2005). These jobs do not require a full working day: weekly work does not generally extend beyond 15-20 hours. What matters is that the person receiving assistance participates in social life, and tries to contribute to the welfare of the people and environment surrounding him or her.

It can be argued that minimum income support policy conditional on socially beneficial activity can support employment policies in three ways: 1) because

belediyelere ait aevlerinin iletilmesi, yoksullara baılanmı eskiyen kıyafetlerin tamiri ve varlıklı bölgelerin kütüphanelerinde iskartaya çıkarılmış kitapların tamiri ve daha yoksul bölgelere aktarılması gibi faaliyetler de yürütülüyor (Wray ve Tcherneva, 2005). Bunlar, normal bir mesai gerektiren iler değil. Genel olarak haftalık çalışma 15-20 saati geçmiyor. nemli olan, yardım alanın toplum hayatına katılması ve yaşadığı çevreye ve çevredekilere yararlı olmaya alıması. Bu anlamda faaliyet koşulunun içinde yer aldığı asgari gelir desteği uygulamalarıyla istihdam politikası arasındaki ilişki Şu Şekilde açıklanabilir:

Faaliyet koşullu asgari gelir desteği politikaları  açıdan istihdam politikalarına katkı yapacak nitelikte politikalar dır: 1) insanları i aramaya yönlendirdikleri ve bu alanda onlara destek sağladıkları için; 2) eğitim ve beceri geliştirme programlarına katılım yoluyla istihdam edilebilirliği arttırdıkları için; 3) toplumdan destek alan ve bunun karşılığında topluma yararlı bir sosyal faaliyette bulunan kimselerin daha uygun bir ortamda i bulup çalışma olasılıkları, isiz ve

yoksulluk içinde kendilerini toplum dışına itilmı hissederek yaşayan kimselerinkinden daha yüksek olduğu için.

Ancak, faaliyet koşullu asgari gelir desteği politikası, bir istihdam politikası değildir. Amacı, istihdam edilebilirliği arttırmak ve sosyal yardımın bireyin sosyallemesine yardım etmesini sağlamaktır. Uygulamanın emek piyasasında arpıklık yaratan bir nitelik kazanmasını önlemek çok önemlidir. Asgari gelir desteğini hak edenlere, özel sektörün veya kamu sektörünün zaten yarattığı veya yaratabileceği türden ileri, istihdam ilişkisini düzenleyen yasal koşulların dışında yaptırmaya kalkııldığı takdirde, bu tür çarpıklıkların ortaya çıkması ve ciddi sakıncalara yol açılması kaçınılmaz. Bu tür bir yaklaşım, emek piyasasının ileyiine ciddi bir müdahale niteliği taşıyacak ve emek talebinin normal piyasa koşullarında oluşmasını önleyerek asgari ücretin altında ücretlerle, sosyal güvencesiz olarak çalışanların diğer çalışanlarla rekabet eder duruma gelmeleri sonucunu verecektir. Zaten cretler genel

guides and supports people in finding employment; 2) because it improves their employability through educational and skill training programs; 3) because the possibilities of finding a job are higher for a person who has been participating in social life through community oriented work than a person who has come to feel socially excluded through unemployment and poverty.

Minimum income support policy conditional on socially beneficial activity should not however, be seen as an employment policy. Part of its purpose is to improve employability and use social assistance in a way to contribute to the beneficiary's socialization. It is important to make sure that this practice does not create distortions in the labor market and enable the employers willing to employ the individuals receiving assistance to avoid the requirements of formal employment relations. Such intervention in market mechanisms would prevent demand for labor from being shaped under normal market conditions, and might lead to a situation where workers with no

security and receiving less than the minimum wage will be competing unfairly with regular workers. In a country where wages are already low, where the working conditions are less than ideal, and where 23 percent of waged laborers and 27 percent of self-employed are living under the threat of poverty, further distortion in the labor market in the direction of reducing the bargaining power of labor, is not only legally, but also economically and socially unacceptable.

It is extremely important for an income support policy, conditional on socially useful activity, to take these points into consideration in Turkey. Another point to consider is this: such a minimum income policy will have much greater organizational costs than a non-conditional income support policy. But, if successfully organized, the benefits are also high. A well-designed and successfully implemented policy that involves conditionality could constitute a meaningful alternative to the existing practices of social assistance that practically exclude the

düzeyinin çok düşük, çalışma koşullarının çok kötü olduğu, ücretli ve maaşlıların yüzde 23'ünün, kendi hesabına çalışanların ise yüzde 27'sinin yoksulluk riski altında bulunduğu Türkiye'de, emek piyasasına bu tür bir müdahalenin, sadece yasal değil ekonomik ve sosyal açıdan da kabul edilebilir bir yanı olmadığı kolayca görülebilir.

Türkiye'de uygulanabilecek faaliyet koşullu asgari gelir desteği politikasının bu noktalar dikkate alınarak geliştirilmesi gerekiyor. Dikkate alınması gereken başka bir nokta da şu: faaliyet koşullu asgari gelir desteği uygulaması, koşulsuz asgari gelir desteği uygulamasından çok daha yüksek bir organizasyon maliyetine sahip olacaktır. Ama başarılı bir organizasyonla, sağlayabileceği avantajlar da yüksektir. İyi uygulanan bir politika, özellikle ciddi bir tehlike oluşturduğuna değindiğimiz işsiz ve yoksul gençlerin toplum dışına itilmelerinden kaynaklanan tehlikelere karşı etkin bir önlem oluşturabilir. Onların ve çalışabilecek durumdaki diğer insanların istihdam edilebilirliğini arttırabilir. Sosyal dışlanmışlığın

sadece ekonomik değil psikolojik ağırlığını da taşıyan insanların gerçekten yararlı işler yaparak kendilerini toplumun parçası olarak hissetmelerine yol açabilir. Bütün bunlar, asgari gelir desteği almaya hak kazanan kitlenin tespitinin yanı sıra, beceri programlarının hazırlanıp yürütülmesi, programlara katılanların iş arama, iş bulma ve bulunan işte çalışma süreçlerinin takibi, topluma yararlı faaliyet alanlarının belirlenmesi ve faaliyet koşulunun yerine getirilmesinin sağlanmasını da gerektirecektir. Ancak, uygulamanın gerektirdiği organizasyon kapasitesinin artırılması için kullanılacak kaynaklar, istihdam yaratmakta etkili olacak ve programın organizasyonunda ücretle çalışarak topluma katılan insan sayısının artmasına da yol açarak sosyal dışlanmayla mücadeleye anlamlı bir katkı sağlayacaktır. Dolayısıyla, uygulamanın gerektirdiği idari harcamaları, kamu kaynakları üzerinde bir yük olarak değerlendirmek yanlış olur.

İlerde uygulamanın organizasyonu konusunu ayrıca tartışacağız. Ama daha önce Türkiye'de uygulanacak

unemployed young people, especially young men in poverty. It could improve the employability of all people who are able to work but have very limited prospects to find work. Beyond this potential to improve employability, engagement in socially beneficial activities would, in itself, imply meaningful participation in society. Social exclusion has not only economic but also psychological effects, and a person doing meaningful work for society is likely to begin to experience a higher degree of belonging in that society.

Aside from targeting the beneficiaries, this policy will require the design and management of training programs, finding jobs for beneficiaries, defining community-oriented activities, monitoring of working periods, making sure that the conditions are being met. All this naturally calls for an extensive mobilization of public resources. This should not, however, be regarded merely as a burden. The necessary development of bureaucratic capacity will create employment in social services and, in itself,

prove to be effective in dealing with unemployment as an aspect of social exclusion.

We will discuss the organizational aspects of this project in a later section; we first want to look at the kinds of activities that such a conditional income support policy in Turkey may include.

#### ***POSSIBLE COMMUNITY ORIENTED ACTIVITIES IN TURKEY***

The SHÇEK community centers are institutions central to the functioning of a program of minimum income support conditional on socially useful activity. Despite the fact that there are not very many of them, and that they lack personnel and financial resources, today these centers can be a true refuge both for children and women trying to cope with difficulties in their lives. Even simply visiting these community centers can provide women with an opportunity to participate in social life. Additionally, these centers can also teach women new skills or support those

bir faaliyet koşullu asgari destek politikasının ne tür faaliyetler içerebileceği üzerinde durulacak.

### **TÜRKİYE'DE TOPLUMA YARARLI FAALİYETLER NE OLABİLİR, NE OLMAMALIDIR?**

SHÇEK'e bağlı toplum merkezleri, topluma yararlı faaliyet karşılığı asgari gelir desteği uygulamasının merkezinde bulunacak kurumlar. Bugün bu merkezler, sayılarının azlığına ve personel yetersizliği ve diğer maddi olanaksızlıklarına rağmen, kadınlar için hayatın zorluklarıyla baş etmelerine yardım eden gerçek anlamda birer sığınak rolü oynayabiliyorlar. Sadece toplum merkezlerine gidip gelmek bile, kadınlar için bir topluma katılma imkanı oluşturuyor. Bunun yanı sıra, merkezler kadınlara beceri geliştirmeye ve gelir sağlamaya yönelik bazı faaliyetler de önerebiliyorlar. Ama bununla ilgili olarak, hemen göze çarpan bazı sorunlar var.

İlk olarak, beceri geliştirici ve gelir getirici faaliyetler geleneksel toplumsal cinsiyet temelli iş bölümünü

olduğu gibi yansıtıyorlar. Bununla ilişkili olarak da, çok dar bir hayal gücü alanında biçimlendiklerini, herkesin ilk aklına gelen şeyin kadınlara halı dokutmak, süsleme ve el işleri yaptırmak olduğunu görüyoruz. Erkeklerle yönelik faaliyetler ise son derece kısıtlı. Merkezlerin, diğer sosyal yardım kurumları gibi, erkeklerle ulaşmayı başaramadıkları görülüyor. Çok nadir olarak erkekleri hedefleyen bilgisayar kursları gibi faaliyetler ise, kadınlara yönelik olanlardan farklı bir nitelikte. Geleneksel iş bölümünü yansıtmayan, kadınlarla erkeklerin birlikte katılabilecekleri tarzda faaliyet geliştirme çabalarına pek rastlanmıyor. Bunda, doğal olarak, veri olarak alınan kültürel kısıtların etkisi var.

Gelir getirici faaliyetlerle ilgili olarak ortaya çıkan çok ciddi bir sorun, bazı toplum merkezlerinin kadınların piyasaya iş yapmasında aracılık etmeleri ve bazı işverenlere asgari ücretin altında çok düşük ücretlerle sosyal güvencesiz olarak çalışan bir işgücü sağlamaları. Özellikle istihdam alanlarının oldukça dar olduğu kentlerde bu tip aracılıkların oldukça

willing to engage in income generating activities. However, there are certain problems that emerge in this regard.

First, activities toward skill training and income-generation are essentially in line with the traditional gender division of labor. Activities for women are shaped within a very narrowly imagined scope: in many cases, the activities that the program designers can think of are limited to carpet weaving and handicrafts. Activities designed for men are even more limited and inadequate. As with other social assistance institutions, these centers have very little success in reaching out to men. Very rarely there are such activities as computer courses targeting men. In general, there is almost no attempt to design programs beyond the traditional gender division of labor in which men and women can participate together. The cultural barriers which such approaches would have to confront are of course far from being negligible.

Another problem associated with income generating activities is that some community centers contribute to informal employment practices by providing employers with an opportunity to use cheap labor without social protection. This type of mediation in labor relations is especially important in towns where employment opportunities are limited. This makes cheap labor easier to find, and consequently, the community centers function as misguided intermediaries in their attempts to fight poverty. The fact that working women, some of them only school aged, are happy about these arrangements does not change the fact that these practices are legally and economically unacceptable. There is also a clear difference between the situations of women and men in this matter. Public administrators, who are involved in finding informal work opportunities for women, do not even consider this as a possibility for men because of the nature of jobs that could be found for the latter. The fact that work-related accidents are more likely in "male jobs" such as construction activity precludes informal employment practices, which, in case an

yaygın biçimde sürdürülüyor olması, piyasanın daha ucuz işgücü bulmasını kolaylaştırıyor ve sonuç olarak toplum merkezlerini de yoksullukla mücadele konusunda yanlış yönlendiriyor. Çalışan, bazıları okul yaşındaki kızların ve kadınların bu durumdan memnun olmaları ise, uygulamanın yasal ve ekonomik açıdan kabul edilemez niteliğini değiştirmiyor. Bu konuda, erkeklerin durumuyla kadınların durumu arasında çok net bir fark ortaya çıkıyor. Erkeklerle yardım karşılığı iş yaptırma fikri, derhal, “iş sırasında bir kaza olursa sigortasız çalıştırma sorumluluğu doğar” gerekçesiyle uygulanamaz bulunuyor. Evlerde veya tehlikesiz mekanlarda çalıştırılabilen kadınların durumunda ise, yasa dışı uygulama aynı şekilde algılanmıyor.

Gelir getirici ve istihdama yönelik faaliyetlerin yoğunlukta olduğu SRAP Yerel Girişimler projelerinde de oldukça önemli sorunlar göze çarpmakta. Yerel girişimlerin toplum yararına geçici istihdam bileşeninde, uygulanacak projelerin herhangi bir kamu kuruluşunun asli görev alanına girmemesi

şartı öne sürülmüş olsa da, çeşitli bölgelerdeki uygulamalara bakıldığında, toplumsal hizmet alanındaki ihtiyaçları ya da yoksullardaki işsizliğin yapısına uygun çözümleri hedeflemek yerine piyasada zaten var olan işler üzerinden projeler üretildiği görülüyor. Bunun haricinde, bu projelerin çok azının yetenekleri geliştirici olması ile gelir getirici projelere yönelik teşviklerin kısıtlılığı, halkı yönlendiren kurumların olmaması ve yoksul vatandaşların proje üretmek konusunda cesaretsiz olmaları gibi sebeplerden projelerin çoğunun başarısızlıkla sonuçlandığı söyleniyor. Özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesi’ndeki SYD vakıfları görevlileri bir çok projenin hayata geçmeden iptal olması konusunda şikayette bulundular. Gelir getirici projelerin hedef kitleye yönelemediğini anlatan “Fakire yardım projesine zenginler akın etti” (Zaman, 19 Kasım 2005) türünde haberlerin yanı sıra, bazı kırsal gelir getirici projelerde dağıtılan hayvanların hastalıklı çıkmalarının yarattığı tehlikeler de gazete haberlerine konu olabiliyorlar (Radikal, 10 Haziran 2005 ve 29 Aralık 2005).

accident occurs, could be very embarrassing for the administrative unit that mediates the relationship. Similar practices seem harmless in the case of female work carried out at home or under relatively risk free circumstances.

SRMP’s Local Initiatives projects, which mainly consist of income generating and employment based activities, also involve some important problems. In the community-centered temporary employment component of the Local Initiatives, one condition is that the projects should not propose activities which are already part of the responsibilities of a public institution. However, when we look at the actual projects implemented in different regions, we see that many of them duplicate existing activities in the public and the private sector. Very few of these projects aim at developing skills, and the resources to support such income generating activities are limited. As to the projects proposed by people in need themselves, their success seems to be limited by the fact that there are no institutions that offer proper

guidance to applicants and poor people have rarely have the skill and the ability to take initiative to develop such projects. Due to such reasons, most of these projects fail. Particularly in the Southeastern region, administrators of the SYD foundations complained that many projects were cancelled even before they were started. Stories about how income-generating projects do not reach the targeted community have also been the subject of news on how “the wealthy take over and benefit from the programs designed for the poor” (Zaman, 19 November 2005) or about the dangers caused by the distribution of sick animals in the context of rural income generating projects (Radikal, 10 June 2005 and 29 December 2005).

In an attempt to design socially useful activities that could be undertaken in return for regular cash transfers, we wish to underline the following points:

Bu sorunları yansıtmayan faaliyet alanlarını düşünürken, aşağıdaki noktaları dikkate almak önem kazanıyor:

*1.* 16-24 yaş arası grubun istihdam edilebilirliğini arttırmak, kendi yeteneklerini geliştirmelerine yardımcı olmak çok önemli görünüyor. Bunu amaçlayan bir programın, hem hangi alanlarda ne tür bir işgücü açığına sahip olduğunu ciddi biçimde araştırması hem de hedef kitleyi oluşturan farklı bireylerin potansiyellerine, eğilimlerine ve tercihlerine duyarlı olması gerekiyor. İlk gereklilik doğrultusunda, bölgedeki sanayi ve ticaret odaları nezdinde işgücü açıklarının niteliği konusunda kapsamlı araştırmalar gerçekleştirilmesi ve programın uygulanması aşamasında işbirliğine gidilmesi yararlı olacaktır. İkinci gereklilik doğrultusunda, sosyal hizmet uzmanlarının hak sahipleriyle kuracakları diyalog önem kazanıyor. Projelerin başarısının belki de en önemli ölçütü, hangi istihdam edilebilirliği artırma projesinin kimin için yararlı olup kimin için

olamayacağını kestirilebilmesi gibi görünüyor.

*2.* Hem 16-24 yaş grubu, hem de daha ileri yaşta kişiler için, doğrudan doğruya istihdam amaçlı olmasa dahi, bireyin içinde yaşadığı toplumu anlama ve o topluma katılma yeteneğinin geliştirilmesinin istihdam edilebilirliği de arttıracaklarını göz önünde tutmak önemli. Bu bağlamda, okur yazarlıkla başlayarak, bilgisayar kullanma becerisinin geliştirilmesine ve yabancı dil kurslarına ayrılan kaynakların, toplum yaşamının da, çalışma yaşamının da kalitesini arttırmaya yönelik bir rol oynayacağı öngörülebilir. Bu tür kurslar, hedef kitleyi daha sonra daha spesifik beceri geliştirme programlarına yönlendirirken kullanılabilecek kişiselleşmiş bir veri kaynağı da oluşturabilirler.

*3.* Kadınları, toplumsal cinsiyete temelli geleneksel iş bölümünü yansıtan halı dokumacılığı, biçki-dikiş, süslemecilik, salça-reçel imalatı gibi alanlarda beceri geliştirmeye yönlendirmeden önce, onların da okuma-

*1.* It seems very important to improve the employability of the 16-24 age group, and to assist young people in developing skills that are in line with their talents and inclinations. A program with such an objective must seriously examine the nature of current labor shortages and be sensitive, at the same time, to the potentials, inclinations and preferences of the individuals in the targeted group. In terms of the first requirement, regional chambers of industry and commerce could be consulted to provide information on the nature of labor shortages and their collaboration could be sought in the implementation of programs. In terms of the second requirement, the development of a healthy dialogue between social workers and beneficiaries will be imperative. Probably the most important measure of success for these projects will be the ability to foresee who will benefit from which kind of training program.

*2.* For both the 16-24 age group and those above, it is important to recognize that even if the projects are not directly employment oriented, improving an

individual's understanding of and participation in society will also improve his/her employability. Therefore, resources allocated to basic literacy programs, development of computer skills or teaching of foreign languages will all contribute immensely to the improvement of both social and working life. These kinds of courses could then guide the targeted masses to more specific training programs, which might provide them with more narrowly defined skills for later employment.

*3.* It is extremely important to train women in literacy, computer and foreign language courses instead of guiding them into traditionally gendered activities such as carpet making, sewing-embroidery, decoration, jam-making etc. It should be kept in mind that work-specific skill training accompanied by programs to develop the general knowledge of the participants could improve their future of finding more meaningful work opportunities even within the sphere of traditional activities.

yazma, bilgisayar, yabancı dil kurslarına katılmaya teşvik edilmeleri son derece önemlidir. Ayrıca, bu geleneksel alanlardaki beceri geliştirme programlarının, katılanlara bir genel kültür kazandırma çabasıyla birlikte yer almalarının, bu alanlarda dahi, daha anlamlı işler bulma veya iş kurma olanaklarını arttıracığı unutulmamalıdır.

4. Türkiye’de hem yaşlı ve özürli bakımı alanlarında hem de sağlıkta ve okul öncesi eğitimde destek personeli alanında büyük bir işgücü açığı mevcuttur. Piyasa mekanizması çerçevesinde bu tür işlere duyulan talep kısıtlı kalmakta, sadece üst gelir düzeyine yönelik bir istihdam gerçekleşmektedir. Oysa bu hizmetlere her kesimin ihtiyacı vardır. Dolayısıyla, asgari gelir desteğinden yararlanacakların bir bölümüne, destek koşulu olarak bu alanlarda eğitim verilmesi çok yararlı olacaktır. Bu eğitimin, kırsal alandan yeni göç etmiş olanlara kentsel yaşamının günlük rutini içinde kullanılan araç gerecin kullanımıyla ilgili bilgileri ve temel hijyen kurallarını da içermesi anlamlı olacaktır. Çocukların,

evde bakılan yaşlı, hasta ve özürliülerin bakımına destek olmak, yardım alanlardan istenecek faaliyetler arasında yer alabilir.

5. Ancak, alan araştırmamızın bu tür faaliyetlerin organizasyonunda ortaya çıkabilecek bazı sorunlara işaret eder nitelikte olduğunu belirtmemizde yarar var. Özellikle toplum merkezlerinde çalışanların bu konudaki uyarıları yardımıyla ve merkezlere gelen kadınlarla yaptığımız konuşmalar sonucunda, Türkiye’de insanların, aileden olmayan birinden, onun evin mahremiyetine dahil olmasını gerektirecek bir destek almayı kabul etmelerinin zor olabileceğini gördük. Yalnız yaşayan yaşlıların durumunda böyle bir destek çok anlamlı olabilir ve özellikle kırsal kesimde bu tür durumlara giderek daha çok rastlanacağını tahmin edebiliriz. Bunun dışında, insanların, kendi baktığı yaşlı akrabasının, özürli çocuğunun veya genel olarak çocuklarının bakımını, komşusu dahi olsa, biriyle paylaşmak konusunda kuşku duymaları beklenebilir. Buna karşılık, bir komşuyu hastaneye götürmek, evden çıkamayan

4. In Turkey, there is a major shortage of and hence a pressing need for support personnel in areas such as the caring of the elderly and the disabled, health services and pre-school education. It is highly unlikely that the market mechanism would respond to the needs that emerge in these areas, except in cases where there is a demand from upper income levels. Yet, the needs in question are everybody’s, including the underprivileged. A very meaningful contribution to social welfare could thus be made by training some of the individuals receiving minimum income support in these professions, highly needed but hardly in demand. For those who have recently migrated to cities, it would also be useful if training programs include provision of information on various practical aspects of urban life and basic rules of hygiene. Childcare, caring of the sick or disabled, could be included in the list of desirable training fulfilling the condition for assistance.

5. We should point out that our field research did reveal various concerns regarding the organization of

such activities. In our conversations with the staff of the community centers as well as with women who attend the activities of these centers, we were warned that it would be difficult for people in Turkey to accept the caring services from a beneficiary of conditional social assistance if the provision of these services requires this person, a stranger, to be admitted to the privacy of their homes. However, this kind of support could be very meaningful for the elderly living alone, which, in the future will be increasingly common, particularly in rural areas. It can be expected that people will be suspicious about having to share the care of their elderly relatives, children or disabled kids, with someone else, even if that person is their neighbor. Yet we have seen that such support as taking a neighbor to the hospital, paying the bills for a person unable to leave the house, or helping them in their errands can be very useful. Among the women who could qualify for the minimum income assistance, some did show great interest in joining such activities and appeared likely to succeed.



birinin faturalarını yatırmak veya dışarıdaki başka bir işini yapmak, alışverişine yardımcı olmak gibi desteklerin çok yararlı olabileceğini gördük. Asgari gelir desteği almaya hak kazanabilir durumdaki bazı kadınlar arasında, çevreye bu tür destek sağlamakta çok istekli ve başarılı olabileceklere de rastladık.

6. Sosyal yardım ve sosyal hizmet alanının kendisi, asgari gelir desteği karşılığı topluma yararlı faaliyetlerin içinde yer alabileceği önemli alanlardan biri. Bu açıdan, asgari gelir desteği alanların, yoksul yörelerde sayılarının mutlaka artırılması gereken kreşlerde, okul öncesi eğitim kurumlarında ve aşevlerinde çalışmaları mümkün ve yararlı görünmektedir. Ayrıca, okullarda öğle yemeği verilmesi önerimiz bağlamında, bu çok gerekli sosyal politika önleminin gerçekleşmesi için gerekli işgücü de, topluma yararlı faaliyet karşılığı asgari gelir desteği uygulaması bağlamında gerçekleştirilebilir.

7. Beceri geliştirme programlarına katılma ve aktif iş arama koşulu dışında, asgari gelir desteği karşılığı faaliyet alanları düşünülürken, ilk akla gelenler

genellikle kadınların yapabileceği türden “bakım” faaliyetleri olmaktadır. Oysa yukarıda değindiğimiz gibi, şu andaki şekliyle sosyal yardım alanının en önemli sorunlarından biri, alanın erkekleri dışlamasıdır. Bu sorunu göz önüne alarak, üzerinde durmak istediğimiz noktalardan biri, bakım alanında da, toplumsal cinsiyete dayanan geleneksel iş bölümünün sınırları ötesinde düşünmek gerekliliğidir. Mesela aşevlerinin veya okullarda yemek verilmesi gibi bir uygulamanın işgücü gerekleri düşünülürken, erkeklerin de yemek pişirebilecekleri, dağıtabilecekleri ve bulaşık yıkayabilecekleri, hem özel sektörde hem de kamu sektöründe bütün bunları ücret karşılığı zaten yaptıkları unutulmamalıdır.

8. Tarihsel olarak, köy kökenli ve tamamen vasıfsız erkeklerin şehirde buldukları işler öncelikle inşaat sektöründe olmuştur. Bugün, hem ekonomik nedenlerle, hem de inşaat ve iskan yasalarının daha ciddi uygulanması ve inşaat teknolojisinin giderek daha çok sermaye ve teknoloji yoğun hale gelmesiyle, bu istihdam olanakları çok azalmıştır. Bu, alan araştırması sırasında görüştüğümüz bazı sosyal

6. Social assistance and social services are an important part of community-oriented activities. Therefore, it seems both possible and meaningful to employ the people receiving minimum income support in play areas, pre-schools and soup-kitchens which must be established in poor neighborhoods. Additionally, the labor force required for the implementation of our ‘free school lunch’ proposal can also be supplied through this scheme of income support conditional on socially useful activity.

7. Apart from the conditionalities defined in terms of attending training programs and actively seeking jobs, socially useful activities that first come to mind are associated with “care” work carried out by women. Yet, as was stated before, in its current form, one of the most serious problems of the existing arrangements in the field of social assistance is the exclusion of men. Bearing this in mind, what we would like to emphasize is that even in the field of care, we must try to think beyond the traditional gender-based division of labor. For example, during

the planning of soup kitchens or free school lunches, we must keep in mind that men too can cook, distribute food or wash dishes; in fact they already do such work in waged employment, in both the public and private sectors.

8. Historically, unskilled men of peasant origins have been employed primarily in the construction sector after migration to the city. Today, however, as a result of macro-economic problems, technological change increasing the capital intensity of construction activity and the stricter implementation of construction and settlement regulations, there are fewer employment opportunities in this sector. This situation was highlighted by some of the social assistance practitioners during our field research. It would be hard to argue, however, that Turkey does not have a housing problem. The greater part of the poor live in their own homes, in mostly squatter settlements. According to 2002 data, it is estimated that there are 11 million people living in 2.2 million squatter houses (Keleş, 2004: 591). Living conditions

yardım uygulayıcılarının da dikkat çektikleri bir durumdur. Bunun yanı sıra, Türkiye’de konut sorunu tabii ki ortadan kalkmış değildir. Yoksulların büyük bir kısmı kendi evlerinde, daha çok gecekondualarda oturmaktadırlar. 2002 yılı verilerine göre, 2 milyon 2 yüz bin gecekonduanın 11 milyon kişiyi barındırdığı tahmin edilmektedir (Keleş, 2004: 591). Bu evlerin durumu sağlıklı barınma koşullarına uygun değildir. Alan araştırması sırasında da yoksul mahallelerin gerek muhtarları gerekse vatandaşları tarafından oldukça sık vurgulanan rutubet, dam akması, su ve kanalizasyon sistemlerinin olmaması gibi problemler de sorunun ciddiyetini bir kez daha gözler önüne sürer niteliktedir. Bununla ilgili olarak ilk akla gelen önlem, sosyal konut yapımıdır. Çok büyük bir kaynak mobilizasyonunu gerektiren bu çözümün ise, en azından kısa vadede, asgari gelir desteğini hak edebilecek yoksul kitlenin tamamına sağlıklı konut sağlaması mümkün değildir. Bu durumda, varolan konutların tamir ve tadilat yoluyla yaşanılır hale getirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Bu tamir ve tadilat işlerinin, asgari gelir desteğinden yararlanabilecek durumdaki yoksul erkeklere yönelik önemli bir topluma yararlı faaliyet alanı oluşturduğunu düşünüyoruz. Bu erkeklerin asgari gelir desteğinden yararlanma koşulu olarak kendi evlerinin ve yaşadıkları mahalledeki evlerin tamiri ve boyanması, bahçelerin bakımı gibi faaliyetlere yönlendirilmeleri, kamunun STK’lar ve özel sektör temsilcileriyle birlikte gerçekleştirilebilir. Bu organizasyon, duvarcılık, sıvacılık, tesisatçılık gibi daha vasıflı ve daha az bulunur işçilerin yetiştirilmesine de hizmet ederek, beceri geliştirilme programlarıyla da eklemlenebilir.

Konutların iyileştirilmesiyle ilgili bu tür faaliyetlerin yanı sıra, çevrenin düzenlenmesi, ağaçlandırma ve çiçeklendirme faaliyetleri de asgari gelir desteğinden yararlanma koşulu olarak ortaya çıkabilir.

Bu önerileri yaparken, yardımdan yararlanacak kimselerin, büyük ölçüde tamamlanmış olan sosyal güvenlik reform tasarısının yasalaşmasıyla birlikte, primleri devlet tarafından ödenmek suretiyle sosyal

in these houses are not healthy. During our field research, both the *muhtars* and inhabitants of poor neighborhoods mentioned such problems as humidity, leaking roofs, lack of water or sewage systems, which once again expose the severity of the housing problem. An obvious measure to confront this problem would be to construct social housing. However, such an option requires sizeable resource mobilization, and cannot, at least in the short term, provide healthy housing to all of the poor qualifying for minimum income support. Under these circumstances, it seems more important to improve the conditions of already existing houses through repair and renovation.

We believe that such repair and renovation work would constitute an important community-oriented activity sphere for the poor men who could be entitled to benefit from the minimum income support. As a condition for receiving regular cash transfers, these men could be directed to repair or paint their own and

their neighbors’ houses or to take care of gardens. Such activities could also take place through collaborations between the public sector, NGOs and private sector. These arrangements could also be complemented with training programs in more skill-based fields such as bricklaying, painting and plumbing.

Apart from such activities geared towards the improvement of housing, activities to improve the surroundings, such as planting trees and flowers, could also be included in the list of socially useful activities to appear as conditions for minimum income support.

While making these proposals, we would like to note that all of the beneficiaries will be covered by social security and general health insurance, for under the new social security reform package; all premiums for the poor will be paid by the government.

güvenlik kapsamına alınmış kimseler olacağını belirtmek istiyoruz.

### ***KURUMSAL YAPIYLA İLGİLİ GÖZLEMLER***

Türkiye’de, önerdiğimiz sosyal yardım paketinin uygulamasının organizasyonu için gerekli kurumsal kapasite, çok yetersiz olmakla birlikte, mevcuttur. 2006 yılında Sosyal Güvenlik Sistemi ve Genel Sağlık Sigortası ile ilgili iki ana bölümü mecliste onaylanan sosyal güvenlik reform tasarısının henüz meclise gelmeyen üçüncü bölümü, sosyal yardımları, çalışan nüfusa yönelik standart sosyal güvenlik önlemleriyle birlikte, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesindeki Sosyal Güvenlik Kurumu’nun sorumluluğu altında değerlendirmektedir. Bu tip bir düzenleme bugüne kadar sosyal yardım alanını hayırseverlikle özdeşleştirmiş geleneksel düşünüşün etkisini zayıflatarak kurumsal tahayyülün önemini de gözler önüne serecektir.

İleride yasalaşmasını umduğumuz tasarının 5. maddesinde, sosyal yardımlar, çocuk yardımları, yaşlılık yardımı, özürlü yardımı, iş edindirme yardımı ve sağlık yardımı olarak tanımlanmıştır. Bizim önerdiğimiz çocuk ve sosyal emeklilik uygulaması da, bu kurumsal çerçeve içinde yer almak durumundadır. Aşevleri, belediyelere bu amaçla merkezden aktarılacak kaynaklarla işletilebilir. Okullarda yemek verilmesi uygulaması da, gene merkezden aktarılacak kaynaklarla, Milli Eğitim Bakanlığı ve yerel idarelerin işbirliği içinde gerçekleştirilebilir.

Faaliyet koşuluyla asgari gelir desteği uygulaması, Sosyal Güvenlik Kurumu’nun iş edindirme yardımıyla ve İŞ-KUR’un (İş ve İşçi Bulma Kurumu) bu alandaki deneyimi, Odalar, sendikalar ve STK’larla geliştirmiş olduğu anlamlı işbirlikleriyle yakından bağlantılı olarak yürütülebilir. İŞ-KUR’un AB fonlarını kullanarak yürüttüğü Aktif İş Gücü Programları, faaliyet koşuluyla asgari gelir desteği uygulamasının hedef kitesinden farklı, daha geniş bir kitleyi hedeflemektedir. Buna rağmen, iki programın

### ***OBSERVATIONS CONCERNING INSTITUTIONAL STRUCTURE***

Though insufficient, the necessary institutional capacity to organize and implement our proposed social policy package does exist in Turkey. The recently enacted social security reform bill consists of three pillars: social security system, general health insurance, and social transfers that are not based on contributions. While the draft legislation included all of the three pillars, the third one was not brought to the parliament for approval. We believe that this third pillar is extremely important for the advent of a modern, rights-based approach to social assistance in Turkey. It is important because, as indicated in the draft legislation, it involves bringing social assistance under the Institute of Social Security along with the other two pillars of the system, thus making The Ministry of Labor and Social Security responsible for combating poverty and social exclusion. Such an

institutional arrangement would put an end to the traditional approach of confining social assistance to the realm of charity.

Draft law on social assistance, which will hopefully be enacted in the near future, includes child benefits, assistance for the elderly and the disabled, non-contributory access to health services, and assistance to the unemployed. This institutional framework could easily accommodate conditional child benefits and social pensions that form part of the total assistance package that we have proposed. As to soup kitchens, they could be managed through resources transferred to local governments for such purposes. Likewise, free school lunch programs could be implemented through the cooperation of the Ministry of Education and local governments.

The policy of minimum income support conditional upon socially useful work could be implemented in close association with the employment programs carried out by the Social Security Organization. The

hedef kitleleri arasında belirli bir örtüşme bulunmaktadır ve Aktif İş Gücü Programı'nın ortaya koyacağı iyi örneklerden, sosyal yardım alanındaki uygulama için de önemli dersler çıkarmak mümkün olacaktır. Dolayısıyla Sosyal Güvenlik Kurumu - İŞ-KUR işbirliği bu bağlamda önem kazanmaktadır. Bu işbirliği temelinde sosyal yardım ve sosyal güvenlik alanının birlikte ele alınmasının çok anlamlı bir gelişme olacağını düşünüyoruz. Söz konusu gelişme, sosyal yardım uygulamalarının hedef kitlesinin merhamete muhtaç zavallılar değil, devletin topluma katılmalarına destek olmakla sorumlu olduğu hak sahibi vatandaşlar olarak görülmeye başlamalarını içeren çok gerekli bir anlayış değişikliğine yol açabilecek niteliktedir.

Faaliyet koşuluyla asgari gelir desteği uygulamasının merkezinde yer alması gereken kurumlar, SHÇEK'e bağlı toplum merkezleridir. Bu uygulama çerçevesinde, toplum merkezlerine, ihtiyaç ve gelir tespiti çalışmalarını yürütmek, programlardan yararlanan kimselerin koşulları ne ölçüde yerine

getirdiklerini takip etmek ve ilgili Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurumlarıyla işbirliği içinde iş arama süreçlerini izlemek gibi önemli sorumluluklar düşmektedir. Bunlar, ancak, belirli bir sosyal hizmet formasyonu almış bir personelle yerine getirebilecek sorumluluklardır. Zaten, günümüzün ekonomik ve sosyal gereklerine uygun çağdaş bir sosyal yardım politikası da bunu gerektirmektedir.

Şu anda, merkezlerin hem sayıları hem de kapasiteleri son derece sınırlıdır. 2005 yılı itibariyle SHÇEK'e bağlı 595 kurum içinde toplum merkezi sayısının 63 olduğu ve tüm kurumlarda görev alan toplam 1017 sosyal hizmet uzmanının yalnızca 72 tanesinin toplum merkezlerinde çalıştığı belirtilmektedir (SES, 2005). Alan araştırması sırasında ziyaret ettiğimiz bazı toplum merkezlerinde sosyal hizmet uzmanı bulunmamaktaydı. Bazıları kiralarını veremeyecek durumdaydılar. Bu sorunların çözülmesi, uygulamanın işleme için gerekli koşulu oluşturmaktadır. Bunun için, üniversitelerde dört yıllık sosyal hizmet uzmanlığı bölümleri açılması,

conditional minimum income support policy that we propose could benefit from the experience of İŞ-KUR (Turkish Employment Organization) in the field of labor activation, without, nevertheless overlooking the differences between İŞ-KUR's activities and our policy proposal. İŞ-KUR's EU-funded Active Labor Market Program is targeted towards a wider population than the people facing the risk of poverty and social exclusion that minimum income support policy aims to reach. Nevertheless, there are still some overlaps in both programs' targeted populations. The best practice examples brought forward by the Active Labor Market Program could also provide important lessons for the field of social assistance. In this context, collaboration between the social assistance component of the Institute of Social Security and İŞ-KUR would be important. Such collaboration would be important in bringing the spheres of social assistance and social security together through a rights-based attempt at social inclusion of all vulnerable groups, regardless of the reasons behind vulnerability. Such a development

is imperative to the advent of a new mentality that defines the targeted population of social assistance not as objects of pity and benevolent charity, but as equal citizens of a modern state responsible for assuring their participation in society.

The institutions which must remain at the center of the proposed income-support program are the SHÇEK community centers. In the implementation of the proposed policy, these centers would be responsible for targeting the beneficiaries, following compliance, and collaborating with the relevant organizations under the MoLSS to oversee the attempts at improving employability. This task can only be accomplished through the employment of a large number of trained social workers. This is indeed a general requirement for the implementation of modern social policy programs which are in conformity with contemporary social and economic needs.

sosyoloji ve psikoloji mezunlarına yönelik master ve sertifika programları oluşturulması acilen gereklidir. Toplum merkezlerinin sayısının katlanarak artması ve merkezlere kaynak aktarılması da gerekmektedir. Bu harcamaların, kamu kaynakları üzerinde bir yük olarak değerlendirilmesi son derece yanlış olacaktır. Bunlar sadece çok önemli bir sosyal sorunun çözümü için elzem harcamalar değil, aynı zamanda istihdam yaratma potansiyeli olan bir kaynak kullanımının parçası olarak görülmelidirler.

Türkiye'ye özgü bir kurum olan muhtarlık kurumu, sosyal yardım uygulamaları açısından önemli bir avantaj oluşturmaktadır. Halen, seçilmiş görevliler olmaları nedeniyle, muhtarların ihtiyaç ve gelir tespiti uygulamalarında çalışmalarının sakıncası olacağı, farklı kurumlara bağlı sosyal yardım görevlileri tarafından dikkat çekilen bir husustur. Muhtarların kendileri de, bu tür uygulamaları yürütmekte aynı gerekçeyle ve kapasite eksikliği nedeniyle çok istekli görünmemektedirler. Ancak, toplum merkezlerinde çalışan sosyal hizmet uzmanlarıyla muhtarlar arasında, her iki alanda da kapasite geliştirilmesi

koşuluyla geliştirilecek bir işbirliğinin bu sorunların aşılmasında etkili olacağını ve sosyal yardım uygulamalarında AB düzeyinde bir kurumsal iyi örnek sayılabilecek noktaya gelebileceğini düşünüyoruz.

Topluma yararlı faaliyet koşuluyla asgari gelir desteği uygulaması, Maliye Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, İŞ-KUR, SHÇEK gibi merkezi devlet kurumları arasında ve bu kurumlarla belediyeler arasında ciddi bir işbirliğini gerektirmektedir. Oysa kurumlar arasındaki kopukluk ve işbirliği eksikliği, alan araştırmamız sırasında görüştüğümüz sosyal yardım uygulayıcılarının sık sık şikayet ettikleri bir sorun olarak ortaya çıktı. Merkezi hükümet kurumlarıyla belediyeler arasındaki güven ve birlikte çalışma yeteneği eksikliği ise, sadece o bölgeye özgü olmamakla birlikte özellikle Güney Doğu illerinde göze çarpıyordu. Bu sorunun aşılmasının, yalnız sosyal yardım alanında değil, bütün politika uygulamalarının başarısı açısından büyük önem taşıdığını düşünüyoruz.

At present, both the numbers and capacity of community centers are extremely limited. In 2005, of the 595 institutions attached to SHÇEK, community centers comprised a total of 63; of the total 1017 social services professionals, only 72 work in these centers (SES, 2005). Among the community centers we visited during our field research, some did not have any professional social worker. Some centers were unable to pay their rents. These problems have to be resolved to prepare the ground for our proposal. Therefore, it is critical to establish more four- year university degree programs in social services, along with masters and certificate programs for graduates of psychology and sociology. Also, the numbers of these community centers must increase rapidly and they must be provided with more resources. The social expenditures that must be incurred in this process are indispensable to the solution of a very important social problem and it would be wrong to see them as a burden on public resources. Rather, it could constitute an important mechanism for the creation of new types of employment.

The *muhtarlık* institution, which is unique to Turkey, is also an important asset for social assistance practices. Social assistance practitioners from various institutions emphasized that because *muhtars* are elected individuals, their involvement in processes of targeting and means testing might create problems. *Muhtars* themselves have also stated similar concerns and pointed to capacity limitations, seeming not so keen to participate. However, these kinds of problems can be overcome through collaboration between social workers based at community centers and *muhtars*, along with the attempts to improve capacity at both levels. In fact, we believe that if such collaboration could be developed, it would have the potential to figure among the best institutional practices in the field of social assistance within the EU.

The policy of income support conditional on socially beneficial activity requires extensive and effective cooperation between such central state institutions as the Ministry of Finance, the Social Security

## SONUÇ

Gelişmiş kapitalist ülkelerde sosyal politika tarihine baktığımız zaman, sosyal politika alanında ilk ortaya çıkan önlemlerin sosyal yardım önlemleri olduğunu görüyoruz. Yirminci yüzyıl refah devleti uygulamaları ise, çalışan nüfusun büyük bir kısmının ailelerin geçimini sağlamalarına imkan veren tam zamanlı ve düzenli işlerde istihdam edilmelerinin mümkün olduğu, kadınların büyük ölçüde emek piyasası dışında kaldıkları ve yaşanan nüfusun büyük bir sorun oluşturmadığı bir sosyo-ekonomik ortamda yer aldıkları için, sosyal yardımlardan çok çalışan nüfusun risk durumlarında korunmalarına yönelik bir nitelik almışlardır. Ama zaman içinde istihdamla geçim arasındaki ilişkinin değişmesi ve kırılgan bir nitelik alması ve buna eşlik eden demografik ve sosyal değişmeler, sosyal yardımların yeniden gündeme gelmesine ve asgari gelir desteği politikalarının önem kazanmasına yol açmıştır.

Türkiye'nin sosyo-ekonomik koşulları içinde, bu tür asgari gelir desteği politikalarına olan ihtiyaç daha da büyüktür. Varolan, sosyal yardım uygulamaları ise, yetersizliklerinin yanında, idari maliyetleri gayet yüksek, şeffaflık ve hesap verilirlikten uzak, daha da önemlisi sosyal hak kavramı temelinde değil sadaka mantığı içinde yürütülen uygulamalardır. Özellikle kadınları hedef almakta ve sosyal bütünlüğü koruma amacının gerçekleştirilmesi açısından topluma entegre edilmeleri büyük önem taşıyan patlama korkularının konusu olan genç erkek nüfusu ciddi biçimde dışlamaktadırlar. Bu raporda önerdiğimiz "topluma yararlı faaliyet koşuluyla asgari gelir desteği" politikası bu sorunları aşamaya yönelik olarak geliştirilmiştir.

*1.* Bu politika, devletin vatandaşlarına sunmakla mükellef olduğu eğitim ve sağlık hizmetleriyle, özürülere ve yaşlılara yönelik başka politikalarla birlikte uygulanması öngörülen bir politikadır. Bunları ikame etmeyi değil, tamamlamayı amaçlamaktadır.

Organization, İŞ-KUR and SHÇEK, and between these institutions and local governments. One of the main complaints of the social assistance practitioners we interviewed was precisely about the reluctance and the lack of trust to cooperate that currently characterizes the institutional environment of social assistance. This problem seems to be especially severe in the relations between local governments and central state in Southeastern provinces. Overcoming this problem is critical to the success of not only social policies, but of all state policies.

## CONCLUSION

Social assistance was the first form of social policy in advanced capitalist countries. The welfare state policies of the twentieth century were formulated in a socio-economic context where it was possible for a great majority of the working population to enjoy stable employment that provided for their families, where women's participation in the labor force was

not extensive, and the proportion of the old-age segments in the population did not yet pose a problem. In this context, the main issue was not social help but protection from life risks such as illness, temporary unemployment, and aging. In time, however, the stable relationship between employment and livelihood became more precarious.

Demographic and social transformations that accompanied this development brought social assistance back on the agenda, and income support policies came under discussion.

In Turkey's socio-economic conditions, the need for income support policies designed for social assistance is even greater. The existing policies, besides being insufficient, are administratively costly, far from being transparent, and, more important, based on the concept of charity rather than social rights. These are mostly targeted towards women and substantially exclude the young male population, even though social cohesion, arguably, depends precisely on the

2. Nakdi gelir desteğinin aynı yardımlardan daha insani, daha etkin ve daha ucuz bir uygulama olduğu gerçeğinden hareketle geliştirilmiştir.

3. Önerilen gelir desteği politikasının faaliyet koşullu oluşu, insanları kendi becerilerini geliştirmeye yardım edebilecek eğitim programlarına katılmaya teşvik etmek ve/veya onların topluma yararlı işler yaparak toplumun bir parçası olduklarını hissetmelerini sağlamak amacıyla ilgilidir. Önerilen faaliyetler, kesinlikle özel sektörün ve kamunun zeten yarattığı veya yaratmaları gereken istihdam olanaklarından farklı niteliktedir. Burada özellikle dikkat edilmesi gereken husus, istihdam piyasasına, zorla çalıştırma niteliği taşıyabilecek hukuki olmayan müdahalelerde bulunmaktan veya piyasanın zaten yarattığı işlerin yerini aldıkları ölçüde etkinlik sorunları yaratmaktan kaçınılmasıdır.

4. Dolayısıyla, faaliyet koşuluyla asgari gelir desteği politikası, bir istihdam politikası değildir. Ama hem istihdam edilebilirliği arttırmak, hem de satın alma

gücünü yaratarak (çarpan etkisi kanalıyla) üretimi ve istihdamı dolaylı olarak etkilemek potansiyeli taşıyan bir politikadır.

5. Bu politikanın sağlayacağı en önemli fayda, yoksulların yaşam kalitesinin artmasıdır. Devlet tarafından sunulan ve pek çok Avrupa ülkesinde sosyal hak olarak kabul edilen hizmetlerin yoksul kesime ulaşmasını sağlamak için önerilmiştir.

6. Önerilen program, sosyal politikanın iki farklı alanına yöneliktir. Bir yandan, gerekli ve istenilen sosyal hizmetlerin daha çok insana, özellikle yoksullara ulaşmasını garanti altına almaya çalışmaktadır. Öte yandan, destekten yararlananların emekleriyle topluma katkıda bulunmaları koşulunu içeren bir gelir desteği politikası olarak, yoksulluğu azaltmayı hedeflemektedir.

7. Bu politikanın uygulanması, sosyal yardım alanının kurumsal yapısını geliştirmeyi gerektirmektedir. Var olan yapının bazı öğeleri bu

successful integration of this population. The policy of "minimum income support conditional on socially beneficial activity" that we recommend in this report, is designed to overcome these problems.

1. This policy is designed to complement other policies that the state is obligated to provide to the citizens, such as education, health, pensions, and policies aimed at the old and disabled. It should be seen as an additional policy, not as a substitute for other social rights.

2. It is based on the fact that minimum income support in cash form is more humane, more effective and cheaper than other policies of assistance.

3. The proposed income assistance is designed to encourage the recipients to take part in training programs that would develop their own skills and will help to include them in the society by allowing them to make a contribution. The proposed activities are different from those already available, or from such

social services that the state is obligated to provide. It should be noted that these programs must not work toward supplying cheap labor for activities that the market already provides.

4. Income support conditional on socially useful activity is not an employment creation program. But it does carry the potential of enhancing employability and promoting employment and production (through the multiplier effect) by increasing purchasing power.

5. The principal benefit to be gained from this policy is in increasing the quality of life of the poor. It is being proposed in order to provide that segment of the population living in poverty, with social services which are offered by the state, and thus are considered social rights, in most European countries.

6. The program that is proposed here, thus addresses two separate areas of social policy. On one hand it will seek to guarantee that desirable and necessary

---

doğrultuda geliştirilebilecek niteliktedirler ve böyle bir geliştirme çabası Türkiye’de sosyal içermeye yönelik hak temelli bir sosyal politika uygulamasına geçilmesinin ön koşulunu oluşturmaktadır.

social services will reach more people, especially the segments of the population living in poverty. On the other hand it is an income support program that will contribute to the alleviation of poverty, while requiring the recipients to contribute their labor.

7. The implementation of this policy requires that the institutional structure of the social assistance sector be strengthened. Some components of the existing structure can be rectified for this purpose. Such strengthening is a necessary prerequisite in bu



## Sonnotlar

i TÜİK hanehalkı işgücü anketinin 2005 yılı sonuçlarına göre Türkiye’de yoksulluk oranı yüzde 20.5’tir. Fakat Laeken göstergeleri ve dolayısıyla EUROSTAT verileri henüz 2005 yılı rakamlarına göre yeniden düzenlenmiş olmadığından, çalışmamızda 2003 yılına ait EUROSTAT verilerini kullanmak durumunda kaldık.

ii Asya, Afrika ve Latin Amerika ülkelerinde yapılan araştırmalarda yedi yıl ya da daha fazla okumuş olan kadınların en fazla üç yıl eğitim almış olanlara kıyasla ortalama iki ya da üç daha az çocuk sahibi oldukları belirtilmiştir. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.popcouncil.org/gfd/girlseducation.html>

iii İkinci Dünya Savaşı sonrası refah devleti uygulamalarının temelini oluşturan ünlü Beveridge raporunda, çocuk yardımları bütün sosyal harcamaların yüzde 14’ünden fazlasını oluşturuyorlar. Bkz. Beveridge (1942) s. 199. Çocuk ve aile yardımlarının önemi, 1940’ların sonunda ve 1950’lerde, Türkiye’nin yeni kurulan

sosyal güvenlik sisteminin eksikliklerine dikkat çeken Türk sosyal bilimcileri tarafından da çeşitli vesilelerle vurgulanmış. Özellikle bkz. Talas (1955) ss. 84- 99.

iv Avrupa’daki sosyal yardım uygulamalarının tarihiyle ilgili kapsamlı bir tartışma için bkz. Vanderborgh and Van Parijs (2005) ss. 6-25. Ayrıca, Beck (1997) ss. 12-151.

v Romanya ve Bulgaristan’da asgari gelir desteğinin payı GSMH’nin yüzde 0.2’lik oldukça düşük bir payını oluşturmaya rağmen bu ülkelerin Çalışma Bakanlığı raporları, sistemlerin yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelede çok başarılı olduğunu belirtiyorlar. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Bulgaristan ve Romanya JIM Raporları (2005).

## Endnotes

i Turkey’s poverty rate in 2005 is rated as 20.5 percent according to the 2005 TURKSTAT household survey. However we could not use this data since the Laeken indicators and thus the EUROSTAT data has not yet been re-arranged. Instead, we made use of the 2003 EUROSTAT indicators which are the last accessible datas.

ii Research in Asian, African and Latin American countries has found that women who have more than seven years schooling have two or three fewer children than women who have attended school for three years or less. See: <http://www.popcouncil.org/gfd/girlseducation.html>.

iii In the famous Beveridge Report that forms the foundation of post-World War 2 social policy practices in the U.K. and more widely in Europe, child support accounts for more than 14 percent of all social spending (Beveridge, 1942: 199). In the late 1940s and 1950s, the importance of child and family support was emphasized by Turkish social scientists to highlight the shortages of Turkey’s newly established social

security system. See: Talas (1955) pp. 84-99.

iv For a detailed discussion of the history of European social policy practices, see: Vanderborgh and Van Parijs (2005) pp. 6-25; also, Beck (1997) pp. 12, 151.

v Although the share of minimum income support in Romania and Bulgaria constitutes only 0.2 percent of GDP the reports by the Ministries of Labor in these countries state that these systems have been very successful in fighting poverty and social exclusion. For more detailed information, see: JIM Reports (2005) for Bulgaria and Romania.

---

## REFERANSLAR

*Adequate and Sustainable Pensions: Joint Report by the Commission and the Council.* 2003. Lüksemburg: Commission of the European Communities.

Beck, H. 1997. *The Origins of the Authoritarian Welfare State in Prussia*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Benassi, D. ve Mingione, E. 2003. "Testing the Reddito Minimo d'Inserimento in the Italian Welfare System", in Standing (ed) *Minimum Income Schemes in Europe*. Geneva, International Labour Office. pp: 105-153.

Beveridge, W. 1942. *Social Insurance and Allied Services*, New York: MacMillan Co.

Bonny, Y. ve Bosco, N. 2002. "Income Support Measures for the Poor in European Cities" in *Social Assistance Dynamics in Europe*. The Policy Press: Bristol

Costa, A. B. 2003. "Minimum Guaranteed Income and Basic Income in Portugal" in Standing (ed) *Minimum Income Schemes in Europe*. Geneva, International Labour Office. pp: 73-103.

Galasso, E. ve Ravallion, M. 2003. "Social Protection in a Crisis: Argentina's *Plan Jefes y Jefas*." World Bank Policy Research Working Paper 3165, November.

Gough, Ian. 1996. "Social Assistance in Southern Europe", *South European Society and Politics*, 12 (3), s. 1-23.

Grover, C. 2003. "New Labour and Welfare Regime". *Capital and Class*, n.79, Spring.

---

## REFERENCES

*Adequate and Sustainable Pensions: Joint Report by the Commission and the Council.* 2003. Lüksemburg: Commission of the European Communities.

Beck, H. 1997. *The Origins of the Authoritarian Welfare State in Prussia*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Benassi, D. and Mingione, E. 2003. "Testing the Reddito Minimo d'Inserimento in the Italian Welfare System", in Standing (ed) *Minimum Income Schemes in Europe*. Geneva, International Labour Office. pp: 105-153.

Beveridge, W. 1942. *Social Insurance and Allied Services*, New York: MacMillan Co.

Bonny, Y. and Bosco, N. 2002. "Income Support Measures for the Poor in European Cities" in *Social Assistance Dynamics in Europe*. The Policy Press: Bristol

Costa, A. B. 2003. "Minimum Guaranteed Income and Basic Income in Portugal" in Standing (ed) *Minimum Income Schemes in Europe*. Geneva, International Labour Office. pp: 73-103.

Galasso, E. and Ravallion, M. 2003. "Social Protection in a Crisis: Argentina's *Plan Jefes y Jefas*." World Bank Policy Research Working Paper 3165, November.

Gough, Ian. 1996. "Social Assistance in Southern Europe", *South European Society and Politics*, 12 (3), s. 1-23.

Grover, C. 2003. "New Labour and Welfare Regime". *Capital and Class*, n.79, Spring.

Harvey, P. 2004. "The Right to Work and Basic Income Guarantees: Competing or Complementary Goals?". Paper presented at the 10th BIEN International Congress, Barcelona, 19-20 September.

Holzman, R., Landis M. ve Michael R. 2003. "Accelerating the European Pension Reform Agenda: Need, Progress, and Conceptual Underpinnings", *Pension Reform in Europe: Process and Progress* içinde, Holzman, MacKellar ve Rutkowski (der.), Washington D.C: The World Bank.

ILO. 2006. "Global Employment Trends Brief", January. Erişilebilir: <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/getb06en.pdf>  
[www.iskuraprojesi.org](http://www.iskuraprojesi.org)

*Joint Memorandum on Social Inclusion of Romania.* 2005. Çalışma, Sosyal Dayanışma ve Aileden Sorumlu Devlet Bakanlığı.

*Joint Memorandum on Social Inclusion of the Republic of Bulgaria.* 2005. Çalışma ve Sosyal Politikadan Sorumlu Devlet Bakanlığı.

*Joint Inclusion Memorandum of The Republic of Turkey.* 2005. Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.

Keleş, R. 2004. *Kentleşme ve Politikası*, Ankara: İmge Yayınları.

Lødemel, I. 2000. "Work Integration through Obligations to Work: Current European Workfare Initiatives and Future Directions". UWWCLUS workshop Brussels, 9-11 November.

Noguera, J. A. 2004. "Citizens or Workers? Basic Income vs. Welfare-to-Work Policies". Paper presented at the 10th BIEN International Congress, Barcelona, 19-20 September.

Harvey, P. 2004. "The Right to Work and Basic Income Guarantees: Competing or Complementary Goals?". Paper presented at the 10th BIEN International Congress, Barcelona, 19-20 September.

Holzman, R., Landis M. and Michael R. 2003. "Accelerating the European Pension Reform Agenda: Need, Progress, and Conceptual Underpinnings", *Pension Reform in Europe: Process and Progress* içinde, Holzman, MacKellar ve Rutkowski (eds.), Washington D.C: The World Bank.

ILO. 2006. "Global Employment Trends Brief", January. Erişilebilir: <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/getb06en.pdf>  
[www.iskuraprojesi.org](http://www.iskuraprojesi.org)

*Joint Memorandum on Social Inclusion of Romania.* 2005. Ministry of Labor, Social Solidarity and Family.

*Joint Memorandum on Social Inclusion of the Republic of Bulgaria.* 2005. Ministry of Labor and Social Policy.

*Joint Inclusion Memorandum of The Republic of Turkey.* 2005. Ankara: Ministry of Labor and Social Security.

Keleş, R. 2004. *Kentleşme ve Politikası*, Ankara: İmge Yayınları.

Lødemel, I. 2000. "Work Integration through Obligations to Work: Current European Workfare Initiatives and Future Directions". UWWCLUS workshop Brussels, 9-11 November.

Noguera, J. A. 2004. "Citizens or Workers? Basic Income vs. Welfare-to-Work Policies". Paper presented at the 10th BIEN International Congress, Barcelona, 19-20 September.

Paguam, S. 2003. 'The Revenu Minimum d'Insertion (RMI) in France: The Limits of A Progressive social Policy', in Standing (der.) *Minimum Income Schemes in Europe*. Geneva, International Labour Office. pp: 29-53  
<http://www.popcouncil.org/gfd/girlseducation.html>  
[www.radikal.com.tr](http://www.radikal.com.tr)

Saraceno, C. (der.). 2002. *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes*, The Policy Press: Bristol.  
[www.ses.org.tr](http://www.ses.org.tr)  
[www.sydtf.gov.tr](http://www.sydtf.gov.tr)

Talas, C. 1955. "Sosyal Güvenlik Meselelerimiz", *İçtimai Siyaset Konferansları*, 7.

UNDP. 2005. *Turkey 2004 Human Development Report*.

*The Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the EU (MISSOC)*. 2002. European Commission Employment and Social Affairs. Erişilebilir:  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc/2002/index\\_chapitre11\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002/index_chapitre11_en.htm)

Vanderborght Y. ve Van Parijs, P. 2005. *L'allocation universelle*, Paris: La Découverte.

van der Heiden-Aantjes, Leny H. 2004. "The Quality of Dutch Pension System", *Rethinking the Welfare State* içinde, Martin Rein ve Winfried Schmähl (der.) Edward Elgar Press, s. 122-153.

Wray L. ve Tcherneva, R. 2005. "Employer of Last Resort: A Case Study of Argentina's Jefes Program".  
[www.zaman.com.tr](http://www.zaman.com.tr)

Paguam, S. 2003. 'The Revenu Minimum d'Insertion (RMI) in France: The Limits of A Progressive social Policy', in Standing (ed) *Minimum Income Schemes in Europe*. Geneva, International Labour Office. pp: 29-53  
<http://www.popcouncil.org/gfd/girlseducation.html>  
[www.radikal.com.tr](http://www.radikal.com.tr)

Saraceno, C. (Eds.). 2002. *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes*, The Policy Press: Bristol.  
[www.ses.org.tr](http://www.ses.org.tr)  
[www.sydtf.gov.tr](http://www.sydtf.gov.tr)

Talas, C. 1955. "Sosyal Güvenlik Meselelerimiz", *İçtimai Siyaset Konferansları*, 7.

UNDP. 2005. *Turkey 2004 Human Development Report*.

*The Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the EU (MISSOC)*. 2002. European Commission Employment and Social Affairs. Available at:  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc/2002/index\\_chapitre11\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002/index_chapitre11_en.htm)

Vanderborght Y. and Van Parijs, P. 2005. *L'allocation universelle*, Paris: La Découverte.

van der Heiden-Aantjes, Leny H. 2004. "The Quality of Dutch Pension System", *Rethinking the Welfare State* içinde, Martin Rein ve Winfried Schmähl (der.) Edward Elgar Press, s. 122-153.

Wray L. and Tcherneva, R. 2005. "Employer of Last Resort: A Case Study of Argentina's Jefes Program".  
[www.zaman.com.tr](http://www.zaman.com.tr)

## TABLÖLAR

**Tablo Ia. Yaş Gruplarına ve Cinsiyete Göre Yoksulluk Oranları - 2003 (%)**

|               | Türkiye | AB16** | AB25** | Bulgaristan | Romanya |
|---------------|---------|--------|--------|-------------|---------|
| <b>Erkek</b>  | 25      | 14     | 14     | 12          | 17      |
| <b>Kadın</b>  | 26      | 17     | 16     | 16          | 18      |
| <b>Toplam</b> | 26      | 15     | 15     | 14          | 17      |
| <b>0-15</b>   | 34      | 19     | 19     | 18          | 22      |
| <b>16-24</b>  | 26      | 20     | 19     | 18          | 20      |
| <b>16-64</b>  | 22      | 14     | 14     | 13          | 15      |
| <b>65+</b>    | 21      | 19     | 17     | 14          | 20      |

Kaynak: EUROSTAT, 2003.

\* 2003 yılı için EUROSTAT tahminleri

**Tablo Ib. Toplam Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (%)**

| Türkiye (2003) |       |
|----------------|-------|
| <b>0-15</b>    | 30.73 |
| <b>16-24</b>   | 16.57 |
| <b>16-64</b>   | 62.23 |
| <b>65+</b>     | 7.04  |

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı Bütçe Anketi, 2003.

## TABLES

**Table Ia - Poverty Rates according to Gender and Age Groups - 2003 (%)**

|              | Turkey | EU16** | EU25** | Bulgaria | Romania |
|--------------|--------|--------|--------|----------|---------|
| <b>Men</b>   | 25     | 14     | 14     | 12       | 17      |
| <b>Women</b> | 26     | 17     | 16     | 16       | 18      |
| <b>Total</b> | 26     | 15     | 15     | 14       | 17      |
| <b>0-15</b>  | 34     | 19     | 19     | 18       | 22      |
| <b>16-24</b> | 26     | 20     | 19     | 18       | 20      |
| <b>16-64</b> | 22     | 14     | 14     | 13       | 15      |
| <b>65+</b>   | 21     | 19     | 17     | 14       | 20      |

Source: EUROSTAT, 2003.

\* EUROSTAT estimates for year 2003.

**Table Ib - Age distribution of Total Population (%)**

| Turkey (2003) |       |
|---------------|-------|
| <b>0-15</b>   | 30.73 |
| <b>16-24</b>  | 16.57 |
| <b>16-64</b>  | 62.23 |
| <b>65+</b>    | 7.04  |

Source: TURKSTAT, Hanehalkı Budget Survey, 2003.

**Tablo II - Haneshalkı Türüne Göre Yoksulluk Oranları - % (2002)**

|   |                     |       |
|---|---------------------|-------|
| Bağımlı çocuğu olmayan haneshalkı       |                     | 12.33 |
| 1kişilik haneshalkı                     | Total               | 20.34 |
|   | Erkek               | 9.72  |
|   | Kadın               | 24.07 |
| 1kişilik haneshalkı <65 yaş             |                     | 13.34 |
| 1kişilik haneshalkı 65+                 |                     | 26.36 |
| Çocukları 2 ebeveyni                    | (her ikisi de < 65) | 10.58 |
| Çocukları 2 ebeveyni                    | (en az birisi 65+)  | 17.95 |
| Bağımlı çocuğu olmayan diğer haneshalkı |                     | 9.82  |
| Bağımlı çocuğu olan haneshalkı          |                     | 27.49 |
| Tek ebeveyni                            | (en az 1 çocuk)     | 44.94 |
| 2 ebeveyni 1 bağımlı çocuk              |                     | 11.82 |
| 2 ebeveyni 2 bağımlı çocuk              |                     | 17.03 |
| 2 ebeveyni 3+ bağımlı çocuk             |                     | 36.26 |
| Bağımlı çocuğu olan diğer haneshalkı    |                     | 31.21 |

Kaynak: TÜİK, Haneshalkı Bütçe Anketi 2002

**Table II - Poverty Rates by Household Type % (2002)**

|   |                    |       |
|---|--------------------|-------|
| Households without dependent children   |                    | 12.33 |
| 1 person household  | Total              | 20.34 |
|   | Men                | 9.72  |
|   | Women              | 24.07 |
| 1 person household <65  |                    | 13.34 |
| 1 person household +65  |                    | 26.36 |
| Households without children   | (both < 65)        | 10.58 |
| Households without children   | (at least one 65+) | 17.95 |
| Other households without dependent children (Bağımlı çocuğu olmayan diğer haneshalkı) |                    | 9.82  |
| Households with dependent children  |                    | 27.49 |
| Single Parent   | (at least 1 child) | 44.94 |
| 2 households 1 dependent child  |                    | 11.82 |
| 2 households 2 dependent children   |                    | 17.03 |
| 2 households 3+ dependent children  |                    | 36.26 |
| Other household members with dependent children                                       |                    | 31.21 |

Source: TURKSTAT, 2002.

**Tablo III - Nüfus Artış Hızı ve Yaş Gruplarına Toplam Nüfus İçindeki Payı (2005)**

|       | 1950-60  | 1960-70 | 1970-80 | 1980-90 | 1990-00 | 2000-10 | 2010-20 | 2020-30 | 2030-40 |
|-------|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|       | <i>Artış Hızı (%)</i>                          |         |         |         |         |         |         |         |         |
| 0-14  | 3.4  | 2.3     | 2.2     | 1.2     | 0.2     | -0.3    | -0.6    | -0.6    | -0.3    |
| 15-64 | 2.3  | 2.5     | 2.6     | 3       | 2.3     | 2       | 1.3     | 0.7     | 0.1     |
| 65 +  | 3.5  | 4.8     | 3.1     | 1.4     | 4.4     | 2.5     | 3.3     | 4.1     | 3.5     |
|       | <i>Yaş Gruplarının Nüfus İçindeki Payı (%)</i> |         |         |         |         |         |         |         |         |
| 0-14  | 41.2   | 42.2    | 41.2    | 38.6    | 34.1    | 29.1    | 24.9    | 21.4    | 19.4    |
| 15-64 | 55.5   | 53.9    | 54.4    | 57.1    | 61      | 65      | 68.2    | 69.4    | 68      |
| 65 +  | 3.3  | 3.9     | 4.4     | 4.3     | 4.9     | 5.8     | 6.9     | 9.2     | 12.6    |

Kaynak: Dünya Bankası, *Türkiye: Labour Market Study*, 2005, s.4

**Table III - Rate of Population Growth and Share of Age groups within Total Population (2005)**

|       | 1950-60            | 1960-70 | 1970-80 | 1980-90 | 1990-00 | 2000-10 | 2010-20 | 2020-30 | 2030-40 |
|-------|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|       | <i>Growth Rate</i> |         |         |         |         |         |         |         |         |
| 0-14  | 3.4                | 2.3     | 2.2     | 1.2     | 0.2     | -0.3    | -0.6    | -0.6    | -0.3    |
| 15-64 | 2.3                | 2.5     | 2.6     | 3       | 2.3     | 2       | 1.3     | 0.7     | 0.1     |
| 65 +  | 3.5                | 4.8     | 3.1     | 1.4     | 4.4     | 2.5     | 3.3     | 4.1     | 3.5     |
|       | <i>Share</i>       |         |         |         |         |         |         |         |         |
| 0-14  | 41.2               | 42.2    | 41.2    | 38.6    | 34.1    | 29.1    | 24.9    | 21.4    | 19.4    |
| 15-64 | 55.5               | 53.9    | 54.4    | 57.1    | 61      | 65      | 68.2    | 69.4    | 68      |
| 65 +  | 3.3                | 3.9     | 4.4     | 4.3     | 4.9     | 5.8     | 6.9     | 9.2     | 12.6    |

Source: World Bank, *Türkiye: Labour Market Study*, 2005, p.4

**Tablo IV - İlgitime Katılma Oranları % (1990-2004):**

|               | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Toplam</b> | 56.6 | 57   | 56   | 52.2 | 54.6 | 54.1 | 53.7 | 52.6 | 52.8 | 52.7 | 49.9 | 49.8 | 49.6 | 48.3 | 48.7 |
| <b>Erkek</b>  | 79.7 | 80.3 | 79.7 | 78.1 | 78.5 | 77.8 | 77.3 | 76.8 | 76.7 | 75.8 | 73.7 | 72.9 | 71.6 | 70.4 | 72.3 |
| <b>Kadın</b>  | 34.2 | 34.1 | 32.7 | 26.8 | 31.3 | 30.9 | 30.6 | 28.8 | 29.3 | 30   | 26.6 | 27.1 | 27.9 | 26.6 | 25.4 |

Kaynak: TÜİK, 2002-2004

**Tablo V - Karşılaştırılabilir Olarak İlgitime Katılma Oranları % (2001):**

|               | Türkiye | AB 15 | AB 25 | Bulgaristan | Romanya |
|---------------|---------|-------|-------|-------------|---------|
| <b>Toplam</b> | 49.8    | 69.2  | 68.7  | 62.5        | 67.3    |
| <b>Erkek</b>  | 72.9    | 78.3  | 77.3  | 67          | 73.6    |
| <b>Kadın</b>  | 27.1    | 60.2  | 60.2  | 58.1        | 61.1    |

Kaynak: EUROSTAT ve LABORSTA International, 2001

**Table IV - Rates of Labor Force Participation % (1990-2004):**

|              | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Total</b> | 56.6 | 57   | 56   | 52.2 | 54.6 | 54.1 | 53.7 | 52.6 | 52.8 | 52.7 | 49.9 | 49.8 | 49.6 | 48.3 | 48.7 |
| <b>Men</b>   | 79.7 | 80.3 | 79.7 | 78.1 | 78.5 | 77.8 | 77.3 | 76.8 | 76.7 | 75.8 | 73.7 | 72.9 | 71.6 | 70.4 | 72.3 |
| <b>Women</b> | 34.2 | 34.1 | 32.7 | 26.8 | 31.3 | 30.9 | 30.6 | 28.8 | 29.3 | 30   | 26.6 | 27.1 | 27.9 | 26.6 | 25.4 |

Source: TURKSTAT, 2002-2004

**Table V - Comparative Rates of Labor Force Participation % (2001):**

|              | Turkey | EU 15 | EU 25 | Bulgaria | Romania |
|--------------|--------|-------|-------|----------|---------|
| <b>Total</b> | 49.8   | 69.2  | 68.7  | 62.5     | 67.3    |
| <b>Men</b>   | 72.9   | 78.3  | 77.3  | 67       | 73.6    |
| <b>Women</b> | 27.1   | 60.2  | 60.2  | 58.1     | 61.1    |

Source: EUROSTAT and LABORSTA International, 2001.



**Table – VI: Faaliyet kollarında cinsiyete bağlı yoksulluk oranları<sup>10</sup> (%):**

|                                       | 2002  | 2003 |               | 2002  | 2003 |
|---------------------------------------|-------|------|---------------|-------|------|
| <b>Toplam</b>                         | 22.01 | 22   | <i>Erişik</i> | 24.94 | 21   |
|                                       |       |      | <i>Kadın</i>  | 25.34 | 22   |
| <b>Bir işte çalışkan</b>              | 22.73 | 23   | <i>Erişik</i> | 21.49 | 21   |
|                                       |       |      | <i>Kadın</i>  | 25.26 | 26   |
| <b>Ücretli, maaşlı</b>                | 20.87 | 19   | <i>Erişik</i> | 21.44 | 19   |
|                                       |       |      | <i>Kadın</i>  | 18.76 | 15   |
| <b>Kendi hesabına</b>                 | 24.38 | 27   | <i>Erişik</i> | 21.55 | 24   |
|                                       |       |      | <i>Kadın</i>  | 28.08 | 32   |
| <b>İktisadien faal değil</b>          | 21.35 | 21   | <i>Erişik</i> | 20.9  | 21   |
|                                       |       |      | <i>Kadın</i>  | 21.5  | 22   |
| <b>İşsiz</b>                          | 32.41 | 31   | <i>Erişik</i> | 37.86 | 36   |
|                                       |       |      | <i>Kadın</i>  | 23.04 | 23   |
| <b>Diğer (ev hanımı, özürli, vs.)</b> | 22.56 | 22   | <i>Erişik</i> | 24.48 | 27   |
|                                       |       |      | <i>Kadın</i>  | 22.21 | 22   |

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı Bütçe Anketi, 2002 ve EUROSTAT 2003.

\* Aktif (15 yaş üstü) nüfus baz alınarak hesaplanmıştır.

**Table – VI: Gendered Poverty Rates According to Activity Branches<sup>10</sup> (%):**

|   | 2002  | 2003 |       | 2002  | 2003 |
|---|-------|------|-------|-------|------|
| <b>Total</b>                              | 25.14 | 22   | Men   | 24.94 | 21   |
|   |       |      | Women | 25.34 | 22   |
| <b>Employed</b>                           | 22.73 | 23   | Men   | 21.49 | 21   |
|   |       |      | Women | 25.26 | 26   |
| <b>Employed excluding self-employment</b> | 20.87 | 19   | Men   | 21.44 | 19   |
|   |       |      | Women | 18.76 | 15   |
| <b>Self-employed</b>                      | 24.38 | 27   | Men   | 21.55 | 24   |
|   |       |      | Women | 28.08 | 32   |
| <b>Economically inactive</b>              | 21.35 | 21   | Men   | 20.9  | 21   |
|   |       |      | Women | 21.5  | 22   |
| <b>Unemployed</b>                         | 32.41 | 31   | Men   | 37.86 | 36   |
|   |       |      | Women | 23.04 | 23   |
| <b>Other (housewife, disabled, etc.)</b>  | 22.56 | 22   | Men   | 24.48 | 27   |
|   |       |      | Women | 22.21 | 22   |

Source: TURKSTAT Household Budget Survey, 2002 and EUROSTAT 2003.

\* Active population (15+ age) is considered in calculations.

**Tablo VII - Yoksulluk eşik değeri<sup>a</sup>, yıllık, tek kişi için, 2001**

**Satın alma gücü paritesine göre (SGP, Euro)**

|             |      |
|-------------|------|
| Türkiye     | 1800 |
| AB 15       | 8200 |
| AB 25       | 7400 |
| Bulgaristan | 1200 |
| Romanya     | 1600 |

**Kaynak:** BURESTAT Statistics in Focus, 12/2004

<sup>a</sup> Ülkedeki Ortalama gelirin %60'ı

**Tablo VIII: Hanehalkı Nüfusu ve Toplam Nüfus (2003)**

|                | <b>Hane Sayısı</b> | <b>Fert Sayısı</b> |
|----------------|--------------------|--------------------|
| <b>Türkiye</b> | 16.774.000         | 69.196.000         |
| <b>Kent</b>    | 10.687.000         | 42.044.000         |
| <b>Kır</b>     | 6.088.000          | 27.152.000         |

**Kaynak:** TÜİK, Yoksulluk Çalışması, 2003.

**Table VII - Poverty Threshold Value<sup>a</sup>, annual, per person, 2001**

**According to Purchasing Power Parity (PPP, Euro)**

|          |      |
|----------|------|
| Turkey   | 1800 |
| EU 15    | 8200 |
| EU 25    | 7400 |
| Bulgaria | 1200 |
| Romania  | 1600 |

**Source:** BURESTAT Statistics in Focus, 12/2004

<sup>a</sup> 60% of Country's Middle Income

**Table VIII: Household population and Total population (2003)**

|               | <b>Number of Households</b> | <b>Number of individuals</b> |
|---------------|-----------------------------|------------------------------|
| <b>Turkey</b> | 16.774.000                  | 69.196.000                   |
| <b>Urban</b>  | 10.687.000                  | 42.044.000                   |
| <b>Rural</b>  | 6.088.000                   | 27.152.000                   |

**Source:** TURKSTAT, Poverty Study, 2003.

## GÖRÜŞME YAPILAN KURUMLAR

### *İstanbul:*

- SHÇEK 75. Yıl Gazi Mahallesi Toplum Merkezi
- SHÇEK Sultanbeyli Toplum Merkezi
- Sultanbeyli Belediyesi
- SHÇEK Zeytinburnu Toplum Merkezi
- Zeytinburnu Belediyesi
- SHÇEK Bağcılar-Evren Toplum Merkezi
- Bağcılar Belediyesi

### *Bursa:*

- SHÇEK İl Müdürlüğü
- SHÇEK Yıldırım Toplum Merkezi
- Osmangazi SYD Vakfı
- Nilüfer Belediyesi

- Yıldırım Belediyesi
- Bursa Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21
- Nilüfer Kültür Mahallesi Halk Sağlığı Eğitim-Araştırma Merkezi
- Nilüfer Fethiye Mahallesi Halk Sağlığı Eğitim-Araştırma Merkezi
- Nilüfer Alaaddinbey Mahallesi Halk Sağlığı Eğitim-Araştırma Merkezi

### *İzmir:*

- SHÇEK İl Müdürlüğü
- SHÇEK 80. Yıl Buca Toplum Merkezi
- SHÇEK Karşıyaka Toplum Merkezi
- SHÇEK Mevlana Toplum Merkezi
- Karşıyaka Onur Mahallesi Muhtarlığı
- Bornova Mevlana Mahallesi Muhtarlığı
- Buca Murathan Mahallesi Muhtarlığı
- Buca Çağdaş Mahallesi Muhtarlığı
- Buca Kuruçeşme Mahallesi Muhtarlığı 1 • Buca Atatürk Mahallesi Muhtarlığı

## LIST OF INTEVIEWED INSTITUTIONS

### *İstanbul:*

- SHÇEK 75. Yıl Gazi District Community Center
- SHÇEK Sultanbeyli Community Center
- Municipality of Sultanbeyli
- SHÇEK Zeytinburnu Community Center
- Municipality of Zeytinburnu
- SHÇEK Bağcılar-Evren Community Center
- Municipality of Bağcılar

### *Bursa:*

- SHÇEK City Directorate
- SHÇEK Yıldırım Community Center
- Osmangazi SYD Foundation
- Nilüfer Municipality

- Yıldırım Municipality
- Bursa Metropolitan Municipality Yerel Gündem 21
- District of Nilüfer, Kültür Neighbourhood, Public Health Education-Research Center
- District of Nilüfer, Fethiye Neighbourhood, Public Health Education-Research Center
- District of Nilüfer, Alaaddinbey Neighbourhood, • Public Health Education-Research Center

### *İzmir:*

- SHÇEK City Directorate
- SHÇEK 80. Yıl Buca Community Center
- SHÇEK Karşıyaka Community Center
- SHÇEK Mevlana Community Center
- District of Karşıyaka, Onur Neighbourhood Muhtarlık
- District of Bornova, Mevlana Neighbourhood Muhtarlık
- District of Buca, Murathan Neighbourhood Muhtarlık

---

**Samsun:**

- SHÇEK İl Müdürlüğü
- SHÇEK Samsun Toplum Merkezi
- SHÇEK Gazi Osman Paşa Toplum Merkezi
- İl SYD Vakfı
- Samsun Belediyesi

**Diyarbakır:**

- SHÇEK İl Müdürlüğü
- Seyrantepe Toplum Merkezi
- SYDV İl Müdürlüğü
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi
- Diyarbakır Bağlar Belediyesi
- Diyarbakır Yenişehir Belediyesi
- Yenişehir Aziziye Çamaşırhanesi
- Yenişehir Aziziye Mahallesi Muhtarlığı
- Seyrantepe 450 Evler Mahallesi Muhtarlığı

**Batman:**

- SHÇEK İl Müdürlüğü
- SHÇEK Anadolu Kalkınma Vakfı Toplum Merkezi
- SHÇEK Çağdaş Yaşam Toplum Merkezi
- SHÇEK 75. Yıl Toplum Merkezi
- İl SYD Vakfı

**Mardin:**

- SHÇEK İl Müdürlüğü
- İl SYD Vakfı
- Mardin Belediyesi
- Kadın Emekini Değerlendirme Vakfı

- District of Buca, Çağdaş Neighbourhood Muhtarlık
- District of Buca, Kuruçeşme Neighbourhood Muhtarlık
- District of Buca, Atatürk Neighbourhood Muhtarlık

**Samsun:**

- SHÇEK City Directorate
- SHÇEK Samsun Community Center
- SHÇEK Gazi Osman Paşa Community Center
- SYD Foundation
- Samsun Municipality

**Diyarbakır:**

- SHÇEK City Directorate
- Seyrantepe Community Center
- SYD City Foundation
- Diyarbakır Metropolitan Municipality
- Municipality of Bağlar

- Municipality of Yenişehir
- District of Yenişehir, Aziziye Laundry
- District of Yenişehir, Aziziye Neighbourhood Muhtarlık
- District of Seyrantepe, 450 Evler Neighbourhood Muhtarlık

**Batman:**

- SHÇEK City Directorate
- SHÇEK Anadolu Development Foundation Community Center
- SHÇEK Çağdaş Yaşam Community Center
- SHÇEK 75. Yıl Community Center
- SYD City Foundation

**Mardin:**

- SHÇEK City Directorate
- SYD City Foundation
- Municipality of Mardin
- Foundation for the Support of Women's Work



**UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME  
BİRLEŞMİŞ MİLLETLER KALKINMA PROGRAMI**

**BİRLEŞMİŞ MİLLETLER BİNASI  
BİRLİK MAHALLESİ 2.CADDE NO: 11  
ÇANKAYA 06610 ANKARA  
TEL.: +90 (312) 454 11 00  
FAX: +90 (312) 449 14 63**

**[www.undp.org.tr](http://www.undp.org.tr)  
[www.un.org.tr](http://www.un.org.tr)**