

**T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**YÖK 100/2000 DOKTORA PROGRAMI YOKSULLUK ÇALIŞMALARI
ÖNCELİKLİ ALANI**

**YOKSULLUĞUN DÖNÜŞEN BOYUTLARI VE
YOKSULLUKLA MÜCADELEDE POLİTİKA
TRANSFERİ**

OSMAN ÇEKİCİ

DOKTORA TEZİ

**DANIŞMAN
Doç. Dr. Erdal BAYRAKCI**

Bu çalışma, YÖK 100/2000 Doktora Projesi Yoksulluk Çalışmaları Öncelikli Alanı kapsamında hazırlanmıştır.

KONYA- 2022

**T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**YÖK 100/2000 DOKTORA PROGRAMI YOKSULLUK ÇALIŞMALARI
ÖNCELİKLİ ALANI**

**YOKSULLUĞUN DÖNÜŞEN BOYUTLARI VE
YOKSULLUKLA MÜCADELEDE POLİTİKA
TRANSFERİ**

OSMAN ÇEKİCİ

DOKTORA TEZİ

**DANIŞMAN
Doç. Dr. Erdal BAYRAKCI**

Bu çalışma, YÖK 100/2000 Doktora Projesi Yoksulluk Çalışmaları Öncelikli Alanı kapsamında hazırlanmıştır.

KONYA- 2022

 KONYA	T.C. NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü	 SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
--	---	---

Bilimsel Etik Sayfası

Öğrencinin	Adı Soyadı	Osman ÇEKİCİ		
	Numarası	16810401007		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans		
		Doktora	×	
Tezin Adı	Yoksulluğun Dönüşen Boyutları ve Yoksullukla Mücadelede Politika Transferi			

Bu tezin hazırlanmasında bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

OSMAN ÇEKİCİ

 KONYA	T.C. NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü	 SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
---	--	---

ÖZET


Öğrencinin	Adı Soyadı	Osman ÇEKİCİ		
	Numarası	16810401007		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans		
		Doktora	×	
	Tez Danışmanı	Doç. Dr. Erdal BAYRAKCI		
Tezin Adı	Yoksulluğun Dönüşen Boyutları ve Yoksullukla Mücadelede Politika Transferi			

Bu çalışmanın temel amacı, yoksullukla mücadele hedefi doğrultusunda kullanılan yöntemleri ve stratejileri araştırmak ve özellikle gelişmiş ülkelerde uygulanan yoksullukla mücadele politikalarını ele alarak, kamu politikası transferi bağlamında Türkiye’de yoksullukla mücadeleyi iyileştirici öneriler sunmak ve bu önerilerin uygulanabilirliğini tartışmaktır.

Yoksulluk uzun zaman ekonomik temelli bir sorun olarak algılanmış, yoksullukla mücadele de bu yönde şekillenmiştir. Fakat son yıllarda yapılan çalışmalar ve uluslararası kuruluşlar tarafından yayınlanan raporlar, günümüzde yoksulluğun maddi olmayan boyutlarını da kapsayacak şekilde çok boyutlu bir kavram olarak ele alınmaya başlandığını göstermektedir. Buna karşılık yoksullukla mücadelede sorunun ekonomik yönü öne çıkarılmaya devam etmektedir. Tezde yoksulluğun iktisadi, siyasi, sosyal ve kültürel yönleri dikkate alınmaya çalışılacak, yoksulluğun nedenleri ve ölçüm yöntemleri incelenirken de bu çok boyutlu yapı göz önünde bulundurulacaktır.

Günümüzde yoksullukla mücadelede toplumun genel refahını yükseltmeye odaklanan politika tercihlerinden ziyade, daha çok yoksulluğun etkilerini hafifletici ve yoksulları hedef alan uygulamaların ağırlıkta olduğu görülmektedir. Fakat bu uygulamalar yoksul kitleleri yoksulluktan kurtarmakta eksik kalmaktadır. Bu doğrultuda yoksullukla mücadele edilmesinde dengeli yaklaşımlara ulaşabilmek için sosyal politikalara ihtiyaç duyulmaktadır. Çalışmada yoksulluğun kavramsal boyutu ile dünyada ve Türkiye’de yoksulluk profilleri incelendikten sonra yoksullukla mücadele stratejileri incelenmiş, sonrasında ise yoksulluk yönetimi ve sosyal politika başlıkları mukayese edilmiştir. Kamu politikası yapım süreçleri ve bu kapsamda önemi giderek artan politika transferi konusu çerçevesinde yoksullukla mücadelede Türkiye için ortaya konulabilecek bazı öneriler incelendikten sonra, politika transferine konu olabilecek bazı politika önerileri açıklanmış ve uygulanabilirlikleri tartışılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Yoksulluk, Yoksulluk Yaklaşımları, Yoksulluk, Küresel Yoksulluk, Yoksullukla Mücadele, Eşitsizlik, Yoksulluk Yönetimi, Sosyal Politika, Kamu Politikası Transferi

 KONYA	T.C. NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü	 NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ KONYA SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
--	---	---

ABSTRACT

Author's	Name and Surname	Osman ÇEKİCİ		
	Student Number	16810401007		
	Department	Political Science and Public Administration		
	Study Programme	Master's Degree (M.A.)		
		Doctoral Degree (Ph.D.)	×	
	Supervisor	Assoc. Prof. Erdal BAYRAKCI		
Title of the Thesis/Dissertation	Changing Dimensions of Poverty and Policy Transfer in Fight Against Poverty			

The main aim of this study is to investigate methods and strategies that are used against poverty and offer some suggestions based on developed countries' experiences to improve Turkey's fight against poverty and also discuss applicability of these recommendations.

Poverty has been perceived as an economic problem for a long time, and the fight against poverty has been shaped in this direction. However, recent studies and international organizations' reports show that poverty has begun to be considered as a multidimensional concept. On the other hand, economic dimension of poverty issue is still dominant especially when it comes to fight against poverty. In this thesis, economic, political, social and cultural dimensions of poverty will be taken into account when investigating reasons of poverty, measurement methods and strategies to combat poverty.

Today, it is seen that palliative methods that alleviate the effects of poverty and target the poor predominant rather than policies that focus on raising general welfare of the society in the fight against poverty. However, these practices are insufficient to save people from poverty. Social policies are needed in order to reach balanced approaches. In this direction, after examining the conceptual dimension of poverty and poverty profiles in the world and in Turkey, strategies to combat poverty were examined, and then poverty management and social policy titles were compared. After examining some suggestions that can be put forward for Turkey in the fight against poverty within the framework of public policy making processes and the issue of policy transfer, which is becoming increasingly important in this context, some strategies that can be subject to policy transfer are explained and their applicability is discussed.

Key Words: Poverty, Poverty Approaches, Deprivation, Global Poverty, Fight against Poverty, Inequality, Poverty Management, Social Policy, Public Policy Transfer

İÇİNDEKİLER

Bilimsel Etik Sayfası	i
Özet	ii
Abstract.....	iii
İçindekiler	iv
Kısaltmalar	ix
Tablolar Dizini	x
Önsöz ve Teşekkür	xi

Giriş	1
--------------------	----------

BİRİNCİ BÖLÜM

YOKSULLUK KAVRAMI, FARKLI KRİTERLERE GÖRE YOKSULLUK TANIMLARI VE YOKSULLUK YAKLAŞIMLARI

1.1. Yoksulluk Olgusu ve Yoksulluk Araştırmalarının Tarihsel Seyri	7
1.2. Farklı Kriterlere Göre Yoksulluk Tanımları	14
1.2.1. Objektif Yoksulluk Tanımları.....	16
1.2.1.1. Mutlak Yoksulluk	17
1.2.1.2. Göreceli Yoksulluk	19
1.2.2. Sübjektif Yoksulluk.....	22
1.2.3. Mekân Kriterine Göre Yoksulluk.....	23
1.2.3.1. Kırsal Yoksulluk	24
1.2.3.2. Kentsel Yoksulluk.....	25
1.2.4. Zaman Kriterine Göre Yoksulluk.....	26
1.2.4.1. Geçici Yoksulluk	28
1.2.4.2. Kalıcı Yoksulluk	28
1.2.5. İnsani Yoksulluk	29
1.2.6. Küresel Yoksulluk.....	30
1.2.7. Çok Boyutlu Yoksulluk	32
1.3. Yoksulluk Yaklaşımları	36
1.3.1 Temel Yoksulluk Yaklaşımları	36
1.3.1.1. Parasal Yoksulluk Yaklaşımı ve DB.....	37
1.3.1.2. Kapasite Yaklaşımı ve BM.....	39
1.3.1.3. Sosyal Dışlanma Yaklaşımı ve AB.....	41
1.3.1.4. Katılımcı Yoksulluk Yaklaşımı	44
1.3.2. İdeolojik Yoksulluk Yaklaşımları	48
1.3.2.1. Liberalizmin Yoksulluk Yaklaşımı	48
1.3.2.2. Marksizmin Yoksulluk Yaklaşımı	51
1.3.2.3. Yoksulluğa Muhafazakâr Yaklaşım.....	53

İKİNCİ BÖLÜM

YOKSULLUK DİNAMİKLERİNE İLİŞKİN TEORİLER, YOKSULLUĞUN SEBEPLERİ VE YOKSULLUĞUN ÖLÇÜLMESİ

2.1. Yoksulluk Dinamiklerine İlişkin Teoriler.....	57
2.1.1. İnsan Sermayesi Teorisi.....	58
2.1.2. Düzenli Gelir ve Yaşam Döngüsü Teorisi.....	58
2.1.3. Emek Piyasası Teorileri.....	59
2.1.4. Yapısal Teoriler.....	59
2.1.5. Kültür Teorisi.....	60
2.2. Yoksulluğun Nedenleri.....	60
2.2.1. Yoksulluğun İktisadi Nedenleri.....	63
2.2.1.1. Büyüme, Gelir Eşitsizliği ve Yoksulluk Üçgeni.....	64
2.2.1.2. Enflasyon ve Yüksek Bütçe Açıkları.....	68
2.2.1.3. İşgücü Piyasalarında Yaşanan Sorunlar ve İşsizlik.....	71
2.2.1.4. Finansal Krizler.....	73
2.2.2. Yoksulluğun Siyasi ve İdari Nedenleri.....	74
2.2.2.1. Siyasal Sistemin Niteliği ve Yoksulluk.....	75
2.2.2.2. Kurumsal Kapasite Yetersizliği.....	76
2.2.2.3. İnsan Hakları İhlalleri ve Yoksulluk.....	77
2.2.2.4. Yolsuzluklar.....	78
2.2.3. Yoksulluğun Küresel Nedenleri.....	80
2.2.3.1. Demokratik Olmayan Küresel İktisadi Yapı.....	81
2.2.3.2. Neoliberal Yapısal Uyum Politikaları.....	83
2.3. Yoksulluğun Ölçülmesi.....	85
2.3.1. Yoksulluğun Ölçülmesi Neden Önemlidir?.....	88
2.3.2. Yoksulluk Ölçüm Yöntemleri.....	89
2.3.2.1. Gelir Yoksulluğunun Ölçülmesi.....	90
2.3.2.1.1. Kafa Sayım Oranı.....	91
2.3.2.1.2. Foster- Greer- Thorbecke Endeksi.....	92
2.3.2.1.3. Yoksulluk Açığı Endeksi.....	93
2.3.2.1.4. Yoksulluk Açığının Karesi Endeksi.....	93
2.3.2.1.5. Sen Yoksulluk Endeksi.....	94
2.3.2.1.6. Sen- Shorrocks- Thon Endeksi.....	94
2.3.2.1.7. Watts Endeksi.....	95
2.3.2.2. İnsani Yoksulluğun Ölçülmesi- Bileşik Endeksler.....	95
2.3.2.2.1. İnsani Gelişme Endeksi.....	96
2.3.2.2.2. İnsani Yoksulluk Endeksi.....	97
2.3.2.2.3. Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi.....	97

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE YAŞANAN YOKSULLUĞUN BOYUTLARI VE YOKSULLUKLA MÜCADELE STRATEJİLERİ

3.1. Dünyada ve Türkiye’de Yaşanan Yoksulluğun Boyutları.....	100
3.1.1. Dünyada Yaşanan Yoksulluğun Boyutları	101
3.1.2. Türkiye’de Yoksulluğun Boyutları	107
3.2. Yoksullukla Mücadele Yaklaşımları	118
3.2.1. Yoksullukla Baş Etmede Dolaylı Yaklaşım	120
3.2.2. Yoksullukla Baş Etmede Doğrudan Yaklaşım	122
3.2.3. Yoksullukla Mücadele Stratejileri.....	124
3.2.3.1. Yoksul Yanlısı Büyüme Yaklaşımı.....	126
3.2.3.2. Beşeri ve Sosyal Sermayenin Artırılması Yoluyla Yoksullukla Mücadele Edilmesi.....	130
3.2.3.3. İstihdam Politikaları Kullanılarak Yoksullukla Mücadele Edilmesi.....	132
3.2.3.4. Kamu Harcamalarının Yoksullar Lehine Yapılması ve İnsani Gelişme	135
3.2.3.5. Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yerelleşme	137
3.2.3.6. Kırsal ve Kentsel Yoksullukla Mücadele Edilmesi	139
3.2.3.7. Cinsiyet Ayrımına Son Verilmesi ve Çocuk Yoksulluğunun Azaltılması.....	141
3.2.3.8. Sivil Toplum Kuruluşlarının Yoksullukla Mücadeleye Daha Etkin Katılımı	143
3.2.3.9. Küresel Yapının Gelişmekte Olan Ülkeler Lehine Revize Edilmesi.....	144
3.2.3.10. Yoksullukla Mücadelede Uluslararası İnsani Yardımlar ..	146
3.3. Dünyada ve Türkiye’de Yoksullukla Mücadelenin Kurumsal Yapısı	148
3.3.1. Dünyada Yoksullukla Mücadele Eden Kurumlar	148
3.3.1.1. Dünya Bankası.....	149
3.3.1.1.1. Yoksulluk Odaklı Dünya Kalkınma Raporları	149
3.3.1.1.2. Yoksulluğu Azaltma Strateji Belgeleri	151
3.3.1.2. Birleşmiş Milletler	152
3.3.1.3. Avrupa Birliği.....	154
3.3.1.4. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD).....	157
3.3.2. Türkiye’de Yoksullukla Mücadelenin Kurumsal Yapısı.....	158
3.3.2.1. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı.....	162
3.3.2.2. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı	167
3.3.2.3. Vakıflar Genel Müdürlüğü	169
3.3.2.4. Milli Eğitim Bakanlığı ve KYGM	169
3.3.2.5. Sağlık Bakanlığı.....	170
3.3.2.6. Belediyeler.....	171

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
YOKSULLUK YÖNETİMİ VE SOSYAL POLİTİKA ALTERNATİFLERİ
TEMELİNDE TÜRKİYE İÇİN KAMU POLİTİKASI TRANSFERİ
ÖNERİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

4.1. Yoksulluk Yönetimi	175
4.1.1. Yoksulluğun Siyasi/ Yönetimsel Boyutu	176
4.1.2. Yoksulluk Yönetiminin Ortaya Çıkışı.....	178
4.1.3. Yoksulluk Yönetiminin Muhtevası	181
4.2. Refah Devleti ve Sosyal Politika.....	187
4.2.1. Refah Devleti/ Sosyal Devlet.....	189
4.2.2. Sosyal Politika.....	193
4.3. Kamu Politikası ve Kamu Politikası Transferi.....	197
4.3.1. Kamu Politikasının Kavramsal Çerçevesi	198
4.3.2. Kamu Politikasında Yer Alan Aktörler	201
4.3.2.1. Siyasi Yapı İçerisinde Yer Alan Resmi Aktörler.....	202
4.3.2.2. Siyasi Yapı İçinde Bulunmayan Gayr-i Resmi Aktörler.....	204
4.3.2.3. Kamu Politikalarında Uluslararası Aktörler	206
4.3.3. Kamu Politikası Süreci	207
4.3.4. Kamu Politikası Analizi ve Analiz Modelleri.....	210
4.3.5. Kamu Politikasında Karar Verme ve Karar Verme Modelleri	219
4.3.6. Kamu Politikası Transferi.....	223
4.3.6.1. Politika Transferinin Kavramsal Analizi.....	225
4.3.6.2. Politika Transferinin Nedenleri	227
4.3.6.3. Kamu Politikası Transferi Aktörleri.....	230
4.3.6.4. Politika Transferinin Konusu.....	235
4.3.6.5. Politika Transferinin Dereceleri.....	236
4.3.6.6. Karşılaştırma ve Politika Transferinin Boyutları.....	238
4.3.6.7. Politika Transferini Kolaylaştırıcı ve Zorlaştırıcı Faktörler ve	
Kamu Politikası Başarısızlığı	240
4.3.6.8. Türkiye’de ve Dünyada Bazı Örnek Politika Transferi	
Uygulamaları	242
4.4. Yoksulluk Yönetimi ve Sosyal Politika Temelinde Türkiye’de Yoksullukla	
Mücadelede Politika Transferi Kapsamında İncelenebilecek Bazı Politika ve	
Programlar	249
4.4.1. Sosyal Politika Uygulaması Olarak Asgari Gelir Desteği/ Vatandaşlık	
Geliri Modeli.....	258
4.4.2. Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma ile Mücadelede Sosyal Politika	
Uygulaması Olarak AB’nin Sosyal İçerme Politikaları	268
4.4.3. Yoksullukla Mücadelede Yoksulluk Yönetimi Uygulaması Olarak	
Mikrokredinin Güçlendirilmesi.....	275
4.4.4. Yoksullukla Mücadele Edilmesinde Yoksulluk Yönetimi Olarak Refah	
Yönetişimi Anlayışı.....	281

Sonuç	287
Kaynakça	296



KISALTMALAR

WB/ DB	Dünya Bankası
IMF	Uluslararası Para Fonu
BM	Birleşmiş Milletler
BMKP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
WDR	Dünya Kalkınma Raporları
HDR	İnsani Kalkınma Raporları
HDI	İnsani Gelişme Endeksi
MPI	Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
OPHI	Oxford Yoksulluk ve İnsani Kalkınma Girişimi
HPI	İnsani Yoksulluk Endeksi
PPA	Katılımcı Yoksulluk Değerlendirmeleri
MDG	Milenyum Kalkınma Hedefleri
SDG	Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri
WHO	Dünya Sağlık Örgütü
FAO	BM Gıda ve Tarım Örgütü
WFP	BM Gıda Programı
PRSP	Yoksulluğu Azaltma Strateji Belgeleri
EUROSTAT	Avrupa İstatistik Ofisi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
İBBS	İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
SBB	Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
BSYS	Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi
SYDV	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
ASHB	Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
HBA	Hanehalkı Bütçe Anketleri
GYKA	Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması
GVC	Küresel Değer Zincirleri

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1.1. Yoksulluk Yaklaşımlarının Karşılaştırılması

Tablo 2.1. Büyüme- Eşitsizlik- Yoksulluk İlişkisinde Farklı Senaryolar

Tablo 2.2. Refahın Anlamı ve Ölçülmesine Dair Hâkim Görüşlerin Gelişimi

Tablo 3.1. Kişi Başına Düşen Milli Gelir Bakımından En Zengin ve En Yoksul 10 Ülke 2008

Tablo 3.2. Kişi Başına Düşen Milli Gelir Bakımından En Zengin ve En Yoksul Ülkeler 2019- 2025f

Tablo 3.3. Belli Bölgelerde 1.90\$ Sınırına Göre Yoksulluk İstatistikleri

Tablo 3.4. Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Fertlerin Yoksulluk Oranları (%)

Tablo 3.5. Yıllara Göre Uluslararası Yoksulluk Sınırlarının Değişimi

Tablo 3.6. Harcama Bazlı Yoksulluk Sınırı Yöntemine Göre Yoksulluk Oranları (2002- 2009)

Tablo 3.7. Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Göreli Yoksulluk Göstergeleri (2006- 2019)

Tablo 3.8. Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Bölgesel Yoksulluk Oranları % (2015- 2019)

Tablo 3.9. Sıralı %20'lik Gruplar İçin Yıllık Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirinin Dağılımı % (2010- 2019)

Tablo 3.10. Seçili Yıllara Göre Türkiye'nin İGE Değerleri ve Sıralaması

Tablo 3.11. Sosyal Koruma Harcamaları, 2019 (Milyon TL)

ÖNSÖZ ve TEŞEKKÜR

Öncelikle bu tez çalışması, yoksulluğun insanı ve toplumu tehdit eden tüm boyutlarıyla tartışılmasına ve kamu yönetimi alanında yapılan yoksulluk çalışmalarına katkı sağlamayı amaçlamaktadır. Yoksulluk sorunu ile mücadelede kamusal sorumluluğu öne çıkaran yaklaşımlarla ekonomik temelli yaklaşımların dengeli uygulamalarının daha etkili sonuçlar vereceği, bu çalışmanın ön kabulleri arasındadır. Yoksulluğun yıkıcı etkilerini kısa vadede hafifletmek, uzun dönemde ise yoksulluğu bireyler, toplum ve devlet için bir tehdit olmaktan çıkaracak önleyici politikalara ihtiyaç duyulduğu ortadadır. İçinde bulunduğumuz krizler dönemi ise böylesi sorun alanlarını daha belirgin hale getirmektedir. Bu bağlamda kamu yönetimi alanının popüler tartışma alanlarından kamu politikası transferini, yoksulluk ile baş etmede kullanılacak araçları çeşitlendirecek bir politika seçeneği olarak görmek mümkündür. Çeşitli ülke uygulamalarından olumlu ya da olumsuz ders çıkarma ve bir öğrenme süreci olarak politika transferi, birçok alanda olduğu gibi yoksullukla mücadelede de önemli imkânlar sunmaktadır.

Bu tezin hazırlanması sürecinde bana rehberlik eden, destekleyici ve yapıcı tavrı sayesinde bu süreci benim için kolaylaştıran değerli danışman hocam Doç. Dr. Erdal BAYRAKCI'ya çok teşekkür ederim. Ayrıca çalışmanın olgunlaşması sürecinde değerli katkıları için Doç. Dr. Erhan ÖRSELLİ'ye ve Prof. Dr. Tahsin KARABULUT'a, savunma jürisinde yer alarak önerileri ve tavsiyeleri ile bana yol gösteren Prof. Dr. Mehmet GÖKÜŞ'e ve Doç. Dr. Yasin TAŞPINAR'a da samimiyetle teşekkür ederim.

Ayrıca doktora sürecinin başından sonuna kadar sabrı ve desteği ile her zaman yanımda olan değerli eşime ve aileme de gönülden teşekkür ederim.

Osman ÇEKİCİ

Giriş

Yoksulluk her dönemde insan topluluklarının ortak problemi olarak var olagelmıştır. Öncelikle yoksulluk, yüzyıllar boyunca kaynak yetersizlikleri veya kaynakların insan ihtiyaçları doğrultusunda verimli kullanılamaması nedeniyle kendini gösteren ve insanlığın büyük çoğunluğunun paylaştığı *geleneksel yoksulluk* olarak düşünülebilir. Öte yandan yoksulluğu kaynak yetersizliklerinin de ötesinde kaynakların bölüşümü noktasında ortaya çıkan sorunlardan biri olarak insanlığın son birkaç yüzyıllık tecrübesine tarihleyebileceğimiz *modern bir olgu* olarak da ele almak mümkündür.

Bu anlamda yoksulluk çalışmalarında bizleri ilgilendiren dönem, insanlığın büyük atılımlarının gerçekleştirildiği fakat aynı zamanda günümüz yoksulluk dinamiklerinin de temellerinin atıldığı son birkaç asırlık büyük dönüşümler dönemidir. Endüstriyel uygarlık yavaş yavaş şekillenirken sözü edilen büyük dönüşümlerin maliyetinin kimler tarafından karşılanacağı ya da elde edilen büyük refah artışlarından elde edilen faydanın hem toplumların kendi içinde hem de toplumlar arasında nasıl paylaşılacağı hususları modern yoksulluğun şifrelerini vermektedir.

Bu doğrultuda 20. asrın son çeyreğinde başlayan ve günümüzde baş döndürücü bir hızla devam eden teknolojik gelişmeler çağını ve bu çağın belirleyici unsurları tarafından ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel alanların dönüşüme uğratılması neticesinde ortaya çıkan bir *yeni yoksulluktan* bahsetmek de mümkündür. Ekonomik, siyasi ve kültürel yönleriyle küreselleşme dinamiğinin güçlenmesi ve bu anlamda devletin faaliyet alanlarının sorgulanması, modern dönemin sermaye yapılarının yerine küresel finansal araçların öne çıkması, uluslararası örgütlerin ve şirketlerin alabildiğine güçlenmesi ise bu yapının niteleyici özellikleridir.

İnsanlığın bu yeni merhalesinin de son derece kırılgan olduğu şimdiden ortaya çıkmıştır. Savaşlar ve işgallerle başlayan 21. yüzyıl bir taraftan insanlığın büyük umutlarını da beraberinde taşıırken, 2008 küresel finans krizi, büyük siyasi dönüşümlere eşlik eden iç savaşlar ve iklim değişikliğinin orta ve uzun vadede olumsuz etkilerinin ortaya çıkabileceği endişelerine, 2020 yılının başlarında tüm

dünyayı etkisi altına alan yıkıcı bir küresel salgının da eklenmesi, ekonomik, sosyal ve siyasi yönleriyle yoksulluk sorununu da yeniden düşünmeyi zorunlu hale getirmektedir.

Bu anlamda bir krizler döngüsünün son halkasının tecrübe edildiği zamanımızda yoksulluk kavramı da dönüşüme uğramakta ve çok katmanlı bir yapıda birçok alanda yaşanan yoksunlukların toplamı şeklinde anlaşılmaktadır. Yeni dönem yoksulluğu aynı zamanda küresel bir sorun olarak, gelişmiş ve gelişmekte olan dünyayı çok farklı yoğunluklarda etkileyen bir formdadır. Bu açıdan yoksullukla mücadelede bir yandan mevcut yöntemlerin yeni koşullara göre düzenlenmesi, diğer yandan da yeni politikalar ve programlar geliştirilmesini içeren dengeli stratejilere ihtiyaç duyulmaktadır.

Dolayısıyla çalışmada, değişen dünya ve ülke koşulları göz önünde bulundurularak toplumsal sorunlara ideolojik yaklaşımlarla değil, çok yönlü ve dengeleyici çözümler temelinde yaklaşılması gerektiği kabulü benimsenmektedir. Bu anlamda kısa vadede insanları ağır şartlarda yaşamaya, açlığa ve sefalete mahkûm eden koşullara sosyal politikalar temelinde müdahaleyi içeren, uzun dönemde ise insana ve topluma yatırım yapmak yoluyla yoksulluğun olumsuz etkilerini en aza indirmeyi amaçlayan yöntemlerin geliştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Bu bağlamda tezin amacı, yoksulluk tartışmalarında maddi yaklaşımlardan çok boyutlu yaklaşımlara uzanan çizgide yoksullukla mücadeleye kamu politikası transferi perspektifinden yaklaşmaktır. Çalışmada ilk niceliksel yoksulluk araştırmalarının yapılmaya başlandığı 20. yüzyılın başlarından günümüze değin yoksulluk algılarının sosyoekonomik faktörlere bağlı olarak gösterdiği dönüşüm takip edilmeye çalışılmaktadır. Bu çerçevede günümüz yoksulluğu ile mücadele hedefi doğrultusunda kullanılabilecek araçlar bakımından düşünüldüğünde, son dönem kamu yönetimi tartışmalarında öne çıkan politika transferinin politika yapıcılar ve diğer aktörler tarafından daha fazla dikkate alınması gerektiği savunulmaktadır.

Çalışmada cevaplanmaya çalışılan bazı sorular şunlardır: Yoksulluk farklı kriterler temelinde nasıl tanımlanmaktadır? Yoksulluk sorununa yönelik temel

yaklaşımlar ve ideolojik yönelimler yoksulluğu nasıl açıklamaktadır? Bu yaklaşımlarla bağlantılı olarak sorunun çok boyutlu nedenleri ve ölçüm metotları nasıl ele alınabilir? Dünyada ve Türkiye’de yoksulluk ve bununla bağlantılı olarak eşitsizlikler ne durumdadır? Yoksulluk yönetimi ve sosyal politika kavramları yoksullukla mücadelede ne anlam ifade etmektedir? Kamu politikası transferi nedir? Yoksullukla mücadelenin kurumsal yapısı ve güncel gelişmeler ışığında Türkiye’nin sorun çözme kapasitesini güçlendirecek politika ve program alternatifleri politika transferi çerçevesinde nasıl değerlendirilmektedir?

Tezin temel hipotezi, kamu politikası transferinin yoksullukla mücadele kapsamında tamamlayıcı ve dengeli stratejilere ulaşılmasında önemli bir araç olacağı düşüncesidir. Bu bağlamda yoksullukla daha etkin mücadele etmek isteyen yönetimler için, farklı ülkelerin yoksullukla baş edebilmek amacıyla geliştirdikleri ve başarılı olduğu düşünülen politika, program ya da stratejilerin incelenmesi ve olumlu/ olumsuz ders çıkarılması (lesson- drawing) giderek daha önemli hale gelmektedir.

Benzer şekilde, yoksulluğun günümüzde BM yaklaşımlarında olduğu gibi, maddi ve maddi olmayan katmanlarıyla çok bilinmeyenli bir denklem olarak değerlendirilmeye başlanması politika transferini kaçınılmaz hale getirmektedir. Küreselleşme süreci ve son yıllarda yaşanan krizler de ülkeleri politika öğrenme süreçlerine daha açık hale getirmektedir. Bu aşamada uluslararası kuruluşların rolüne de dikkat çekmek gerekmektedir. Yoksulluğun arttığı ve yapısal sorunların derinleştiği durumlarda ulusal politikalar, başka ülke uygulamalarından çıkarılan dersler ya da uluslararası kuruluşların önerileri ile desteklenerek geliştirilmelidir.

Öte yandan bu tez çalışması yoksulluk ve kamu yönetimi ilişkisini ele alan çalışmalara katkı sunmayı da amaçlamaktadır. Yoksulluk araştırmalarında ekonomi alanına ait çalışmaların ağırlıkta olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla yoksulluğun ekonomik ve sosyal yönleri yanında yönetsel ve idari boyutlarını da vurgulayan çalışmaların çok boyutlu yaklaşımlarla uyumlu olduğu ve bu alanda yapılacak çalışmaların artarak devam etmesi gerektiği düşünülmektedir.

Bu tez çalışmasının yazıldığı süreç, küresel Covid- 19 salgınının tüm yıkıcı etkileriyle kendisini gösterdiği ve olumsuz etkileri bakımından dünyanın en önemli gündem maddelerinden biri olmaya devam ettiği bir dönemdir. Dolayısıyla dünyada ve Türkiye’de yoksulluğun incelenmesinde salgın öncesi ve salgın sonrası verileri içermesi bakımından önem taşımaktadır.

Tezin kısıtlılıkları bakımından incelendiğinde, çalışmada öne sürülen politika transferi önerilerinin büyük çoğunlukla AB’de 1990’lı yıllar ve sonrasında geliştirilen politika ve programlara dayandığı görülmektedir. Dolayısıyla bir yandan AB’nin ana politika kaynağı olarak ele alınması bağlamından mekânsal, diğer taraftan günümüz politikalarını da şekillendiren güncel siyasaların incelenmesi bakımından zamansal bir kısıtlılık söz konusudur. Bu anlamda Türkiye’nin gelişme sürecinde karşılaşılabileceği muhtemel sorunlarla mücadele etmesinde ve kendi sosyoekonomik dinamiklerine uygun olarak özgün politikalar geliştirebilmesinde AB’den ve Birliğin güncel tartışma alanlarından alabileceği önemli dersler olduğu düşünülmektedir.

Çalışmada yöntem bakımından ise, alan yazınındaki ikincil kaynakların incelenmesi ve değerlendirme yapılması metodu benimsenmektedir. Dolayısıyla tez çalışması teorik bir zemine dayanmakta ve niceliksel bir araştırmayı içermemektedir. Yoksulluk alan yazınında ana yönelimleri, temel tartışma alanlarını ve güncel gelişmeleri yansıtan çalışmaların büyük oranda teze dâhil edilmesine gayret edilmiştir.

Bu kapsamda çalışma dört bölümden meydana gelmektedir. Birinci bölümde yoksulluk olgusu ve farklı kıstaslar temel alınarak yoksulluğun birbiriyle ilişkili tanımları incelenmiştir. Yoksulluğa temel yaklaşımlar olarak ifade edilen parasal yaklaşım, kapasite yaklaşımı, sosyal dışlanma yaklaşımı ve katılımcı yaklaşımlar ise çeşitli uluslararası kuruluşlarla ilişkilendirilerek ele alınmıştır. Son olarak liberalizmin, muhafazakârlığın ve marksist düşüncenin yoksulluğu nasıl ele aldıkları ve nasıl bir mücadele yöntemi önerdikleri incelenmiştir.

İkinci bölümde yoksulluğa yol açan sebeplerin anlaşılmasına yönelik çeşitli yoksulluk teorilerinin kısaca açıklanmasından sonra yoksulluğun nedenleri ekonomik

nedenler, siyasi ve idari nedenler ve küresel nedenler başlıkları altında incelenmiştir. Devamında yoksulluğun ölçülmesinin neden önemli olduğu ve yoksulluğun ölçülmesinde kullanılan, gelir yoksulluğu endeksleri ve insani yoksulluk endeksleri olarak sınıflandırılabilen metotlar açıklanmıştır.

Tezin üçüncü bölümünde ise dünyada ve Türkiye’de yoksulluğun boyutları sırasıyla uluslararası kuruluşların düzenli olarak yayınladıkları raporlar ve TÜİK istatistiklerinden yola çıkılarak açıklanmaktadır. Bu anlamda özellikle BM Kalkınma Programı’nın İnsani Kalkınma Raporları (*Human Development Reports*), Dünya Bankası’nın Dünya Kalkınma Raporları (*World Development Reports*) ve bazı uluslararası bağımsız kuruluşların yayınları önem taşımaktadır. Ardından yoksullukla mücadele alan yazınında dolaylı ve doğrudan mücadele ana başlıkları altında incelenen çeşitli yoksullukla baş etme stratejileri on ayrı başlık olarak açıklanmaktadır. Üçüncü bölümün üçüncü kısmı ise dünyada BM, DB, AB ve OECD gibi temel kurumların, Türkiye’de ise başta ASHB olmak üzere çeşitli kamu kurumlarının meydana getirdiği yoksullukla mücadelenin kurumsal yapısına odaklanacaktır.

Dördüncü ve son bölümde ise öncelikle, yoksullukla mücadele sorumluluğunu büyük oranda devlete veren ve bütüncül politikalar uygulanması yoluyla yoksulluğun olumsuz etkilerini en aza indirmeyi amaçlayan *sosyal politikalar* ile, yoksullukla mücadeleyi bir toplumsal risk yönetimi faaliyeti şeklinde algılayan ve bu doğrultuda sosyal yapı içerisinde ortaya çıkan sorunları yapısal nitelikli problemler olarak değerlendirmeyen *yoksulluk yönetimi* kavramları açıklanmaktadır. Bu anlamda yoksulluk yönetimi, yoksulluğa yönelik yönetsel ilginin 90’lı yıllarda yeniden yükselmesi ve yoksulluk sorununun toplumlar için risk oluşturan bir unsur olarak kabul edilmesi ile, sosyal politikaların kamu yönetimindeki paradigma değişiklikleri doğrultusunda yeniden şekillenmesi ile ortaya çıkmıştır.

Politika alternatiflerinin değerlendirilmesinde ana eksenini oluşturmak üzere yoksulluk yönetimi ve sosyal politika bu şekilde ele alındıktan sonra, kamu politikasının aktör, süreç, analiz ve karar verme aşamaları incelenmiştir. Sonrasında politika transferi olgusu, transferin hangi şartlarda ortaya çıktığı, transferi

gerçekleştiren ve etkileyen aktörler, transferin konusu, dereceleri ve zamansal/mekânsal boyutları, politika başarısı veya başarısızlığına yol açan etkenler incelenmiştir. Konuyu somutlaştırmak adına bazı transfer örnekleri verildikten sonra, ülke uygulamaları ve alan okumaları neticesinde Türkiye’de yoksullukla mücadele yapısına katkı yapacağı değerlendirilen dört uygulama sunulmuştur. İlk uygulama AB’de en kapsamlı uygulamaları görülen *asgari gelir desteği modelidir*. Yine AB’nin yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele amacıyla geliştirdiği *sosyal içerme yaklaşımı* yoksulluk ve toplumsal dışlanma sorunlarına çözüm üretme amacıyla olan entegre bir model olarak politika yapımcıları tarafından incelenmeye değer görülmektedir. Günümüzde dünyanın birçok ülkesinde ve Türkiye’de de uygulanan ve yoksulluk yönetimi uygulaması olarak anlaşılabilen *mikrokredi modelinin* yeni şartlar ekseninde güçlendirilmesi ve girişimciliğin desteklenmesi yoluyla özellikle kırsal yoksullukla ve kadın yoksulluğu ile mücadeleye katkı sağlanması da önemli görülmektedir. Son olarak yoksulluk karşıtı plan ve programlar geliştirilmesi ve uygulanmasında kamusal sorumluluğun özel sektör ve özellikle üçüncü sektör olarak ifade edilen sivil toplum kuruluşları ile paylaşılması olarak ifade edebileceğimiz *refah yönetişimi* tartışmalarının dikkatli bir şekilde takip edilmesi, bu doğrultuda ekonomik krizler, küresel salgın ve iklim değişikliği sorunlarının meydan okumalarıyla karşılaşılan günümüz politika süreçlerinde işbirliği ve katılımcılık unsurlarının geliştirilmesi önerilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YOKSULLUK KAVRAMI, FARKLI KRİTERLERE GÖRE YOKSULLUK TANIMLARI VE YOKSULLUK YAKLAŞIMLARI

Birleşmiş Milletler, 20. Yüzyıl sona ererken Dünya'nın genel sosyal görünümü ve ana sorun alanlarının ifade edilmesi amacıyla 1997 yılında yayınladığı *Dünyanın Sosyal Durumu (Report on the World Social Situation)* adlı raporunda, yeni bir yüzyılın eşiğinde toplumların birçok karmaşık sorun ve bölünmelerle karşı karşıya olduğunu belirtmiştir. Birçok alanda önemli ilerlemeler sağlanmasına rağmen insanlık, ciddi anlamda karşılanmamış beklentilere sahiptir. İnsanlığın refahını olumsuz etkileyen terörizm ve şiddet hareketleri, toplumsal bölünmeler, yasadışı silah ve uyuşturucu ticareti yanında, yoksulluk, işsizlik ve ayrımcılık uluslararası toplumun en temel sorunları arasında yer almaktadır. Her ne kadar çok boyutlu doğasından ötürü net bir tanımının yapılması zor olsa da, toplumsal sorun alanlarının başında gelen yoksulluk olgusu hakkında, Birleşmiş Milletler tarafından, '*temel yaşam gerekliliklerinin karşılanamaması*' ifadesi tercih edilmektedir¹.

Bu bölümde yoksulluk tartışmasına genel bir giriş yapılarak sorunun farklı kriterler temelinde nasıl tanımlandığı ifade edilecektir. Bu anlamda mutlak yoksulluktan küresel yoksulluğa ve çok boyutlu yoksulluk tanımlarına uzanan geniş bir düzlem bulunmaktadır. Ayrıca alan yazınında yoksulluğa temel yaklaşımlar olarak ifade edilen yaklaşımların ve ideolojilerin yoksulluğu nasıl algıladıkları ve açıkladıkları, sorunu çözmeye yönelik olarak hangi tür politikalar önerdikleri de birinci bölümün kapsamı içerisinde olacaktır. Böylece sonraki bölümlere kavramsal bir alt yapı oluşturulmaya gayret edilecektir.

1.1. Yoksulluk Olgusu ve Yoksulluk Araştırmalarının Tarihsel Seyri

Yoksulluk üzerine yapılan birçok çalışmada öncelikle, kapsayıcı ve genel kabul görebilecek bir tanım üzerinde uzlaşıya varılmasının zor olduğu ifade edilmektedir. Zira yapılmak istenen bir tanımda siyasi, sosyal, ideolojik ve kültürel anlamda birçok etken belirleyici olacaktır. Öte yandan kapsayıcı bir tanım ortaya koymakta yaşanan bu zorluk insanlığın karşı karşıya olduğu, iç içe geçmiş sorunlar

¹ UN, **Report on the World Social Situation**, United Nations Publication, New York, 1997, p. 63.

listesinin başlarında gelen yoksulluğun, ciddi olarak tartışılmasına engel değildir. Kimi dönemlerde iktisadi hedeflerin ve gelişme söylemlerinin gölgesinde kalmış olsa da, yoksulluğun sosyal kalkınmanın önündeki en önemli engellerin başında geldiği ifade edilmektedir.

Refah devleti uygulamalarının son bulmaya başladığı 80’li yıllara yaklaşırken Drewnowski, kadim yoksulluk tartışmalarının tekrar gündeme geldiğini, bu tartışmalarda ise öncelikle yoksulluğa ilişkin ‘*nedir?*’ sorusunun gündeme gelmesi gerektiğini, daha sonra ise ‘*nasil?*’ sorusuna cevap aranabileceğini savunmaktadır². Bu nedenle, kapsayıcı olması açısından çalışmada öncelikle yoksulluğun genel anlamını, sonrasında ise yoksulluk sorununa olan ilginin zaman içerisindeki gelişimini ortaya koymak gerekmektedir.

İnsanlık tarihi boyunca tam anlamıyla ortadan kaldırılması hiçbir zaman mümkün olmayan yoksulluk, çağımızda da geçerliliğini korumaktadır. Ülkeler kendi iç dinamikleri ile bağlantılı olarak yoksulluğu oldukça farklı düzeylerde tecrübe etmekte, bu da sorunun temelde bir gelişmişlik problemi olduğu izlenimini vermektedir. Bu anlamda yoksulluğun olumsuz sonuçlarını asgari düzeye indirmeye çalışmak, etkili mücadele stratejilerinin temelini oluşturmaktadır.

Buna rağmen dolaylı ve doğrudan etkileriyle yoksulluk, küresel çapta giderek derinleşmekte ve daha fazla insan yoksulluk sınırı olarak belirlenen çizginin altında yaşamaya çalışmaktadır. Bu durum kaçınılmaz olarak yoksulluğu daha fazla gündeme getirmekte, akademik çalışmaların ve güncel tartışmaların yoksulluk gibi karmaşık bir probleme daha fazla eğilmeleri de zorunlu hale gelmektedir. Bu sebeple yoksulluk, sorunun tanımlanmasından, her ülkeye ve sosyal yapıya özgü nedenlerinin araştırılmasına ve sorunun ortadan kaldırılmasına yönelik çözümlere kadar tüm boyutlarıyla yeniden tartışmaya açılmalıdır.

Oldukça karmaşık ve tartışmalı bir sosyal olgu olması nedeniyle yoksulluğu tarif etmek veya tanımlamak kolay değildir. Bunun yanında kültürel ve tarihsel köklerinden bağımsız tek bir yoksulluk kavramından bahsetmek de mümkün

² Jan Drewnowski, “Poverty: It’s Meaning and Measurement”, **Development and Change**, No 8, 1977, p. 183.

olmayacaktır. Toplumdaki farklı gruplar, yoksulluk hakkında oldukça farklı düşünce ve eğilimler geliştirebilmekte³, bu da tanımlama çabalarını güçleştirmektedir.

Yoksulluk, Birleşmiş Milletler örgütü tarafından dünyadaki en önemli problemlerden biri olarak kabul edilmiş ve 1996 yılı, BM tarafından Yoksulluğun Yok Edilmesi Uluslararası Yılı (*International Year for the Eradication of Poverty*) olarak kabul edilmiştir. Bu bağlamda Birleşmiş Milletler Genel Kurul raporları⁴ ya da Sosyal Kalkınma Üzerine Kopenhag Deklarasyonu gibi daha tematik raporlarda, yoksulluğun ortadan kaldırılması amacıyla ulusal ve uluslararası düzeyde alınabilecek önlemler sıralanmaktadır⁵.

Yoksullukla baş etmede ulus düzeyinde çeşitli önlemlerin yanı sıra uluslararası düzeyde mekanizmaların da harekete geçirilmesi ve küresel çapta bir mücadele vurgusu yapılmaya başlanması, Soğuk Savaş'ın sona ermesinden sonra 90'lı yıllar boyunca devam etmiştir. Bu bağlamda Pakistan'ın eski Finans ve Planlama Bakanı Mahbub-ul Haq'ın proje koordinatörlüğü ve BM Kalkınma Programı öncülüğünde 1990 yılından itibaren Birleşmiş Milletler İnsani Kalkınma Raporları yayınlanmaya başlanmıştır.

1990 yılında yayınlanan ilk raporda, o güne değin kalkınmanın iktisadi boyutu yanında insani boyutunun göz ardı edildiği ifade edilmekte ve yoksulluğun da bu insani kalkınma bağlamında değerlendirilmesi gerektiği ortaya konulmaktadır⁶.

BM Kalkınma Programı'nın 1997 yılı raporu ise yine insani kalkınma perspektifinden, tamamen yoksulluk sorununa ayrılmıştır. Burada yoksulluğun gelir yoksulluğundan çok daha fazlası olduğu belirtilmektedir. Buna göre yoksulluk, sağlık, eğitim, iletişim ve bilgiye ulaşım da zayıflığı; insanlık onurunu koruma, insan olmaktan kaynaklanan haklarını benimseme ve ifade etmekteki zorlukları da içine alan çok yönlü bir kavramdır. Raporda, gelişmekte olan ülkelerin son yıllarda mutlak

³ Tiago Mendonça dos Santos, "Poverty as Lack of Capabilities: An Analysis of the Definition of Poverty of Amartya Sen", <https://www.researchgate.net/publication/327381829>, p. 126, (30.05.20)

⁴ UN, Report of the Secretary- General on the work of the Organization, 50th Session, August 1995, p. 28.

⁵ UN, Copenhagen Declaration on Social Development, World Summit for Social Development, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.166_9_Declaration.pdf, March 1995, pp. 4- 18, (31.05.2020)

⁶ UNDP, **Human Development Report**, Oxford University Press, New York, 1990.

yoksulluğu azaltmakta gösterdikleri başarıların, küresel düzeyde bir yoksullukla mücadele hedefini daha ulaşılabilir ve gerçekçi kıldığının belirtilmektedir⁷.

Günümüzde yalnızca Birleşmiş Milletler tarafından değil, Dünya Bankası, IMF, OECD, ILO gibi birçok uluslararası kurum ve kuruluş tarafından yoksulluk çalışmaları yapılmaktadır. Bu çalışmalarda uluslararası örgütler daha çok az gelişmiş ülkelerdeki açlık sorununun nasıl çözüleceğine odaklanmakta, bu nedenle yoksulluğu beslenme ve gıda harcamaları odağında incelemektedir. Fakat aşırı yoksulluk, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için yapısal bir sorun değildir. Söz konusu ülkelerdeki yoksulluğun farklı boyutlarının anlaşılması da oldukça önemlidir, burada bireylerin ve hane halklarının gıda dışı harcamaları ve yoksulluğun toplum içerisinde nasıl dağıldığı önem kazanmaktadır⁸.

Yoksulluk olgusu bu şekilde ele alındıktan sonra yoksulluk sorununa olan ilginin tarihsel seyri ve bu süreçte yoksulluk araştırmalarının hangi yönde evrildiğinin anlaşılması gerekmektedir.

Refah ekonomisi ve kalkınma teorilerine önemli katkıları bulunan, aynı zamanda görüşleri BM tarafından da benimsenen Amartya Sen, erken dönem çalışmalarında, yoksulluğun *saygın bir yaşamın temel gereksinimlerinin karşılanamaması durumu* olarak ifade edilebileceğini belirtmektedir. Elbette bu tanımdaki saygın bir yaşam ibaresi, ülkeden ülkeye, toplumdan topluma farklılık gösterecektir. Sen'e göre yoksulluğun algılanışı ve *saygın bir yaşam* ifadesinin içinin nasıl doldurulacağı, yoksulluk alanında ilk akademik çalışma ve anketleri 19. yüzyılın sonlarında yapan Charles Booth (1889) ve Seebohm Rowntree (1901)'den bu yana oldukça değişmiştir. Tarihsel süreç içerisinde yoksulluk göstergeleri, temel aşgari beslenme gereksinimlerinin karşılanabilir olmasından, daha göreceli ve yoksulluğun kapsamını genişleten görüşlere ve kabullere doğru bir kayma göstermiştir⁹.

⁷ UNDP, **Human Development Report**, Oxford University Press, New York, 1997.

⁸ Ercan Dansuk, "Türkiye'de Yoksulluğun Ölçülmesi ve Sosyo- Ekonomik Yapılarla Ölçülmesi", **DPT Uzmanlık Tezi**, Mayıs 1997, s. 1.

⁹ Amartya Sen, "Levels of Poverty: Policy and Change", **World Bank Staff Working Paper**, No 401, July 1980, p. 1.

Yoksulluk konusu insanlık için çok eski ve bilinen bir sorundur, hatta insanlık tarihini, yoksullukla mücadele tarihi olarak da ele almak mümkündür. Her dönemde yoksulluğu azaltmak ve toplumun genel refah düzeyini artırmak, kamu politikalarının öncelikli amaçlarından biri olagelmıştır. Geçmişten bu güne farklı gelişmişlik düzeylerindeki tüm devletlerin ortak sorunu olan yoksulluk, günümüzde dünya çapında uygulanan ekonomik politikalarla bağlantılı olması, yoksulluğun ölçülmesinde ve yoksullukla mücadelede ulus üstü mekanizmaların da katkısıyla küresel bir sorun olarak ifade edilmektedir¹⁰.

Yoksulluk konusuna duyulan ilgi, İkinci Dünya Savaşı öncesinde daha çok gelişmiş ülkeler üzerinden kendini göstermiştir. Sanayi devrimi İngiltere dışında diğer ülkelerde yaygınlaştıkça, kitlesel yoksulluk daha fazla dikkat çeken bir konu haline gelmiştir. 1929 Büyük Buhranı ise, sonuçları itibariyle yoksulluk konusunu yeniden Avrupa ve ABD'nin gündemine taşımış ve özellikle Avrupa'da devletlerin bunalımdan çıkış sürecinde aldığı sosyal önlemler, refah devletinin habercisi olmuştur. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ise, hızlanan bağımsızlık hareketlerinin de etkisiyle yoksulluk sorunu daha çok az gelişmişlik ile birlikte değerlendirilmeye başlanmıştır¹¹.

Burada yoksullukla mücadelede sosyal yardımları sistematik olarak düzenleyen ilk ülke olan İngiltere'de çıkarılan Yoksulluk Yasaları'ndan bahsetmek faydalı olacaktır. 17. Yüzyılın başlarında toplumdaki yoksulları korumak amacıyla uygulamaya konulan Eski Yoksulluk Yasası (1601), zamanla çeşitli düzenlemelere uğramıştır. Büyük oranda, aristokrat sınıf ile yükselen sanayi burjuvazisinin arasında yaşanan gerilime bağlı olarak değişimlere uğrayan yasa, zamanla ortadan kaldırılmıştır. 20. Yüzyıl başlarında ise İşçi Partisi'nin doğuşu ile birlikte işçi hareketi parlamento düzeyinde etkin hale gelmiştir. 1942 Beveridge Tasarısı, sosyal refah devletinin doğuşuna yardım etmiş, öngörülen sosyal yardım sistemi ve reformlar

¹⁰ Naci Gündoğan, "Türkiye'de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele", <https://www.aso.org.tr/kurumsal/media/kaynak/TUR/asomedy/ocak-subat2008/Dosya.pdf>, 2008, s. 42, (03.06.2020)

¹¹ Fikret Şenses, **Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk, Kavramlar, Nedenler, Politikalar ve Temel Eğilimler**, İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2001, ss. 33- 35.

zamanla diğer devletlere de örnek teşkil etmiştir¹². Dolayısıyla İngiltere’de yoksul yardımlarından refah devletine doğru yaşanan dönüşüm, yoksul yasalarının parlamentoda reddi ve etkisiz yoksul yasalarının toplumda yarattığı etki neticesinde gerçekleşmiştir¹³.

İkinci Dünya Savaşı’nın sona ermesinden neoliberal politikaların tekrar yükselişe geçtiği 80’li yıllara ve günümüze kadar olan yoksulluk gündemi ise, birkaç farklı başlık altında izlenebilir. Bunlar, savaş sonrası ekonomik düzeni, yoksulluk sorunu karşısında Bretton Woods kuruluşları olarak bilinen Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası’nın tavrı ve Birleşmiş Milletlerin yoksulluk yaklaşımları olarak ifade edilebilir.

Savaş sonrası gelişme stratejisi olarak ortaya atılan ve 70’li yıllara kadar etkisini sürdüren Kalkınma İktisadı, gelişme hedeflerine devlet öncülüğünde büyüme ve ithal ikamesine dayalı sanayileşme yoluyla ulaşılabileceğini savunmaktadır. Bu bağlamda, hızlı büyümenin olumlu etkilerinin zamanla toplumun tüm kesimlerine yayılacağı, dolayısıyla yoksulluk ve büyüme sorunlarının ancak uzun dönemde çözülebileceği ifade edilmektedir. Bu yaklaşım, 60’lı yılların ikinci yarısından sonra az gelişmiş ülkelerde böyle bir beklentinin gerçekleşmediği, aksine bölüşüm sorunlarının giderek arttığı değerlendirilmeleri üzerine yoğun eleştirilere uğramaya başlamıştır. 1970’li yıllarda art arda yaşanan petrol krizleri, gelişmiş ülke ekonomilerinde resesyona ile enflasyonun aynı anda görülmesi demek olan stagflasyonist eğilimlerin de etkisiyle az gelişmiş ülke ekonomilerinde yaşanan kötüleşme ve ardından gelen büyük borç krizi neticesinde Kalkınma İktisadı uygulanabilir olmaktan çıkmış; yoksulluk, gelir dağılımı gibi uzun dönemli az gelişmişlik sorunları, yerini bu ülkelerin dışa açık serbest piyasa ekonomisine geçişlerini sağlama hedeflerine bırakmıştır¹⁴.

Refah politikalarının beklenenin aksine yoksulluğu ortadan kaldırmadığı, hatta yoksulluğun giderek daha da yaygınlaştığı Abel-Smith ve Townsend tarafından

¹² Ersin Kaya, “Yoksullukla Mücadelede Avrupa’nın ve Türkiye’nin Sosyal Yardım Modeli”, **Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2009, ss. 35- 41.

¹³ Ferhat Akyüz, “Sosyal Yardımdan Sosyal Sigortaya: Bismarckyan ve İngiltere Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Dönüşümü”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt 1, No 5, 2008, s. 64.

¹⁴ Şenses, **a.g.e.**, ss. 37- 38.

ifade edilmiştir. Hatta refah politikalarının *bağımlılık kültürü* oluşturmak gibi beklenmeyen sonuçları da ortaya çıkmıştır. Bu süreçte ekonomide piyasa yeniden keşfedilmiş, tıkanan ve sürdürülemez hale gelen refah politikaları ya revize edilmiş ya da terk edilmiştir. Yoksullukla mücadele ise, neo-liberal politikalar bağlamında devletin görevi olmaktan çıkarılarak sivil toplum kuruluşlarına havale edilmiştir¹⁵.

Keynesyen ekonomi politikalarının yoğun bir şekilde eleştirilmeye başlandığı söz konusu dönemde Dünya Bankası ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından 1979 yılında *Büyümeyle Birlikte Yeniden Dağıtım Yaklaşımı (Redistribution with Growth)*¹⁶, 1981 yılında ise *Temel İhtiyaçlar Yaklaşımı (Meeting Basic Needs in Developing Countries)*¹⁷ ortaya atılarak yoksulluk, işsizlik ve gelir dağılımı gibi sorunlar gündeme alınmıştır. IMF'nin kısa vadeli istikrar politikaları, Dünya Bankası'nın ise, asıl etkili politikaları muhteva eden daha uzun dönemli yapısal uyum programları ile yoksulluk konusuna ilgileri devam etmiş¹⁸, bu doğrultuda Dünya Bankası'nın 2000/2001 tarihli *Attacking Poverty*¹⁹ adlı raporu tamamen yoksulluk sorununa odaklanmıştır.

Raporda yoksulluk sorununun yapısı ve zaman içerisindeki evrimi ele alınmış, yoksul kişilerin sahip olduğu fırsatların geliştirilmesi ve karşılıklarına çıkan engellerin nasıl azaltılabileceği konularında ulusal ve ulusüstü kuruluşlara düşen görevler aktarılmıştır. J. Stiglitz ve R. Kanbur koordinatörlüğünde bir takım tarafından *Kapsayıcı Kalkınma Yaklaşımı* temelinde oluşturulan ve büyüme perspektifi öne çıkarılarak hazırlanan bu raporun ilk taslak halinde bulunan kimi noktaların nihai raporda yer almadığına dikkat çekilmektedir. Raporun ilk taslağında Doğu Asya krizi, bu ülke piyasalarının kısa dönemli sermaye hareketlerine hızlıca açılmasına bağlanmakta ve gelişmekte olan ülkelere sermaye akışının kontrol edilmesine yönelik önerilerde bulunmaktadır. Bu durum hemen tepkilere yol açmış

¹⁵ Emin Yaşar Demirci, "Yoksulluğun Tüketilmesi", Yoksulluk Sempozyumu, **Deniz Feneri Yayınları**, Cilt 1, İstanbul, 2003, s. 19

¹⁶ Hollis Chenery and others, **Redistribution With Growth**, A Joint Study by the WB Development Research Center and Institute of Development Studies at the University of Sussex, Oxford University Press, March 1979.

¹⁷ Paul Streeten and others, **First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries**, A WB Publication, Oxford University Press, December 1981.

¹⁸ Şenses, **a.g.e.**, s. 39.

¹⁹ World Bank, **Attacking Poverty**, World Development Report, Oxford University Press, September, 2000.

ve ABD Maliye Bakanlığı'nın baskısıyla raporu hazırlayan Joseph Stiglitz ve Ravi Kanbur istifa etmişlerdir. Rapor ise sermaye akışının kontrol edilmesine ve devletin kimi kontrol mekanizmalarının güçlendirilmesine yönelik bölümler çıkarılarak basılmıştır²⁰.

2000'li yıllarda ise yoksulluk sorununa yaklaşımlarda daha çok Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı öne çıkmaktadır. Bu doğrultuda, yoksulluğa ekonomik açıdan bakan ve kalkınma ile yoksulluğu ters orantılı olarak gören Bretton Woods kuruluşlarının bakış açıları yerine; yoksulluğu bir insani gelişme ya da kapasite sorunu olarak gören ve ekonomik faktörlerin yanında yoksulluğun beşeri, sosyal, kültürel çok boyutlu yapısını da açıklamaya çalışan yaklaşımlar daha anlamlı bulunmaktadır.

1.2. Farklı Kriterlere Göre Yoksulluk Tanımları

Farklı dünya görüşlerinin yoksulluk sorununun değişik boyutlarına vurgu yapması, yoksulluğun tanımı üzerinde bir uzlaşmaya varılmasını zorlaştırmaktadır. Bazı kaynaklarda yoksulluğun esas temeli olarak iktisadi sistemin, güç ve gelir dağılımı eşitsizliği yaratan yapısı görülürken; kimileri de yoksulluğu, kişilerin eğitimsizliği ya da beceri ve kapasite eksikliği sebebiyle ortaya çıkan bir durum olarak ifade etmektedir. Her iki görüşün de yoksulluk sorununu onu ortaya çıkaran nedenler üzerinden tanımlamaya çalıştığı görülmektedir²¹.

Yoksulluk denilince çoğu zaman refahın ve zenginliğin karşıtı olan fakirlik anlaşılmaktadır. Bu anlamda yoksulluk, açlık ve sefalet durumunu, sürekli bir mücadeleyi, zorunlu ihtiyaçlarını yeterince karşılayamama durumunu, yaşamını idame ettirecek kazançtan ve kaynaklardan yoksun olmayı ifade eder. Sosyal siyaset açısından yoksulluk toplum hayatını her yönden tehdit eden bir risktir, sosyo-ekonomik yönden ise asgari hayat standartlarının altında sürdürülen bir yaşam yoksulluk kapsamına girmektedir²².

²⁰ Filiz Culha Zapçı, "Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak mı, Zengini Yoksuldan Korumak mı?", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 58, Sayı 1, 2003, s. 220.

²¹ Gündoğan, **a.g.m.**, s. 43.

²² Ali Seyyar, "Sosyal Siyaset Açısından Yoksulluğa Karşı Mücadele", **Yoksulluk Sempozyumu, Deniz Feneri Yayınları**, Cilt 1, İstanbul, 2003, s. 40.

Yoksulluk, beşeri ihtiyaçlar kavramına dayanmaktadır. Beşeri ihtiyaçlar maddi imkânlarla giderilebilen ihtiyaçlar ve parasal koşullara bağlı olmayan ihtiyaçlar olarak gruplandırılabilir. Bu anlamda yoksulluk tanımlarının, maddi olmayan öğeleri de kapsamına alması gerektiği yani gelir ve tüketime dayalı yaklaşımların yetersiz kaldığı, son zamanlarda sıkça dile getirilmektedir. Bireylerin asgari bir yaşam seviyesini elde etmeye yetecek kadar gelir veya tüketim düzeyine sahip olmasının yanında, kamusal kaynaklara ve hizmetlere erişim, yeterli kaynaklara sahip olma, eğitim ve sağlık gibi faktörler de yoksulluk değerlendirmelerinde hesaba katılmalıdır²³.

Baulch'a göre izzet, onur ve otonomi kavramları da yoksulluk tartışmalarına dâhil edilmelidir. Zira yoksul olmamak, başkalarına boyun eğmemeyi ve kendi yaşamını kendi imkân ve yetenekleri doğrultusunda belirleyebilmeyi gerektirmektedir²⁴.

Başka bir çalışmada ise, dünyada, yoksullukla mücadele çalışmalarında yoksulluğu bir insan hakları ihlali durumu olarak görme eğiliminin güçlendiği belirtilmektedir. İnsan onurunu ve eşitliğini zedeleyici yoksulluk hallerinin ortadan kaldırılması amacıyla insan hakları temelinde politikalar oluşturmanın ve toplumda yoksulluk konusunda bir zihniyet dönüşümünün sağlanmasının önemine işaret edilmektedir²⁵.

Bu doğrultuda yoksulluk kavramının farklı kıstaslara göre çeşitli tanımları yapılmıştır. Örneğin objektif ya da maddi yoksulluk, maddi bir yoksulluk sınırı ortaya konulmasından ötürü mutlak ve görelî yoksulluk olarak tasnif edilip tanımlanır. Bunun yanında katılımcı yaklaşımla ilişkili sübjektif yoksulluk, mekânsal anlamda kırsal, kentsel ve nöbetleşe yoksulluk, zaman faktörüne bağlı olarak geçici ve kalıcı yoksulluk tanımları yapılmıştır. Ayrıca yoksulluğun tek boyutlu olarak ekonomik araçlar vasıtasıyla değerlendirilmesine tepki olarak ortaya çıkan yeni

²³ C. Can Aktan ve İ. Yaşar Vural, "Yoksulluk: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri", Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ed. C. Can Aktan, **Hak-İş Konfederasyonu Yayını**, 2002a.

²⁴ Bob Baulch, "The New Poverty Agenda: A Disputed Consensus", **IDS Bulletin**, Vol 27, No 1, 1996, p. 2.

²⁵ Ruth Lister, "To Count for Nothing? Poverty Beyond the Statistics", **Journal of the British Academy**, Vol 3, 2015, p. 155.

yoksulluk, çok boyutlu yoksulluk gibi tanımlar ve yoksulluğun hem zaman hem de mekân bağlamında küresel bir sorun alanı haline geldiğini vurgulayan küresel yoksulluk tanımları alan yazınında yerini almıştır.

Aslında yoksulluğun farklı odak noktaları temel alınarak bunca farklı tanımının yapıyor olması, yoksulluğun çeşitli anlam kümelerini içeren çok boyutlu bir kavram olduğunu, dolayısıyla ısrarla üzerinde uzlaşmaya varılmış bir tanım geliştirme çalışmalarının da yersiz olduğunu ortaya koymaktadır. Bunlar birbirleriyle çeşitli noktalarda ilişkili olmalarına rağmen, meselenin farklı yönlerine işaret eden ve farklı sebeplere odaklanarak farklı stratejiler ortaya çıkaran tanımlardır. Bu sebeple yoksulluk, birçok anlamı içerisinde barındıran karmaşık bir mefhum olarak görülmelidir. Söz gelimi Spicker, maddi şartlar, ekonomik koşullar ve sosyal durum temelinde birbiriyle ilintili on iki farklı yoksulluk konsepti ortaya koymaktadır²⁶.

Nihayetinde çalışmanın bu kısmında, ilk kapsamlı yoksulluk tanım ve araştırmalarının yapılmaya başlandığı 20. asrın başlarından itibaren günümüze değin gelen tarihsel süreç içerisinde, yoksulluk sorununu farklı kıstaslar temelinde incelemeye yönelik olarak geliştirilen, yoksulluğu daha iyi anlayabilmek ve daha etkili yoksullukla mücadele politikaları üretebilmek adına yoksulluğun farklı boyutlarına odaklanan yoksulluk tanımları incelenecektir.

1.2.1. Objektif Yoksulluk Tanımları

Yoksulluğun tanımlanmasında kullanılan göstergelerin evrenselliği ve objektifliği halen tartışma konusudur. Kavramın tanımlanmasında ve ölçülmesinde, bir toplumdaki başka bir topluma önemli değişiklikler yapılmadan uygulanabilecek yoksulluk göstergelerinin olup olmadığı, bu göstergelerin toplumsal değerlerden ne ölçüde soyutlanabileceği gibi sorular sorulmaktadır. Yoksulluğun kapsamı belirlenirken hangi göstergeler kullanılacaktır? Kavram değer yargılarından ne

²⁶ Paul Spicker, "Definitions of Poverty: Twelve Clusters of Meaning", <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/welfare-state/spicker.pdf>, 2007, p. 240, (20.06.2020)

ölçüde etkilenmektedir? Yoksul olanla yoksul olmayanı ayıran yoksulluk çizgisinin meşruluk ölçüsü nedir?²⁷

Yoksulluğun, objektif yöntemlerle keşfedilmeyi bekleyen verili bir durum olarak görülemeyeceği ortadadır. Meseleye farklı yönlerden yaklaşan farklı yaklaşımlar ve tanımların olması da bunu göstermektedir. Buna rağmen objektif yoksulluk denildiğinde, üzerinde uzlaşıya varılmış bir durum değil, yoksulluğu daha çok iktisadi verilerle açıklamaya yatkın görüşlerin maddi bir yoksulluk sınırı çizmek ve buna uygun ölçüm yöntemleri geliştirmek yönündeki yaklaşımları anlaşılmalıdır. Bu bağlamda objektif yoksulluk tanımları başlığı altında mutlak yoksulluk ve görelis nispi yoksulluk tanımları ele alınacaktır.

1.2.1.1. Mutlak Yoksulluk (*Absolute Poverty*)

Yoksulluğun mutlak anlamda tanımı, *geçim* kavramı temelinde, hayatı sürdürebilmek için gereken minimum gelir ya da tüketim düzeyini göstermektedir. Bu bakış açısından, kendi imkânlarıyla geçinemeyecek durumda olan bireyler ve hane halkları mutlak anlamda yoksul olarak kabul edilmektedir. Yaşamak için gerekli geçim olanakları sağlanamadığında insan hayatı tehlikeye girmektedir. Bu doğrultuda insan yaşamının devamlılığını sağlayacak minimum geçim olanaklarının temin edilmesi halinde, mutlak anlamda yoksulluktan bahsetmek mümkün olmayacaktır²⁸.

Mutlak yoksulluk, ihtiyaç duyulan mal ve hizmetleri temin edecek gelir veya tüketim düzeyinin belirlenen en düşük sınırın altında olmasını, hayatla sürekli bir mücadeleyi ya da en kısa ifadeyle açlık durumunu ifade etmektedir.

Mutlak yoksulluk yaklaşımlarının en önemli temsilcisi olarak Dünya Bankası gösterilmektedir. 1960'lı yılların sonlarına kadar çalışmalarında yoksulluk sorununa yer vermeyen Banka, 70'li yıllarda bu yaklaşımını değiştirmeye başlamıştır. 1973 yılında Başkan McNamara tarafından mutlak yoksulluk kavramı dile getirilmiş, daha sonra mutlak yoksulluk, *insan onurunu zedeleyici yaşam koşulları* olarak

²⁷ Caterina Ruggeri Laderchi and others, "Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A Comparison of Four Approaches", **Oxford Development Studies**, Vol 31, No 3, September, 2003, pp. 244- 245.

²⁸ dos Santos, **a.g.m.**, p. 127.

tanımlamıştır. 1975 yılında ise Banka, yoksulluğun nedenlerini inceleyen ve yoksullukla mücadelede kullanılacak yöntemleri ve programları içeren kitabını yayınlamıştır²⁹.

1990 yılında yayınlanan Dünya Kalkınma Raporu'nda (*World Development Report*) ise yoksulluğun geleneksel tanımı yapılmaktadır: *Yoksulluk asgari yaşam standartlarına sahip olamama durumudur*. Bu tanımın daha anlamlı olabilmesi için bazı soruların cevaplanması gerekmektedir: *Asgari yaşam standartları ifadesi ile kastedilen nedir? Bu standartlar nasıl belirlenebilir? Bu standartları içeren bir endeks topluma nasıl uyarlanacaktır?*³⁰.

Aktan ve Vural'a göre, tanımda yaşamı sürdürebilmek için gerekli olan asgari besin bileşenlerinin ya da günlük asgari kalori miktarının esas alınması, yaklaşıma mutlaklık niteliğini kazandırmaktadır. Mutlak yoksullukta, ülkeler ya da toplumların içinde buldukları şartlar ve aralarındaki gelir dağılımı farklılıkları hesaba katılmadan geniş kapsamlı bir yoksulluk sınırı belirlenmeye çalışılır. Yoksul olanla olmayanı ayırdığı varsayılan bu sınır, asgari gereksinimleri karşılayacağı düşünülen mal ve hizmetlerin maliyetini gösteren bir yoksulluk düzeyi tespit eder. Diğer bir deyişle bu sınır, altında yaşamı sürdürmenin mümkün olmadığı bir tüketim düzeyidir³¹.

Mutlak yoksulluk tanımları büyük oranda parasal yaklaşımla ilişkilendirilmektedir. Bu anlamda mutlak yoksulluk sınırı, Minimum Gıda Sepeti (*Food- Energy Intake Method*) ve Temel Gereksinimler Yaklaşımı (*Cost of Basic Needs*) yöntemleriyle hesaplanmaktadır. Kişi başına günlük olarak alınması gereken asgari kalori ihtiyacının hesaplanmasıyla elde edilen yoksulluk sınırı, bireylerin gıda tüketim alışkanlıklarını daha iyi yansıtırken, Temel Gereksinimler Yaklaşımında ise eşit yaşam standartlarına sahip bireylere eşit davranıldığı için daha çok tutarlılık söz konusudur³².

²⁹ Celso Nunes, "Poverty Measurement: The Development of Different Approaches and Its Techniques", *ECINEQ Working Paper Series*, No 93, 2008, pp. 3- 4.

³⁰ World Bank, *World Development Report on Poverty*, **Oxford University Press**, 1990, p. 26.

³¹ Aktan ve Vural, **a.g.m.**, 2002a.

³² Erik Thorbecke, "Multidimensional Poverty: Conceptual and Measurement Issues", <https://thorbecke.economics.cornell.edu/docs/Multi1.pdf>, 2005, p. 9, (12.06.2020)

1.2.1.2. Nispi/ Göreceli Yoksulluk (*Relative Poverty*)

Mutlak yoksulluk tanımları ve parasal yoksulluk yaklaşımlarından farklı olarak, Peter Townsend tarafından yoksulluğun anlaşılması ve ölçülmesinde göreceli yoksulluk yaklaşımı geliştirilmiştir. 70'lerin sonlarında yaptığı çalışmalarda Townsend, yoksulluğu minimum kalori miktarı ya da temel gereksinimler üzerinden tanımlayan mutlak yaklaşımlara karşı çıkmış ve yoksulluğu, kişilerin içinde yaşadığı toplumla ilişkilendirerek açıklamıştır³³.

Nispi yoksulluk yaklaşımlarının öncüsü olarak görülen Townsend, yapılan tüm yoksulluk çalışmalarının mutlak yaklaşımla bağlantılı *asgari geçim standardı* ve *minimum beslenme düzeyi* kavramlarından etkilendiğini ifade etmektedir. Ona göre mutlak yoksulluk tanımı ve yöntemleri, değişen ihtiyaçlar ve gelenekler çerçevesinde periyodik olarak yenilenememiştir. İkinci olarak mutlak yaklaşımda temel beslenme ihtiyaçları kabaca tanımlanmaktadır. Son olarak, bütçeden gıda ve gıda dışındaki temel ihtiyaçlara ayrılan payın nasıl oluşturulacağı tartışmalıdır. Bu nedenle yoksulluk, ancak göreceli yoksulluk kavramları kullanılarak objektif ve sürekli bir şekilde incelenebilir. Göreceli yoksulluk, toplumdaki bireylerin veya grupların sahip olduğu maddi kaynakların, toplumda geleneksel hale gelmiş ve onaylanan etkinliklere katılmak ve belirli bir seviyedeki yaşam koşullarına ulaşmakta oldukça kısıtlı ve yetersiz kalması olarak tanımlanmaktadır³⁴.

Göreceli yoksulluk yaklaşımı, *eşitsizlik (inequality)* olgusu ile ilişkilendirilmektedir, bu tanıma göre bir kişi içinde yaşadığı ve bir parçası olduğu toplumda sosyal ve iktisadi yönlerden diğer insanlara göre dezavantajlı durumda ise göreceli olarak yoksul sayılmaktadır³⁵.

Biraz daha açmak gerekirse nispi yoksulluk tanımları, mutlak bir gelir seviyesi belirlemekten ziyade gelirin ve kaynakların dağılımına odaklanır. Bir toplumda yoksul bir birey veya hanehalkı ile o toplumun şartlarına göre ortalama bir

³³ Nunes, **a.g.m.** , p. 6.

³⁴ Peter Townsend, **Poverty in the United Kingdom**, A Survey of Household Resources and Standards of Living, Allen Lane and Penguin Books, London, 1979, pp. 31- 37.

³⁵ Ezgi Seçkiner Bingöl, “Yerel Yoksulluk Yönetimi: İngiltere Örneği ve Sosyal Belediyecilik Bağlamında Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri Üzerine Bir Araştırma”, **Doktora Tezi**, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 2015, s. 25.

gelir düzeyine sahip olan bireyler veya hanehalkları arasındaki kaynaklara erişebilme gücü farkı, göreceli yoksulluk olarak ifade edilmektedir. Söz gelimi ortalama bir gelir seviyesine göre üç kat daha az gelire sahip olan bir birey veya hanehalkının durumu, göreceli yoksulluk kavramı ile açıklanmakta ve yoksul olanın ortalamaya göre ekonomik ve sosyal içerikli kaynaklardan üç kat daha az yararlandığı sonucuna varılmaktadır³⁶.

Göreceli yoksullukta haneler gelirlerine veya tüketimlerine göre sıralanır ve bu sıralama üzerinde belli bir nokta belirlenir. Bu noktanın altında kalanlar yoksul olarak nitelenir. Burada önemli olan nokta, yoksullukla ilgili bütün göstergelerin göreceli olmasıdır³⁷.

Yoksulluk tanımları ve ölçümlerinde asıl amaç, yoksul olanla olmayan arasında geçerli bir ayırım yapmaktır. Göreceli yoksullukta bu ayırım ortalamaya nispetle var olan durumun belirlenmesi ile yapılır. Buna göre birey ya da hanehalkının gelir düzeyi, kendisinden daha yüksek bir gelir seviyesine sahip olan referans grup ile karşılaştırılır, ortaya çıkan sonuç nispi yoksulluk olarak ifade edilir.

Göreceli yoksullukta yoksulluğun ölçülmesinde Ortalama ya da Medyan Gelirin Yarısı Yaklaşımı kullanılmaktadır. Buna göre toplumda yaratılan ortalama gelirin yarısı yoksulluk eşiği olarak kullanılmaktadır. Bu yöntemle yalnızca yoksul kişilerin ya da grupların sayısı değil, yoksulluk sınırı altında bulunan yoksullar arasındaki gelir dağılımı farkı ve dip yoksulluk olarak da nitelendirilen yoksulluğun seyri de incelenebilmektedir³⁸.

Şenses'e göre, toplumdaki göreceli yoksullar temel ihtiyaçlarını mutlak olarak karşılayabilen yani açlık sınırında olmayan, fakat gelir vb. diğer kaynakların yetersizliği nedeniyle yaşadıkları toplumun ortalama refah seviyesinin altında kalan ve bu nedenle içinde yaşadıkları topluma katılmaları engellenmiş olanları kapsamaktadır. Bu doğrultuda yoksulluk ölçümlerinde ilk olarak hangi yoksulluk

³⁶ Recep Dumanlı, "Yoksulluk Kavramı, Ölçülmesi ve Gelir Dağılımı İlişkileri", **Yeni Türkiye**, Yıl 1, Sayı 6, 1995, s. 213.

³⁷ Kıvılcım Metin Özcan, "Türkiye'de Yoksulluğun Ölçülmesi: 2001", **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt 14, Sayı 49, 2003, s. 85.

³⁸ İbrahim Tokatlıoğlu ve Alparslan Başaran, "Türkiye'de Yoksulluğun Dağılımı, Yapışkanlığı ve Transfer Politikaları", **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt 14, Sayı 49, 2003, s. 113.

tanımının tercih edileceğinin belirlenmesi gerekmektedir. Minimum kalori miktarı ya da temel ihtiyaçların belirlenmesi yöntemleri esas alınarak, bir toplumda mutlak yoksulluk sınırının altında kimsenin kalmadığı savunulabilir. Fakat toplumdaki eşitsizlikler temelinde her zaman görel olarak yoksul bir kesim bulunacaktır³⁹.

Yoksulluk sorununun ulusal ve uluslararası gündemde daha fazla yer işgal etmesi ve yoksulluk yaklaşımlarının çeşitlenmesi sebebiyle yoksullukla mücadele stratejileri de bu doğrultuda şekillenmektedir. Birleşmiş Milletlere göre yoksullukla mücadelede ana hedef, dünyada mutlak yoksulluğu tamamen ortadan kaldırmak ve eşitsizliğe dayalı görel yoksulluğu da olabildiğince azaltmak olmalıdır⁴⁰.

Görel yoksulluk ve eşitsizlik arasında kurulan bu bağlantı, kalkınma yaklaşımları ile de ilişkilendirilebilir. Şöyle ki, bir toplumda gerçekleşen iktisadi büyümeye rağmen eşitsizlikte bir azalma yoksa yoksulluğun büyümeye karşı duyarsız olduğu söylenebilir. Bu durumda yoksulluğu azaltmanın tek yolu gelir ve kaynakların paylaşımındaki eşitsizliği azaltmaktır⁴¹.

İnsanlığın büyük bir zenginlik ve teknolojik ilerlemenin içerisinde olduğu günümüzde, nasıl olup da gün geçtikçe artan bir yoksulluğu da aynı zamanda yaşayabildiği sorusunun cevabı belki de bu noktada aranmalıdır. Uluslararası düzlemde az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin, ülke içinde ise dezavantajlı birey ve grupların durumu, aşılması zor bir yoksulluk çemberini andırmaktadır.

Sonuç itibariyle görel yoksulluk tanımları mutlak yoksulluktan, yoksulluk sınırı belirlenirken minimum temel ihtiyaçların değil toplumun ortalama gelir düzeyinin esas alınması, eşitsizliklere duyarlı olması ve yoksulluk riski ile karşı karşıya olanları da hesaba katması yönlerinden farklılaşmaktadır. Bu doğrultuda bu tanımlardan hangisinin kullanılacağı, yapılan analizin içeriğine bağlı olup, ulusal düzeyde yoksullukla mücadele stratejilerinin etkilerini ve ilerlemeleri değerlendirirken mutlak yoksulluğun, uluslararası mukayeselerde ise her ülkeyi

³⁹ Şenses, a. g. e, ss. 91- 92.

⁴⁰ David Gordon, "The Concept and Measurement of Poverty", https://www.poverty.ac.uk/sites/default/files/poverty-and-social-exclusion_chap2.pdf, 2006, p. 31, (29.06.2020)

⁴¹ Tolga Kabaş, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Yoksulluğun Nedenleri ve Yoksullukla Mücadele Yolları", **Doktora Tezi**, Adana, 2009, s. 23.

kendi geliri çerçevesinde ele alan görelî yoksulluk ölçütlerinin kullanılmasının daha uygun olacağı ifade edilmektedir⁴².

1.2.2. Sübjektif Yoksulluk (*Subjective Poverty*)

Mutlak ve görelî yoksulluk değerlendirmelerinde gelir ya da tüketim göstergeleri kullanılmakta ve görelî yoksullukta, mutlak yoksulluktan farklı olarak bireylerin ya da grupların içinde yaşadıkları toplumun sahip olduğu ortalama yaşam düzeyi referans alınarak yoksul olup olmadıkları tespit edilmekteydi. Söz gelimi, beslenme alışkanlıkları nedeniyle düşük kalori tüketimine sahip olan, fakat topluma çeşitli düzeylerde katılım sağlayabilen bir kişi ya da hanehalkı, mutlak yoksulluk tanımına göre yoksul sayılacakken, görelî yoksulluk yaklaşımına göre yoksul olarak değerlendirilmeyecektir.

Yoksulluğu açıklamakta mutlak ve nispi yoksulluk tanımlarının yanında daha seyrek olarak kullanılan üçüncü bir tanım da sübjektif yoksulluktur. Bu tanımda bireysel izlenimler öne çıkmaktadır. Sübjektif yoksulluk, yoksulluğun ancak onu yaşayan ve tecrübe eden bireylerin görüşleriyle açıklanabileceği kabulünden yola çıkmaktadır⁴³.

Diğer yoksulluk tanımlarına göre oldukça yeni olan yoksulluğun sübjektif tanımı, daha sürecin en başında yani yoksulluğun tanımlanmasında dahi bizzat yoksulluğu deneyimleyen insanların kendi durumları hakkındaki fikirlerinin belirleyici olması gerektiği fikri üzerine kuruludur⁴⁴.

Kişilerin öznel yargılarına dayanan ve bireylerin ya da hanehalklarının ihtiyaçlarının yeterli bir seviyede karşılanıp karşılanamadığına ilişkin görüşleri ile şekillenen sübjektif yoksulluk⁴⁵, katılımcı görüşler açısından incelendiğinde anlam kazanmaktadır. Buna göre günümüz yoksulluk dinamiklerinin çok boyutlu yapısı, klasik yaklaşımlarca tam olarak açıklanamamaktadır. Etkili bir mücadele stratejisinin

⁴² Sırma Demir Şeker, "Türkiye'de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkileri", **Uzmanlık Tezi**, Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Ankara, 2008, s. 10.

⁴³ Seçkiner Bingöl, **a.g.m.**, s. 27.

⁴⁴ Klaas de Vos and Thesia I. Garner, "An Evaluation of Subjective Poverty Definitions; Comparing Results From The U.S. and The Netherlands", **Review of Income and Wealth**, Vol 37, No 3, September, 1991, p. 268.

⁴⁵ Drewnowski, **a.g.m.**, p. 183.

ortaya konulabilmesi için, tüm aşamalarda yoksul kişilerin ya da grupların aktif olarak sürece dâhil edilmeleri gerekmektedir⁴⁶.

Görüldüğü gibi objektif yoksulluk değerlendirmelerinde yoksul olanla olmayanı ayırmak, yoksulluğun sebepleri ve etkilerini araştırmak ya da yoksullukla mücadele programları hazırlamakta önceden belirlenmiş normatif ölçütler kullanılmaktadır. Sübjektif yoksullukta ise kişilerin tercihleri ve değerlendirmelerinin temel alınması nedeniyle bu yaklaşım eleştirilmektedir.

Öte yandan kişilerin gelirlerinden elde ettikleri toplam faydanın hesaplanmasında karşılaşılan sorunlar sebebiyle sübjektif yoksulluk tanımlarının faydalı olmadığı, kişilerin birbirinden oldukça farklı değerlendirmeler yapabileceği ifade edilmektedir. Dolayısıyla özellikle yoksulluğun ölçülmesinde ortaya çıkabilecek karışıklıklar sebebiyle literatürde daha çok objektif yaklaşımlar tercih edilmektedir. Bu durum yoksulların durumunun tamamen göz ardı edildiği anlamına gelmemekte, diğer yandan farklı tercihleri yansıtan görüşler ise yoksulluk çalışmaları için yeterli olmamaktadır⁴⁷.

1.2.3. Mekânsal Bağlamda Yoksulluk (*Spatial Poverty*)

Yoksulluk, yukarıda açıklanan tanım ve yaklaşımlardan başka, alternatif kıstaslar temelinde de açıklanmaktadır. Bu anlamda yapılabilecek ayrımlardan biri de yoksulluğun kırsal yoksulluk ve kent yoksulluğu olarak açıklanmasıdır. Sanayileşme ve günümüzde küreselleşme dinamiklerinin dünyadaki yoksullukla doğrudan bağlantısı düşünüldüğünde yoksulluğun kırsal ve kentsel boyutlarının incelenmesi, yoksulluğun anlaşılmasında daha da önem kazanmaktadır. Ayrıca kentsel yoksulluk başlığı altında ele alınan ve kent çeperlerinde yaşanan dönüşümlü yoksulluğu ifade eden nöbetleşe yoksulluk kavramı da yoksulluğun anlaşılmasında önem taşımaktadır.

⁴⁶ Rufus B. Akindola, "Towards a Definition of Poverty: Poor People's Perspectives and Implications for Poverty Reduction", **Journal of Developing Societies**, Vol 25, No 2, 2009, p. 122.

⁴⁷ Tim Goedeme and Stijin Rottiers, "Poverty in the Enlarged European Union. A Discussion about Definitions and Reference Groups", **Sociology Compass**, Vol 5, No 1, 2011, p. 81.

1.2.3.1. Kırsal Yoksulluk (*Rural Poverty*)

Kırsal kesimde yaşayan yoksullar genellikle tarım, hayvancılık, ormancılık, balıkçılık ve bunlarla ilgili küçük ölçekli sanayi ve hizmet sektörlerinde çalışmaktadırlar. Kırsal yoksulluğu anlayabilmek için bu bölgelerde yaşayan insanların durumlarına bakmak gerekmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde bu insanlar homojen bir grup olmamakla birlikte genellikle iki ana başlık altında toplanabilmektedir. Bunlar kendi topraklarını kullanarak ya da başkasının arazisini kiralayarak ziraat ile uğraşanlar ve ziraat ile uğraşmayan işçiler, ırgatlar, çobanlardır. Kırsal bölgelerdeki yoksulluğun asıl kaynağı topraksız ve nitelikli olmayan işçilerdir. Nüfusun artmasıyla bu kesimlerin sayısında ciddi artışlar gözlenmektedir⁴⁸.

Khan, kırsal bölgelerde yaşanan yoksulluğu derinleştiren faktörleri şu şekilde ifade etmektedir⁴⁹:

- *Siyasi istikrarsızlık ve ülke içi sivil çatışma ortamı*: Bu sebepler iktisadi gelişmeye zarar verir. İstikrarlı ülkelerde dahi toplumdaki dışlanmış, mülkiyet hakları kısıtlanmış çeşitli gruplar marjinalleşebilmektedir.
- *Kırsal alanlardaki ikili yapı*: Büyük toprak sahipleri ve piyasayı kontrol eden yapılarla küçük toprak sahiplerinin aynı sistem içerisinde bulunması durumudur.
- *Şeffaf olmayan yönetim*: Kötü yönetim ve yozlaşmış bir bürokratik yapı, kırsal kesim üzerindeki yükü artırmakta, kamu hizmetlerinin eksik ve hap verebilirlikten uzak bir şekilde sunulmasına sebep olmaktadır.
- *Dışlayıcı ekonomik ve sosyal politikalar*: Ulusal planda uygulanan iktisadi ve sosyal politikalarda kentin öncelenmesi, ihracatta vergilendirme, ithalatın desteklenmesi ve sermaye ağırlıklı teknolojilerin emek yoğun olanlara tercih edilmesi ile kırsal yoksulluk artmaktadır.

Özellikle gelişmekte olan ülke ekonomilerinde tarımsal faaliyetler, temel faaliyet alanlarının başında gelmektedir. Dünya genelinde ise yoksulların büyük bir kısmı kırsal bölgelerde yaşamaktadır. Eksik istihdam düzeni içerisindeki topraksız

⁴⁸ Aktan ve Vural, **a.g.m.**, 2002a.

⁴⁹ Mahmood Hasan Khan, "Rural Poverty in Developing Countries: Issues and Policies", **IMF Working Paper**, No 78, 2000, pp. 7- 11.

köylüler, tarım kesimi işçileri ve az miktarda toprak sahipleri bu gruptandır. Kırsalda yaşanan yoksulluğun bir sebebi olarak üretim ve tüketim yapısının küreselleşmesi ve kırsal alanlardaki küçük toprak sahiplerinin ve buna bağlı üretim sisteminin bozulması gösterilmektedir. Bu durumda kırsaldan kente göç artmakta, bu da kentsel yoksulluğu beslemektedir⁵⁰.

1.2.3.2. Kentsel Yoksulluk (*Urban Poverty*)

Yoksulluğun dünya genelinde artması ve çeşitli yoksulluk türlerinin ortaya çıkması neticesinde günümüzde kentler yoksulluk probleminin giderek yoğunlaştığı ve derinleştiği alanlar haline gelmektedir. Kentsel yoksulluk tarihsel düzlemde, sanayileşme, kapitalizm, modernleşme ve küreselleşme dinamikleri neticesinde ortaya çıkan sorun alanlarından biri olarak ortaya çıkmakta ve tüm toplumlarda kendisini göstermektedir⁵¹.

Kentlerdeki tüketim yapıları, imkânlar ve ürün/ hizmet fiyatlarının farklı olması kentsel yoksulluğu kırsal alandaki yoksulluktan ayırmaktadır. Bu nedenle kent özelinde yaşanan yoksulluk, kentsel yoksulluk olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca ulaşım gibi kentlerde maliyetleri artıran faktörler kentsel yoksulluğun ayırt edici özellikleri arasında sayılmaktadır⁵².

Kent yoksulluğunun nedeni kırsal alan olarak ifade edilmektedir. Buna göre kentler, her türlü imkân, teknoloji ve konforun kolaylıkla üretilip tüketildiği mekânlar iken, kırsal alanlarda yaşayanların daha az imkâna sahip olduğu söylenebilir. Bu sebeple kırsal nüfus kentlere akmakta, bu da kentsel yoksulluğu artırmaktadır⁵³.

Bu bağlamda kırsal yoksulluk ve kent yoksulluğu birbiriyle iç içe geçmiş kavramlardır. Ravallion ve Datt bu ilişkiyi şu şekilde açıklamaktadır: Kırsal ve kent

⁵⁰ Şinasi Öztürk, “Kırsal Yoksulluk ve Neo- Liberal Ekonomi Politikaları”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Vol 1, No 5, 2008, s. 611.

⁵¹ Esra Banu Sipahi, “Yoksulluğun Küreselleşmesi ve Kentsel Yoksulluk: Ekonomik ve Sosyal Boyutlarıyla Konya Örneğinde Yoksulluk”, **S.Ü. İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt 6, Sayı 11, 2006, s. 176.

⁵² Muharrem Es ve Tuncay Güloğlu, “Bilgi Toplumuna Geçişte Kentlileşme ve Kentsel Yoksulluk: İstanbul Örneği”, **Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 1, 2004, s. 85.

⁵³ Bedrettin Kesgin, “Yoksulluğa Yerel Müdahale: ‘Sosyal Belediyecilik’ Karşılaştırmasında Eminönü ve Beşiktaş Belediyeleri Örnekleri”, **Doktora Tezi**, İstanbul, 2008, s. 17.

arasındaki ücret farklılıkları kırsal bölgelerde yaşayan yoksulların, tarım dışı sektörlerden elde edecekleri faydayı olumsuz etkilemektedir. Bunun yanında kırsal alanlardaki azgelişmişlik, kentteki kalkınmanın sürekli olmasını engeller. Ek olarak kırsal ve kentsel alanlardaki çalışan nüfusun da dengeli olması gerekir. Zira kırsal bölge, kent için hammadde üretmekte ve sanayi üretimine alım gücü oluşturmaktadır. Sonuç olarak hem kırsal alanlarda hem de kentlerde sürdürülebilir bir kalkınma olmaksızın kentlerin hızla büyümesi, her iki kesimdeki yoksulların özellikle de kent yoksullarının durumunu daha da kötüleştirecektir⁵⁴.

Önümüzdeki yıllarda kentsel yoksulluk sorununun daha görünür hale geleceğini ve çözüm bekleyen sorunlar listesinde başlarda yer alacağını öngörmek zor değildir. Dünya nüfusunun büyük kısmı yakın gelecekte kentlerde ikamet edecektir. Fakat kırsaldaki azgelişmişlik problemi çözülmeden, kırsaldan kente göç eden nüfus için istihdam olanakları hazırlanmadan dengeli bir kalkınma ivmesi yakalamak zordur. Bu nedenle yoksulluğun bu çok sıkı ilişkili boyutlarının dikkatle ele alınması gerekmektedir.

Nöbetleşe yoksulluk ise, kentsel yoksulluk tartışmaları kapsamında değerlendirilmekte olan bir kavramdır. İşgücü piyasalarında enformelliğin yaygın olduğu, akrabalık ve hemşerilik bağları sayesinde yardımlaşmanın devam ettiği ülkelerde yoksulluğun geleneksel durumunun, dolayısıyla bütüncül yoksulluğun, yaşanmakta olduğu ifade edilmektedir. Bu yapı içerisinde nöbetleşe yoksulluk yaygın yoksul kitlelerinin geliştirdikleri bir yoksullukla baş etme stratejisi olarak kendisini göstermektedir. Bu anlamda nöbetleşe yoksulluk, kente daha önce gelen ve çoğunlukla enformel sektör içerisinde zamanla kendine yer bulan kuşaklar ile daha sonra gelenler arasında yaşanan bir yoksulluk transferi döngüsünü ifade etmektedir⁵⁵.

1.2.4. Zaman Kıstasına Göre Yoksulluk Tanımları

Clarke ve Hulme, son yıllarda yoksulluğun anlaşılması konusunda önemli gelişmeler yaşandığını belirtmekte, bu doğrultuda yoksulluğun tecrübe edilme şiddeti

⁵⁴ Martin Ravallion and Gaurav Datt, “When is Growth Pro- Poor? Evidence from Diverse Experiences of India’s States”, **World Bank Policy Research Working Paper Series**, No 2263, Washington D.C., 1999, pp. 6- 7.

⁵⁵ Bediz Yılmaz, “Türkiye’de Sınıf- Altı: Nöbetleşe Yoksulluktan Müebbet Yoksulluğa”, **Toplum ve Bilim**, Sayı 113, 2008, s. 132.

ve derinliğinin yanında yayılma alanı yani yoksulluğun çok boyutlu yapısının ve zaman faktörünün önemini vurgulamaktadır. Bu açıdan yoksulluğun hangi dönemlerde yaşandığı, kişilerin ya da hane halklarının yoksulluğu tecrübe etme süreleri mutlaka göz önüne alınmalıdır. Bu sayede yoksulluğun daha iyi anlaşılabilmesi ve etkin mücadele politikalarının harekete geçirilmesi mümkün olabilecektir⁵⁶.

Zaman açısından düşünüldüğünde hayatının bir döneminde yoksulluğu tecrübe etmiş bir kişinin durumu ile hayatı boyunca yoksulluğun baskısı altında yaşayan bir kişinin yoksulluk durumları aynı olmayacaktır. Bu sebeple kalıcı (kronik) yoksulluk ve geçici yoksulluk tanımları yapılmıştır.

Tüketim miktarlarında meydana gelen dalgalanmalar, gelir riskinin artması ve makro iktisadi koşulların kötüleşmesi kişilerin beşeri sermayelerini olumsuz etkilemekte, dolayısıyla insanların yoksullukla mücadele kapasiteleri azalmakta ve geçici ya da kalıcı yoksulluklar ortaya çıkmaktadır⁵⁷.

Çok boyutlu yoksulluk yaklaşımı ve yoksulluk ölçümlerine verdiği katkılarla bilinen Erik Thorbecke, geçici yoksulluğun kalıcı yoksulluktan ayrılması gerektiğini ifade etmektedir. Buna göre her iki yoksulluk türünde mücadele stratejileri farklı olmalıdır. Söz gelimi ürün sigortası uygulamaları geçici yoksulluğu önlemeye yarayabilir fakat kalıcı yoksulluğa etkili müdahale için beşeri sermaye ve sağlık yatırımları artırılmalı, toprak gibi varlıkların yeniden dağıtımı düşünülmelidir. Bu bağlamda kalıcı yoksulluğun üç türünden bahsedilmektedir: Bunlar; bir zaman dilimi boyunca ortalama tüketim düzeyinin yoksulluk sınırının altında kalması, yoksulluğa düşme olasılığının (yoksulluk riski) bir zaman süreci içerisinde çok yüksek olması ve yoksulluk durumunda yüksek direnç görülmesi yani yoksulluğun tam anlamıyla kalıcı olması durumudur⁵⁸.

⁵⁶David Clark and David Hulme, "Poverty, Time and Vagueness: Integrating the Core Poverty and Chronic Poverty Frameworks", **Cambridge Journal of Economics**, Vol 34, No 2, 2010, p. 347.

⁵⁷ Kabaş, **a.g.m.**, s. 35.

⁵⁸ Erik Thorbecke, "Conceptual and Measurement Issues in Poverty Analysis", **WIDER Discussion Paper**, No 04, 2004, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/52879/1/386075913.pdf>, p. 2, (15.07.2020)

1.2.4.1. Kalıcı Yoksulluk (*Permanent Poverty*)

En yalın biçimde tanımlamak gerekirse kalıcı yoksulluk, salt ekonomik hak ve imkânlardan mahrum olma durumunu değil, bununla birlikte uzun süreli ve şiddetli bir biçimde yaşanan yoksulluğu da ifade etmektedir. Bu bağlamda kalıcı yoksulluğu büyük ölçüde maddi yoksulluk, yeteneklerden yoksunluk ve yoksulluk riskine karşı var olan kırılabilirlik arasındaki etkileşim ve tüm bu öğelerin bileşimi şeklinde tanımlamak daha doğru olacaktır. Kalıcı yoksulluğun ayırt edici unsurları olarak süreklilik, sosyal destekten yoksunluk, yoksulluğun şiddeti ve karmaşıklık-çok boyutluluk olarak ortaya konulmaktadır⁵⁹.

Yoksulluk birçok insan için geçici ya da mevsimsel bir sorun olmaktan öte, kaçınılması oldukça zor olan ve çeşitli yoksunluklar sebebiyle nesilden nesile aktarılan bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Sorunun bu şekilde ele alınması yoksulluğun daha geniş bir bakış açısıyla irdelenmesini de beraberinde getirecektir⁶⁰.

1.2.4.2. Geçici Yoksulluk (*Transient Poverty*)

Bir aile ya da bir kişinin yaşam standartlarında, yoksulluğun uzun döneme yayıldığı ve sürekli olduğu kalıcı yoksulluktan farklı olarak, kısa vadede gerçekleşen bozulma durumu geçici yoksulluk olarak ifade edilir. Kalıcı yoksulluk durumuna göre müdahale edilmesi görece daha kolay olan geçici yoksullukta bireyleri, kısa dönemli yoksulluğa itecek ekonomik şoklardan korumak amacıyla sigorta ve gelir dengeleme programları uygulanabilmektedir. Bu bağlamda geniş bir alana kısa bir sürede yayılma riski olan geçici yoksulluğu ciddiye almakta fayda vardır, çünkü geçici yoksulluğa müdahale edilmediği takdirde kalıcı yoksulluğa dönüşebilmektedir⁶¹.

⁵⁹ Hasan Ejder Temiz, “Dünyada Kronik Yoksulluk ve Önleme Stratejileri”, *Çalışma ve Toplum*, No 2, 2008, ss. 63- 67.

⁶⁰ David Hulme and Andy McKay, “Identifying and Measuring Chronic Poverty: Beyond Monetary Measures?”, *The Many Dimensions of Poverty*, Ed. Nanak Kakwani and Jacques Silber, Palgrave Macmillan, UK, 2007, P. 187.

⁶¹ Jyotsna Jalan and Martin Ravallion, “Determinants of Transient and Chronic Poverty: Evidence from Rural China”, <http://library.isical.ac.in:8080/jspui/bitstream/10263/3920/1/determinants.pdf><http://library.isical.ac.in:8080/jspui/bitstream/10263/3920/1/determinants.pdf>, pp. 2- 3, (25.07.2020)

Geçici yoksulluğu iki farklı şekilde tanımlamak mümkündür. İlk olarak hayatının bir döneminde yoksul olup diğer dönemlerinde yoksul olmayan ve yoksulluktan kurtulma imkânlarına sahip olan geçici yoksullardır. Diğer geçici yoksulluk grubu ise, ortalama yoksulluk seviyesi yoksulluk eşliğinin üzerinde olan ve ara sıra yoksulluk deneyimi yaşayan insanlar ve gruplardır⁶².

1.2.5. İnsani Yoksulluk (*Human Poverty*)

Yoksulluk yaklaşımlarının zaman içerisinde çeşitlenmesi ve gelişmesi süreci içerisinde ortaya çıkan insani yoksulluk kavramı, yoksulluğu yalnızca, iyi bir yaşam için gerekli olan maddi gereklerin karşılanamaması durumu olarak değil, aynı zamanda sosyokültürel bazı imkân ve yeterliliklerden de mahrum olma şeklinde ifade etmektedir.

1990 yılı itibariyle Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından, ülkeler arasındaki sosyoekonomik gelişmişlik seviyelerini mukayese etmek amacıyla İnsani Gelişme Endeksi (*Human Development Index*) oluşturulmuştur. Gelir, eğitim ve sağlık göstergeleri temelinde hazırlanan İnsani Gelişme Endeksleri, günümüzde de insani gelişme yaklaşımını temsil eden en bilinen gösterge olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda 1997 yılında yayınlanan İnsani Gelişme Raporu'nda ilk defa insani yoksulluk kavramına yer verilmiştir⁶³.

İnsani yoksulluk olgusu, gelir yoksulluğu ile ilişkili olmasına rağmen, kavramın yetersiz beslenme, okur- yazarlık oranı, önlenebilir hastalıklardan kaçınabilme ve anne- çocuk sağlığı gibi göstergeleri de dikkate alması sebebiyle ondan farklılaşmaktadır. Yine Sen'in kapasite/ yapabilirlik yaklaşımına uygun olarak, bireylerin yeteneklerini sürdürebilecek ve kapasitelerini artıracabilecek olan mal, hizmet ve altyapıya ulaşımın olmaması veya kısıtlı olması, insani yoksulluk olarak adlandırılmaktadır⁶⁴.

⁶² Temiz, **a.g.m.**, s. 69.

⁶³ E. Muhsin Doğan ve Halim Tatlı, "İnsani Gelişme ve İnsani Yoksulluk Bağlamında Türkiye'nin Dünyadaki Yeri", **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 28, Sayı 1, 2014, ss. 99- 100.

⁶⁴ H. Yunus Taş ve Selami Özcan, "Türkiye'de ve Dünyada Yoksulluk Üzerine Bir Araştırma", **International Conference On Eurasian Economies**,

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın yoksulluk sorununa bakış açısını zamanla genişletmesi ve yoksul grupların insani kalkınmalarını ve karşılaştıkları sorunları küresel çapta açıklama girişimleri neticesinde İnsani Kalkınma Endeksleri'nin kapsamı da günümüze uyarlanmıştır. Bu doğrultuda 2010 yılında yayınlanan İnsani Kalkınma Raporu'nda üç yeni endekse yer verilmiştir. Bunlar Eşitsizliğe Uyarlanmış İnsani Kalkınma Endeksi (*Inequality Adjusted HDI*), Cinsiyet Eşitsizliği Endeksi (*Gender Inequality Index*) ve yoksulluğu farklı sosyoekonomik göstergeler vasıtasıyla ölçmek için tasarlanmış Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (*Multidimensional Poverty Index*)'dir⁶⁵.

İnsani Gelişme Endeksi, UNDP tarafından insan refahının ölçülmesinde parasal göstergeler olarak bilinen GSMH ve GSYİH'nin yerine kullanılmak üzere geliştirilmiş ve uzun ve sağlıklı bir hayat, bilgi seviyesi ve yaşam standardı temel düzeylerinde bir ülkenin mevcut durumunu göstermek üzere tasarlanmıştır. İnsani yoksulluğun sürece dâhil edilmesiyle gelişmekte olan ülkelerin ilerleme düzeylerinin ölçülebilmesi için İnsani Yoksulluk Endeksi- 1 (*HPI- 1*) ve gelişmiş ülkelerde İnsani Gelişme Endeksi'nin temel boyutlarında yaşanan yoksunluklara ek olarak sosyal dışlanmayı da kapsayan İnsani Yoksulluk Endeksi- 2 (*HPI- 2*) hesaplamaları geliştirilmiştir⁶⁶.

1.2.6. Küresel Yoksulluk (*Global Poverty*)

Yoksulluk sorunu, küreselleşme dinamiği bağlamında kimi zaman var olan eşitsizlikleri derinleştiren bir süreç, kimi zaman normal karşılanması gereken kaçınılmaz bir olgu olarak, kimi zaman ise bir insan hakları sorunu olarak değerlendirilmektedir. Bu anlamda küresel yoksulluk, hâlihazırdaki bir problemin etki sahasını genişletmesi ve tüm dünyayı etkisi altına almasını ifade etmektedir.

Peck'e göre yoksulluk sorunu hakkında yeni ve bilinmeyen bir şey yoktur ve yüzyıllardır siyasa yapıcılar sorunu çeşitli düzeylerde ele almışlardır. Fakat 1990'lı yıllar itibariyle beklenmedik bir gelişme olmuş ve yoksulluk küresel bir sorun olarak

https://www.researchgate.net/publication/326881740_Turkiye'de_ve_Dunya'da_Yoksulluk_Uzerine_Bir_Arastirma, 2012, s. 4, (07.08.2020)

⁶⁵ UNDP, **Human Development Report**, The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development, Palgrave Macmillan, New York, 2010.

⁶⁶ Kabaş, **a.g.m.**, ss. 31- 32.

algılanmaya başlanmıştır. Buradan hareketle küresel planda görünür hale gelen yoksulluğun tek bir mekanizma ya da girişim tarafından ortadan kaldırılmasının mümkün olmadığı ifade edilmiş ve bu anlayış Birleşmiş Milletlerin Milenyum Kalkınma Hedefleri'nde kendisine yer bulmuştur⁶⁷.

21. yüzyılın iktisadi ve siyasi sistemi olarak ifade edilen ve her bakımdan karmaşık bir süreç olan küreselleşme, yeni teknolojiler sayesinde bireylerin ve toplumların daha yoğun ilişkiler içine girmesi, yeni ulaşım ve iletişim olanakları bakımından dünyanın birbirine yaklaşması olarak ifade edilmektedir⁶⁸. Diğer taraftan küreselleşme, ekonomik, siyasi ve uluslararası düzen açısından neo-liberalizmin çıkarları doğrultusunda, Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşlar kullanılarak neoliberalizmin hâkimiyet alanını genişletme çabalarının bir sonucu olarak da değerlendirilmektedir⁶⁹.

Özetle küreselleşme kavramını, iletişim ve ulaşım imkânlarının yaygınlaşması ile ortaya çıkan küresel hareketliliği ve yoğunlaşmayı ifade eden *doğal küreselleşme* ve bu doğal sürecin küresel ölçekte faaliyet gösteren IMF, DB ve DTÖ gibi kuruluşlar tarafından gelişmiş ülkeler lehine kullanılması anlamına gelen *yönlendirilen küreselleşme* olarak ortaya koymak mümkündür⁷⁰.

Chossudovsky, söz konusu küreselleşme süreci ve yoksulluk ilişkisini, 1980'li yılların başından itibaren IMF ve DB gibi kuruluşlar eliyle gelişmekte olan ülkelerde uygulanan makro-ekonomik denge ve yapısal uyum programları neticesinde, bu ülkelerde yaşayan milyonlarca insanın yoksulluğa sürüklendiğini ifade ederek açıklamaktadır⁷¹.

Bunun yanında, hem uluslararası alanda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında, hem de ülkelerin kendi içlerinde eşitsizlikleri yaygınlaştıran ve

⁶⁷ Jamie Peck, "Global Policy Models, Globalizing Poverty Management: International Convergence or Fast- Policy Integration", **Geography Compass**, Vol 5, No 4, 2011, p. 166.

⁶⁸ Faruk Sapançalı, "Yeni Dünya Düzeni ve Küresel Yoksulluk", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2, 2001, s. 118.

⁶⁹ Hüseyin Çeken ve diğerleri, "Eşitsizliği Derinleştiren Bir Süreç Olarak Küreselleşme ve Yoksulluk", **C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 2, 2008, s. 82.

⁷⁰ Hasan Memiş, "Küreselleşme ve Yoksulluk İlişkisi", **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, Cilt 5, Sayı 1, 2014, s. 146.

⁷¹ Michel Chossudovsky, **Yoksulluğun Küreselleşmesi**, Çiviyazıları, Birinci Basım, 1999, s. 37.

derinleştiren bir dinamik olarak küreselleşmenin etkileri, uluslararası göç, savaşlar ve yıkımlar, terör olayları ve bireysel ya da toplumsal bazı sorun alanlarıyla birleştiğinde insanlar için daha yıkıcı sonuçlar ortaya çıkarabileceği de unutulmamalıdır⁷².

Bu doğrultuda olmak üzere küresel yoksulluk Thomas Pogge tarafından geniş kapsamlı bir insan hakları ihlali olarak görülmektedir. Günümüzde hâkim olan küresel düzen, adaletsiz olduğu ve gelişmiş ülkelerin bu düzeni devam ettirmek için çeşitli müdahalelerde bulunmaları ya da bu duruma karşı pasif bir tutum takınmaları sebebiyle, insanların ortalama bir yaşam ve geçim standardına, yani insan olmaktan kaynaklanan temel bir hayat seviyesine dahi ulaşmalarını engellemektedir. Kaldı ki, yalnızca toplam ekonomik değerleri yükseltmek yetmez, aynı zamanda üretilen toplumsal ve küresel faydanın herkesin asgari bir ekonomik konuma erişmelerini sağlamaya yetecek şekilde dağıtılması da gerekmektedir⁷³.

Deaton⁷⁴, küresel yoksulluk ve eşitsizlik sorunlarının günümüz dünyasında halen varlığını sürdürmesine dair dört temel neden öne sürmektedir:

- *Ahlaki kayıtsızlık*, yüksek gelire sahip olanların yoksulluk ve eşitsizlik sorunlarına karşı umursamaz olmaları
- *Anlayış eksikliği*, insanlar tamamen umursamaz değildir, fakat yoksulluk sorununa karşı neler yapılabileceğini bilmemektedirler
- *Yardımlar etkili olabilir*, fakat yanlış yönlendirme sonucunda etkili olmamaktadır
- *Yardımların genellikle etkisiz olması*, yerel koşulların kalkınmaya imkân vermediği durumlarda dış yardımlar zararlı olabilmektedir.

1.2.7. Çok Boyutlu Yoksulluk (*Multidimensional Poverty*)

Çok boyutlu yoksulluk yaklaşımı ve yoksulluğun çok boyutlu olarak ölçülmesi girişimleri, son otuz yılda yoksulluk sorununa dair anlayış ve algıların

⁷² Sipahi; **a.g.m.**, s. 178.

⁷³ Thomas Pogge, **Küresel Yoksulluk ve İnsan Hakları**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Çev. Güneş Kömürcüler, Birinci Baskı, 2006, İstanbul, s. 227.

⁷⁴ Angus Deaton, **The Great Escape: Health, Wealth and the Origins of Inequality**, Princeton University Press, New Jersey, 2013, ss. 255- 258.

gelişmesi ve derinleşmesi sürecinin bir sonucu olarak görülmektedir. Yoksulluğun tanımlanması, toplumdaki yoksulların belirlenmesi ve yoksulluk düzeylerinin ölçülmesinde son gelişmeleri kendisinde toplayan ve metodolojik yenilikler öngören yaklaşım, son yıllarda yoksulluk çalışmalarında çokça karşılaşılmaktadır⁷⁵.

2010 yılından itibaren Amartya Sen'in insani kalkınma ve kapasite yaklaşımları temel alınarak Alkire ve Santos tarafından geliştirilen Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (*Multidimensional Poverty Index*), hane halklarının yaşadığı yoksunluklardan yola çıkarak ülkeleri değerlendirmektedir. Çok boyutlu yoksulluk ölçümlerinde İnsani Yoksulluk Endeksi'ne benzer şekilde eğitim, sağlık ve yaşam standardı değişkenleri kullanılmaktadır. Fakat İnsani Yoksulluk Endeksi'nde yoksul hanelerin içinde buldukları yoksunluklar ayrı ayrı değerlendirilmezken, çok boyutlu yoksulluk endeksinde ise eğitim bileşeni için iki, sağlık bileşeni için iki ve yaşam standardı bileşeni için altı olmak üzere toplamda on ayrı değişken üzerinden toplumda yaşanan yoksunluklara dair kapsamlı bir değerlendirmeye ulaşmak mümkün olmaktadır⁷⁶.

Çok boyutlu yoksulluk çalışmaları, Birleşmiş Milletlerin insani ve sürdürülebilir kalkınma hedefleri çerçevesinde oldukça önemli bir gelişmeyi temsil etmektedir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ve Oxford Üniversitesi bünyesinde 2007 yılında ekonomik araştırmalar merkezi olarak kurulan Yoksulluk ve İnsani Kalkınma Girişimi (OPHI) işbirliğiyle ilerletilen Çok Boyutlu Yoksulluk çalışmaları sonucunda, ilk Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (MPI) sonuçları, 2010 yılı BM İnsani Gelişme Raporu'nda ortaya konulmuştur.

Bilindiği gibi Eylül 2000'de toplanan Birleşmiş Milletler Milenyum Zirvesinde sekiz temel kalkınma hedefinden müteşekkil Binyıl Kalkınma Hedefleri- (*Millennium Development Goals- MDGs*), 189 ülke tarafından benimsenmiş ve söz konusu hedeflere 2015 yılına kadar ulaşılması amaçlanmıştır. Bu hedefler;

- Aşırı yoksulluk ve açlığın ortadan kaldırılması

⁷⁵ Thorbecke, **a.g.m.**, 2005, p. 2.

⁷⁶ Gökçe Manavkat, "Çok Boyutlu Yoksullukta Türkiye: Yeni Yoksulluk Kavramı", https://www.academia.edu/4542015/Cok_Boyutlu_Yoksullukta_Turkiye_Yeni_Yoksulluk_Kavrami, ss. 6- 7, (11.08.2020)

- İlköğretimin küresel çapta gerçekleştirilmesi
- Cinsiyet eşitliğinin sağlanması ve kadının güçlendirilmesi
- Çocuk ölümlerinin azaltılması
- Anne sağlığının geliştirilmesi
- Bulaşıcı hastalıklarla mücadele edilmesi
- Çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması
- Kalkınma için küresel işbirliğinin geliştirilmesi⁷⁷.

Öngörülen süre zarfında bu hedeflerin büyük oranda gerisinde kaldığının anlaşılmasından sonra, yine BM tarafından sonraki 15 yılın küresel hedeflerini ortaya koymak üzere BM Sürdürülebilir Kalkınma İçin 2030 Gündemi- (*UN 2030 Agenda*), Ocak 2016'da yürürlüğe girmiştir ve 17 sürdürülebilir kalkınma hedefinden oluşmaktadır. Bu amaçların başında her türlü yoksulluğu sona erdirmek ve açlığın küresel çapta yok edilmesi gibi hedefler gelmektedir⁷⁸.

2030 Gündemi, sürdürülebilir kalkınmayı karmaşık, birbirine bağımlı ve çok boyutlu bir süreç olarak tanımlamaktadır. Bu nedenle sorunlara yaklaşım bütüncül ve sistematik olmalıdır. Çok boyutlu yoksulluk endeksinin, BM 2030 Gündemi ile daha fazla uyumlaştırılması amacıyla UNDP ve OPHI tarafından endekste iyileştirmeler yapılmış, 10 alt göstergenin 5'i, sürdürülebilir kalkınma hedefleri doğrultusunda revize edilmiştir. 2018 ve 2019 yıllarında yayınlanan Küresel Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksleri birbirine oldukça yakın sonuçlar içermektedir⁷⁹. Bazı önemli veriler şu şekilde özetlenebilir:

- Küresel toplam nüfusun %77'sine tekabül eden, 5.7 milyar nüfusa sahip gelişmekte olan 105 ülkede, 1.3 milyar insan çok boyutlu yoksulluk içerisinde yaşamaktadır. Bu rakam toplam nüfusun yaklaşık %23'üne denk gelmektedir.
- Ayrıca çok boyutlu yoksulların %46'sı aynı zamanda aşırı yoksul kategorisinde yaşamaktadır.

⁷⁷ UN, Millennium Development Goals; <https://www.un.org/millenniumgoals/>, (13.08.2020)

⁷⁸ UN, Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları; <https://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/sustainable-development-goals.html>, (13.08.2020)

⁷⁹ UN, Global Multidimensional Poverty Index 2018, https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/G-MPI_2018_2ed_web.pdf, (13.08.2020)

- Gelişmekte olan tüm bölgelerde yaşanan akut çok boyutlu yoksulluk, özellikle Sahraaltı Afrika ve Güney Asya'da yoğunlaşmaktadır. Öyle ki, çok boyutlu yoksul bireylerin %83'ünün bu iki bölgede yaşadığı tahmin edilmektedir.
- Çok boyutlu yoksul bireylerin yarısını çocuklar oluşturmaktadır. 35 ülkede ise çocukların en az yarısının yoksul olduğu ifade edilmektedir.
- Kırsal- kentsel temelli verilere bakıldığında, tüm dünyada çok boyutlu yoksulluğun %85'inin kırsal bölgelerde yaşandığı anlaşılmaktadır. Kentsel bölgelerde çok boyutlu yoksulluk içerisinde yaşayan kişi sayısı 200 milyon civarındadır.

2020 yılı Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi sonuçları ise, küresel yoksulluk rakamları ve sürdürülebilir kalkınma hedefleri açısından en güncel sonuçları içermektedir. Gelirin ötesinde eğitim, sağlık ve temel yaşam standartları temelinde bir gösterge olan 2020 Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi'ne göre küresel yoksullukla mücadelede belirli bir ilerleme sağlanmıştır. Fakat bu ilerleme Çin kaynaklı Covid-19 küresel salgını nedeniyle tehlikeye girmiş görünmektedir. Oysa 107 ülke içerisinde 47 ülkenin salgın öncesindeki iyileşme trendlerini devam ettirebilmeleri halinde 2030'a kadar yoksulluk oranlarını yarı yarıya azaltacakları öngörülmekteydi⁸⁰.

Çalışmanın buraya kadar olan kısmında, yoksulluğu anlamlandırabilmek adına literatürde sıklıkla kullanılan tanımlar giriş mahiyetinde ele alınmış ve belli bir bütünlük içerisinde incelenmiştir. Konunun kavramsal yönünün irdelendiği bu bölüm, yoksulluk tanımlarını tamamlayıcı olarak yoksulluk yaklaşımları incelenerek sürdürülecektir. Bu kısımda kurumsal ve ideolojik yoksulluk yaklaşımları ele alınacak ve yoksulluk sorununun çok boyutlu tabiatı içerisinde yoksulluğun nedenlerinin inceleneceği ikinci bölüme bir alt yapı hazırlanmaya gayret edilecektir.

⁸⁰ UN, Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi 2020, https://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/library/human_development/2020-Multidimensional-Poverty-Index-MPI.html, (13.08.2020)

1.3. Yoksulluk Yaklaşımları

Yoksulluk sorunu bir bütün olarak ele alındığında, yoksulluğun tanımlanması ve kavramsal olarak anlaşılmasından, yoksulluğa yol açan sebeplerin ortaya konulmasına, yoksulluğun ölçülmesinden, soruna yönelik mücadele stratejilerinin belirlenmesine kadar birbirini takip eden aşamaların denkleme dâhil edilmeleri gerektiği anlaşılmaktadır. Bu çok bilinmeyenli denklem içerisinde yoksulluğun tanımlanmasına yönelik farklı bir çaba, aynı zamanda sebeplerin nasıl değerlendirileceğini, hangi ölçüm yöntemlerinin kullanılabileceğini, dolayısıyla önerilecek baş etme metotlarını de etkileyecektir. Bu nedenle yoksulluk alanında gösterilecek çabalar, sosyal bilimlerin diğer sorun alanlarında olduğu gibi kişilerin ya da kurumların sahip olduğu dünyayı algılama ve anlamlandırma biçimlerine göre değişebilmekte ve farklı yaklaşımlar ortaya çıkmaktadır.

Yoksulluk yaklaşımları iki ana başlık altında incelenecektir. İlk olarak *temel ya da kurumsal yoksulluk yaklaşımları* olarak ifade ettiğimiz yaklaşımlar, dünyada önemli uluslararası kuruluşlar tarafından benimsenen, aynı zamanda yoksulluğun anlamlandırılmasında paradigma değişimleri olarak da okunabilecek yaklaşımlardır. *İdeolojik yoksulluk yaklaşımları* alt başlığında ise, belli başlı ideolojiler tarafından yoksulluğun algılanışı, nedenleri ve sorunla mücadele noktasında neler yapılması gerektiğine yönelik fikir ve önerileri ele alınacaktır.

1.3.1. Temel Yoksulluk Yaklaşımları

Farklı dünya görüşleri ve ideolojilerin yoksulluk konusunda sorulabilecek temel basit sorulara verecekleri cevaplar söz konusu yaklaşımları ortaya çıkarmaktadır. Örneğin yoksulluk temelde maddi bir problem midir, yoksa hayatın maddi olmayan sosyal ve kültürel boyutlarıyla mı ilgilidir? Yoksulluk kişilerin beşeri yetersizlikleri sebebiyle mi ortaya çıkar, yoksa bireyleri ve hane halklarını aşan büyük denklemdeki eşitsizlikler mi yoksulluğa sebep olmaktadır? Yoksulluk kişilerin maddi yetersizlikleri ya da bağımlılıkları ortadan kalktığında mı, yoksa insanca bir yaşamın çok çeşitli gereklilikleri sağlandığında mı bitmiş sayılmalıdır? Ülkeler ya da kişiler arasındaki gelişmişlik farkı doğal bir durum mudur, değilse bu farkın

azaltılabilmesi için neler yapılmalıdır? gibi sorulara verilecek cevaplar, yaklaşımların diğerlerinden farklılaştığı bazı noktaları işaret etmektedir.

Yoksulluğun kavramsal olarak açıklanabilmesi için genel olarak dört farklı yaklaşım kullanılmaktadır. Bunlar parasal yaklaşım (gelir yaklaşımı), kapasite yaklaşımı, sosyal dışlanma yaklaşımı ve katılımcı yaklaşım olarak incelenmektedir. Temelde aynı sorundan doğan bu yaklaşımlar, kavramsal olarak birbirleriyle ilişkilidir ve yoksulluğun çok katmanlı yapısı yaklaşımları farklılaştırmaktadır. Aslında bu dört yaklaşım birbirini tamamlamaktadır, fakat birinin yerini diğerinin alması mümkün değildir. Zira her bir yöntem konunun farklı bir boyutuna farklı temellerden yola çıkarak odaklanmaktadır⁸¹.

Yoksulluk yirminci yüzyıldan günümüze insanlığın karşılaştığı en önemli beşeri ve sosyal sorunlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal ve iktisadi gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan, etkilerinin küresel çapta hissedildiği ve henüz tüm boyutlarıyla incelenememiş olan bu sorun üzerine birçok farklı yaklaşım ve çözüm önerileri ortaya konulmaktadır. Hatta Dünya Bankası örneğinde olduğu gibi, aynı kuruluş farklı zamanlarda gelişmelere paralel olarak farklı yaklaşımları da benimseyebilmektedir. Dünya Bankası'nın 70'li, 80'li ve 90'lı yıllardaki yoksulluk yaklaşımları bu anlamda farklılıklar göstermiştir⁸².

1.3.1.1. Parasal Yaklaşım ve Dünya Bankası (*Monetary Approach*)

Yoksulluk yaklaşımlarının ilki olan parasal yaklaşım, yoksulluk sorununun tespit edilmesi ve ölçülmesinde en çok tercih edilen yöntemlerin başında gelmektedir. Bu yaklaşıma göre yoksulluk, kısaca tüketim veya gelir seviyelerinin belli bir maddi sınırın altına düşmesi olarak ifade edilmektedir. Parasal yaklaşım, tarihsel anlamda C. Booth ve S. Rowntree tarafından 19. yüzyıl sonlarında yapılmaya başlanan yoksulluk araştırmaları ve yoksulluk sınırı belirleme metodlarının geliştirilmiş bir versiyonudur. Refah göstergesi olarak gelirden ziyade tüketim verilerinin dikkate alındığı parasal yaklaşımda, tüketim harcamaları gelir seviyesindeki dönemsel dalgalanmaların yanıltıcı etkilerini ortadan kaldıracak

⁸¹ Kabaş, a.g.m., s. 7.

⁸² Recep Dumanlı, "Türkiye'de Yoksulluk Sorunu ve Boyutları", Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ed. C. Can Aktan, **Hak-İş Konfederasyonu Yayını**, 2002.

şekilde uzun dönemli gelirin de bir göstergesi olmaktadır. Fakat parasal yaklaşımın temelini oluşturan ve yoksul olanla yoksul olmayan insanları birbirinden ayıran yoksulluk sınırının objektif bir şekilde nasıl belirleneceği ve bunun nasıl genele uygulanacağı hususunda uzlaşmaya varılmış değildir. Teorinin temelinde yoksul insanların fayda maksimizasyonu davranışı doğrultusunda hareket edecekleri ve temel beslenme ihtiyaçları dışında kalan gereksiz tüketim harcamalarından kaçınacakları varsayımı bulunmaktadır⁸³.

Ravallion'a göre, belirlenen yoksulluk sınırı "*yoksulluk sınırında elde edilen faydanın minimum maliyetini*" gösterir. Maddi anlamda bir asgari yoksulluk sınırının belirlenmesi amacıyla Ravallion iki yöntem ortaya koymaktadır. Bunlardan ilki "minimum gıda sepeti" yöntemidir ve kişi başına günlük olarak alınması gereken asgari kalori miktarını göstermektedir. Diğer yöntem ise "temel gereksinimler yaklaşımı" olarak adlandırılır. Bu yöntemde ise insanların yaşamlarını devam ettirebilmeleri için yapmaları gereken gıda ve gıda dışı harcamalar dikkate alınmakta ve gıda harcamalarına eğitim, sağlık, barınma harcamalarının tutarı eklenmektedir⁸⁴. Her iki yöntem de mutlak yoksulluk yaklaşımı içerisinde değerlendirilmektedir⁸⁵.

Yoksulluğun parasal olarak ölçülmesinde tüketim harcamaları daha fazla tercih ediliyor olmasına rağmen gelir seviyesi de dikkate alınmalıdır. Zira insan yaşamının ilk ve son yıllarında tüketim gelirden daha fazla olmasına rağmen, üretkenliğin yüksek düzeyde olduğu orta yaşlarda gelir tüketimden daha fazla olma eğilimindedir. Bu nedenle tüketim bazlı yoksulluk hesaplamalarına ek olarak gelir seviyesi de kişilerin yoksulluk statülerinin saptanmasında oldukça faydalı olabilmektedir⁸⁶.

⁸³ Laderchi and others, **a.g.m.**, pp. 247- 249.

⁸⁴ Martin Ravallion, "Poverty Lines in Theory and Practice", **LSMS Working Paper**, No 133, pp. 10-15.

⁸⁵ Tokatlıoğlu ve Başaran, **a.g.m.**, s. 113.

⁸⁶ R. M. Titumir and K. M. M. Rahman, "Poverty Measurements: Comparing Different Approaches", **Measuring Multidimensionality**, <http://unnayan.org/documents/Poverty/POVERTY%20MEASUREMENTS%20COMPARING%20DIFFERENT%20APPROACHES.pdf>, 2013, (11.06.2020)

1.3.1.2. Kapasite/ Yapabilirlik Yaklaşımı ve BM (*Capacity Approach*)

Kapasite yaklaşımı, bireylerin refah düzeylerini, toplumsal düzenlemeleri, sosyal politikaları ve toplumsal değişimler üzerine yapılan önerileri anlamlandırma ve değerlendirme amacıyla kullanılan geniş kapsamlı normatif bir çerçeveyi ifade etmektedir. Bu anlamda yaklaşım, kalkınma çalışmalarından refah ekonomisine, toplumsal politikalardan siyaset felsefesine kadar kapsamlı bir aralıkta sıklıkla kullanılmaktadır⁸⁷.

Kapasite yaklaşımı Amartya Sen'in kalkınma görüşlerinden yola çıkarak temel prensiplerini temin eden, aynı zamanda yoksul insanların ya da yoksul ülkelerin karşılaştıkları çeşitli sorunlar üzerine politika yapıcılarına katı reçeteler yerine esnek bir çerçeve sunan görüşleri ihtiva etmektedir. Birleşmiş Milletlerin İnsani Kalkınma Yaklaşımı Sen'in önermelerine dayalıdır. Kalkınma bu anlamda ekonomik performansa dayalı bir yaklaşımdan farklı olarak, insana ve onun yaşamının nasıl iyileştirilebileceğine yönelmektedir. Mahbub ul Haq 1990 yılında ilk İnsani Kalkınma Raporunu hazırlarken bu yönetime uygun olarak kalkınma iktisadının odak noktasını ulusal gelir muhasebelerinden insan merkezli politikalara kaydırmayı amaçlamıştır. Sen'in çeşitli çalışmalarında olgunlaştırdığı ve teorik temellerini hazırladığı görüşler üzerine, Haq ve ekibi tarafından İnsani Kalkınma Endeksi hazırlanmış ve zamanla geliştirilecek sağlıklı ve uzun yaşam, bilgiye erişim, yüksek hayat standartları gibi temel kapasiteler ortaya konulmuştur⁸⁸.

Sen'e göre gelişme, fayda maksimizasyonu ya da maddi gelir üzerinden değil saygın bir yaşamı mümkün kılacak insani kapasitelerin genişlemesi üzerinden değerlendirilmelidir. Bu anlamda gelir refahın tek ölçütü olmaktan çıkmakta, yoksulluk ise, temel kapasiteleri geliştirmede yaşanan başarısızlık durumu veya kapasite yoksunluğu olarak tanımlanmaktadır⁸⁹.

Sen'in yaklaşımında kullandığı kapasite ve kazanım kavramları şu şekilde tanımlanmaktadır. Kazanım (*functioning*), bizim ne yapabileceğimizi ya da ne

⁸⁷ Ingrid Robeyns, "The Capability Approach: A Theoretical Survey", **Journal of Human Development**, Vol 6, No 1, March 2005, p. 94

⁸⁸ Sakiko Fukuda-Parr, "The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's Ideas on Capabilities", **Feminist Economics**, Vol 9, No 2- 3, 2003, pp. 302- 303.

⁸⁹ Laderchi and others, **a.g.m.**, p. 253.

olabileceğimizi gösterir. Bir insanın yapmaya ya da olmaya değer verdiği durumlar kazanım olarak tanımlanır. Yeteri kadar beslenmek, hastalıklardan kaçınmak, toplum içinde bir yer edinebilmek ya da kendine saygısı olmak çeşitli kazanımlardır. Kapasite (*capacity*) ise, tüm bu kazanımlara ulaşabilme yeteneğini ve kazanımlar toplamını ifade etmektedir. İnsanın elde edebileceği ya da kişisel tercihi dolayısıyla elde etmemeyi tercih ettiği tüm kazanımlar kapasite içerisinde değerlendirilir. Dolayısıyla bireysel bir özgürlük alanında kapasitelerin geliştirilmesi, insanın kendi tercihlerini yapabilmesi imkânını artırmaktadır⁹⁰.

Kapasite yaklaşımına göre bir insanın alternatif kazanımları çeşitlendikçe kapasitesi artmakta, bu da kişiyi yoksulluğa düşmekten korumaktadır. İnsanın kapasitesini artıracak özgür tercih yapma imkânı ortadan kalktığında ise kişiler yoksulluğa karşı kırılabilir olmaktadır. Söz gelimi baskı altında yaşayan ya da toplumdan dışlanmış bir insan, kapasite yaklaşımına göre yoksul sayılmaktadır⁹¹.

Aynı zamanda bireylerin yeni kazanımlar elde etmesi ve kişilerin kapasitelerinin yükselmesi eğitim ve temel sağlık hizmetlerine erişimin sağlanması durumunda olduğu gibi, bireylerin hayat standardını yükseltmekte, gelir seviyesini ve üretkenliğini artırmakta ve yoksulluktan kurtulmakta önemli etkileri olmaktadır⁹².

Sen ile birlikte kapasite yaklaşımının gelişmesinde önemli katkıları olan Nussbaum, evrensel olarak geçerli olabilecek bazı temel insani kapasitelerin geliştirilebileceğini belirtmektedir. Bu temel kapasiteler insanoğlunun onurlu bir yaşam sürmesi için oldukça önemlidir. Aslında bu temel kapasiteler insan refahına katkıları olan enstrümanlar değil, bizatihi kıymeti kendinden menkul insani değerlerdir⁹³.

Nussbaum'a⁹⁴ göre zamanla üzerinde değişiklikler yapılarak daha da geliştirilebilecek olan temel insani kapasitelerin listesi aşağıdaki gibidir:

⁹⁰ Nyiwul Mabughi and Tarek Selim, "Poverty as Social Deprivation: A Survey", **Review of Social Economy**, Vol 64, No 2, 2006, pp. 190- 191.

⁹¹ Thorbecke, **a.g.m.**, 2005, pp. 6- 8.

⁹² Kabaş, **a.g.m.**, s. 15.

⁹³ Sabina Alkire, "Dimensions of Human Development", **World Development**, Vol 30, No 2, 2002, p. 187.

⁹⁴ Martha C. Nussbaum, "Poverty and Human Functioning: Capabilities as Fundamental Entitlements", <https://www.raggeduniversity.co.uk/wp-content/uploads/2016/12/Nussbaum-Martha->

- Hayat (Life): İnsanın yaşamını normal şartlar ve düzen içerisinde devam ettirebilmesi
- Sağlık (Bodily Health): İnsanın iyi bir sağlığa, beslenmeye ve barınacak bir yere sahip olması
- Bütünlük (Bodily Integrity): Bir yerden başka bir yere özgürce hareket edebilme, çeşitli saldırılara karşı güvende olma
- Duyular, Hayal Gücü ve Düşünce (Senses, Imagination and Thought): Duyularını kullanabilmek, hayal edebilmek, etraflıca düşünebilmek, bir yetilerini geliştirecek eğitime sahip olmak, hayal gücü ve düşünceyi hayatın birçok alanında uygulayabilmek ve anlamlı tecrübeler edinmek
- Duyular (Emotions): İnsanın çevresiyle yakınlık ilişkisi kurabilmesi, kendisini seveni sevebilmesi ve onların yokluğunda acı duyması, hasret veya haklı öfke
- Kuramsal Akıl (Practical Reason): İyi ve doğru olanı kavrayabilme
- Yakın İlişki (Affiliation): Başkalarıyla birlikte yaşayabilme, başkaları için endişelenme, kendine ve başkalarına saygısı olmak
- Diğer Canlılar (Other Species): Doğa, hayvan ve bitkilerle uyumlu olma
- Eğlence (Play): Gülebilmek, çeşitli aktivitelerden haz almak
- Kontrol Gücü (Control over One's Environment): Siyasal hayata katılabilme, mülk sahibi olabilme, çalışma hayatında insan yerine konma.

1.3.1.3. Sosyal Dışlanma Yaklaşımı ve AB (Social Exclusion Approach)

Sosyal dışlanma olgusu, kapasite yaklaşımında olduğu gibi yoksulluğun çok boyutlu yapısını vurgulamak amacıyla geliştirilmiştir. Avrupa Birliği, sosyal dışlanmayı “*bireylerin veya grupların içinde yaşadıkları toplumdan kısmen ya da tamamen dışlanmaları süreci*” olarak tanımlamaktadır. Bu dışlanma süreci, işgücü

piyasalarından dışlanma, sosyal hizmetlere erişimin kısıtlanması ya da bazı vatandaşlık haklarından mahrumiyet şeklinde ortaya çıkabilmektedir⁹⁵.

Sosyal dışlanma terimi 70'li yıllarda Fransa'da gündeme gelmiş, 90'lı yıllarda ise Avrupa Birliği içinde refah devletinin zayıflaması, işsizlik ve diğer sosyal sorunların artması nedeniyle kavram üzerindeki ilgi artmıştır. Günümüzde ise sosyal dışlanma, toplumdaki parçalanma riskini artırması, kavramın çok boyutlu yapısı ve karmaşıklığı nedeniyle çözüm yolları bulmanın zor olması dolayısıyla, Avrupa Birliği'nin en temel sosyal sorun alanlarının başında gelmektedir⁹⁶.

Sosyal dışlanma, toplumun bir parçası olma ve topluma dâhil olmayı ifade eden sosyal bütünleşmenin karşıtı olarak tanımlanmaktadır⁹⁷. Bu anlamda sosyal dışlanma, bireylerin ya da grupların toplum ile bütünleşmesini engelleyen, karşılarında çıkan fırsatlardan yararlanmalarını temin edecek temel gereksinimlerden yoksun olmalarına neden olan durum ve süreçlerdir.

Toplumdaki bireyler ve gruplar arasındaki çok yönlü karmaşık ilişkiler ağı içerisinde bütünlük, uyum ve tutarlılığın kısmen veya büyük oranda ortadan kalktığı bir *sosyal hastalık* durumu olarak da ifade edilen sosyal dışlanma kavramı, sivil katılımı sağlayan demokratik, yasal sisteme, ekonomik bütünleşmeyi sağlayan işgücü piyasalarına, sosyal bütünleşmeyi sağlayan refah sistemi olanaklarına ve kişiler ve gruplar arasındaki iletişim ve bütünleşmeyi sağlayan aile ve topluluk yapısına erişim ve katılımın başarısız olması durumudur⁹⁸.

Atkinson sosyal dışlanmanın üç temel niteliğini, kavramın *göreceli* olması (relativity), *dinamik* bir süreci ifade etmesi (dynamics) ve çeşitli *faktörlere* bağlı olması (agency) olarak ifade etmektedir⁹⁹. Room ise kavramın bu niteliklerine *çok*

⁹⁵ European Foundation, "Public Welfare Services and Social Exclusion: The Development of Consumer- Oriented Initiatives in the European Union", <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dec435bf-b20d-44c7-8536-b4139023e6ae>, p. 129, (12.06.2020)

⁹⁶ Faruk Sapancalı, "Avrupa Birliği'nde Sosyal Dışlanma Sorunu ve Mücadele Yöntemleri", **Çalışma ve Toplum**, Cilt 3, Sayı 6, 2005, s. 52.

⁹⁷ Arjan De Haan, "Social Exclusion: Enriching the Understanding of Deprivation", https://www.researchgate.net/publication/237389092_Social_Exclusion_Enriching_the_Understanding_of_Deprivation, p. 26, (13.06.2020)

⁹⁸ Jeremy Alden and Huw Thomas, "Social Exclusion in Europe: Context and Policy", **International Planning Studies**, Vol 3, No 1, 1998, p. 8.

⁹⁹ A.B. Tony Atkinson, "Social Exclusion, Poverty and Unemployment", Ed: A.B. Atkinson and John Hills, **Exclusion, Employment and Opportunity**, Case Paper, No 4, London School of Economics,

boyutluluk (multidimensionality), *yakın çevre- komşuluk* (neighbourhood dimension) ve *süreksizlikler- kesinti* (major discontinuity) faktörlerini de eklemektedir¹⁰⁰.

Görecelilik faktörü, sosyal dışlanma kavramının farklı çağrışımlara açık olmasıdır. Dolayısıyla farklı kişiler sosyal dışlanmışlık durumu ya da sürecinden farklı çıkarımlar yapabilir. Sosyal dışlanmanın dinamik bir süreç olması ise, bireylerin ya da grupların dışlanmışlığına yol açan etkenlerin, yapıların ve süreçlerin araştırılması ve sosyal dışlanmanın sonuçları üzerine odaklanır. Sosyal dışlanmanın çeşitli dışsal faktörlere bağlı olabilmesi ise, örneğin bir bankanın kredi vermemesi ya da sigorta şirketinin koruma sağlamaması durumunda bireyin ekonomik zorluklar yaşamasını anlatır. Çok boyutluluk, dışlanmanın çeşitli ekonomik, sosyal, kültürel, siyasi vb. farklı sebeplerinin olmasını, bu bağlamda dışlanmışlığın da değişik boyutlarda yaşanabileceğini ifade etmektedir. Yakın çevre, bireyin ya da grupların fiziksel çevresiyle kısıtlı ilişkileri olmasını, süreksizlik faktörü ise dışlanmış bireylerin toplumsal katılımlarının çeşitli sebeplerle kesintiye uğramasını anlatan özelliklerdir.

Sosyal dışlanma yaklaşımı, kapsamlı refah önlemlerinin devrede olduğu gelişmiş ülke yapılarında bireylerin veya grupların marjinalleşme ve yoksunluk süreçlerini anlatmak için geliştirilmiştir. Bu noktada yaklaşımın gelişmekte olan ülke örneklerine uygulanmasında çeşitli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Her ülkede dışlanmışlığın özellikleri, sebepleri ve boyutu farklılık gösterebilir. Söz gelimi Laderchi ve arkadaşlarının aktardığına göre, Hindistan’da sosyal dışlanma eğitimden, sağlık hizmetlerinden, temiz su imkânından ve toplumsal güvenlikten yoksunluk şeklinde ortaya çıkarken, Venezüella’da sosyal ve siyasal haklardan mahrum olmak bu kapsamda değerlendirilmektedir. Tayland’da sosyal dışlanma hızlı ekonomik gelişme nedeniyle kırsal nüfusun kentlere düzensiz yığılması, kentlerde işsizliğin artması dolayısıyla temel sosyal hizmetlere ulaşamaması, eğitim, düşük ücretler noktasında yaşanmaktadır. Tunus’ta işsizlik ve düşük ücret sorunları, Tanzanya’da toprak sahibi olmayan kırsal alan sakinleri ve kentli yoksul işçiler sosyal dışlanmışlık

Centre for Analysis of Social Exclusion, <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/Paper4.pdf>, p. 14, (13.06.2020)

¹⁰⁰ G. J. Room, “Social Exclusion, Solidarity and the Challenge of Globalization”, **International Journal of Social Welfare**, Vol 8, No 3, July 1999, p. 171.

yaklaşımının kapsamına girmektedir. Yine Tayland ve Kamerun'da etnik azınlıklar, toplumdan dışlanmakta ve eşit vatandaşlık haklarından mahrum bırakılmaktadır¹⁰¹.

Özet olarak çeşitli ekonomik, sosyal, siyasal sebeplerden dolayı toplum içerisinde bireylerin ya da bazı grupların topluma katılımının azalması ya da engellenmesi olarak ifade edilebilecek olan sosyal dışlanma, sebepleri ve sonuçları itibarıyla yoksulluk, eşitsizlik, işsizlik, ayrımcılık gibi kavramları da kapsayan ve yoksulluk sorununun çok boyutlu yapısını anlamada ve buna uygun çağdaş mücadele stratejileri ortaya koymada oldukça önemli bir yaklaşımdır.

1.3.1.4. Katılımcı Yaklaşım (*Participatory Approach*)

Geleneksel yoksulluk değerlendirmeleri, parasal yaklaşım ve kapasite yaklaşımı dâhil olmak üzere, yoksulların bizzat kendi durumları üzerinde yapılan hesaplarda görüşlerinin dikkate alınmaması ve sorunun, dışarıdan belirlenmiş bir çerçevede tartışılması noktasında eleştirilmektedir. Öncülüğü Robert Chambers tarafından yapılan katılımcı yaklaşımda bu durum değiştirilmeye çalışılmakta ve yoksulluk hakkında alınacak kararlara yoksulların doğrudan katılmaları ve bu sürecin aktif birer parçası olmaları istenmektedir. Katılımcı Yoksulluk Değerlendirmeleri (*Participatory Poverty Assessments- PPAs*), yerel düzeyde yapılan yoksulluk araştırmalarına katılımcılık öğesinin eklenmesi ve buna benzer yaklaşımların geliştirilmesi sonucunda ortaya çıkmıştır¹⁰².

İktisadi yaklaşımların hâkim olduğu yoksulluk değerlendirme ve ölçümleri, gelir/ harcama verilerine dayalı olarak yapılmakta ve yoksulluğun diğer boyutları ihmal edilmektedir. Bu nedenle son yıllarda çok boyutlu yoksulluk değerlendirmeleri öne çıkmaktadır. Katılımcı yaklaşım da yoksulluğun bu çok boyutlu yapısı temelinde, çalışmaların yoksulların kendi görüş ve değerlendirmeleri merkeze alınarak yapılmasını savunan yaklaşımlardan biri olarak öne çıkmaktadır. Bu doğrultuda katılımcı yoksulluk değerlendirmeleri, toplumdaki savunmasızlık ve kırılabilirlik, güçsüzlük ile toplumdaki şiddet ve suç unsurlarının toplumdaki yoksullara yansımalarını ortaya çıkarmaktadır.

¹⁰¹ Laderchi and others, **a.g.m.**, pp. 257- 259.

¹⁰² Laderchi and others, **a.g.m.**, p. 260.

Robb'a göre katılımcı yaklaşımların üç temel özeliği bulunmaktadır. İlk olarak katılımcı yaklaşım, yoksulluğun çok boyutlu yapısını anlamamızı ve bu doğrultuda yoksulların görüşlerinin analiz, değerlendirme ve politika yapımına katılımının sağlanmasını kolaylaştırır. İkinci olarak katılımcı yaklaşım, bu alanda başka çalışmalar yapılmasını ve bu veriler doğrultusunda STK'lar, siyasa yapımıcıları ve yöneticilerin de dâhil olduğu süreçlerin etkilenmesini sağlar. Üçüncü olarak ise, ülkelerin yoksulluğu analiz etme ve sonuçlarını gözleme kapasitelerini artırmaktadır¹⁰³.

Başlangıçta küçük çaplı projeler için tasarlanan katılımcı yaklaşımlar, sonraki yıllarda Dünya Bankası tarafından yoksulluk araştırmalarında tamamlayıcı unsur olarak kullanılmıştır. 1998 yılı itibariyle DB yoksulluk değerlendirmelerinin yarısı katılımcı unsurlar içermekteydi. Devam eden süreçte ise, IMF ve DB'nin yoksul ülkelere kredi sağlamasında önemli bir unsur olan Yoksullukla Mücadele Strateji Belgeleri (*Poverty Reduction Strategy Papers*) ile katılımcı yaklaşımlar uluslararası planda daha da kurumsallaştırılmıştır¹⁰⁴.

Katılımcı yoksulluk araştırmaları, yoksullara doğrudan danışma ve fikir alma imkânı sunmakta, bu verileri siyasa yapımıcılarına ileterek yoksulların siyasa sürecine ve politika çıktılarına katkı yapmasını sağlamaktadır. Önceden belirlenmiş verilerle hareket eden hanehalkı anketleri yerine, katılımcı metotlar daha esnek görsel ve sözlü teknikler kullanarak katılımcıların araştırma sürecine aktif olarak katılmalarını, dışarıdan katılan araştırmacıların ise bir öğretmen gibi değil karşılıklı öğrenme sürecinin dinleyicileri ve paydaşları gibi konumlandırılmalarını temin etmektedir¹⁰⁵.

Chambers katılımcı yoksulluk araştırmalarını açıklamak amacıyla şu özellikleri öne çıkarmaktadır: Bu yaklaşım 80'li yılların sonları ve 90'larda gelişmiştir. Ana araştırma aktörleri hükümet ya da üniversiteler değil, hükümet dışı organizasyonlar ya da STK'lardır. Yerel düzeyde yoksul insanların görüşleri ilk elden bu kuruluşlarca elde edilmektedir. Bu araştırmalarda karşılıklı etkileşimin düzeyi değişmiş, araştırmacılar dışsal standartları uygulayan kişiler değil, yoksulları

¹⁰³ Caroline M. Robb, "How the Poor Can Have a Voice in Government Policy", <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/12/robb.htm>, 2000, (15.06.2020)

¹⁰⁴ Laderchi and others, **a.g.m.**, p. 260.

¹⁰⁵ Robb, **a.g.k.**

güçlendirmeyi ve yerel düzeyde sürdürülebilir hedefler oluşturmayı amaçlayan katılımcılar olmuşlardır¹⁰⁶.

Katılımcı yoksulluk araştırmaları, doğrudan yoksul insanlara başvurmaları nedeniyle, insan yaşamında refah içerisinde olmanın karşıtı olan kötü ve istenmeyen bir yaşamın özelliklerini ortaya koymaktadır. Yoksul insanların kapasiteleri bilgi ve eğitim eksikliğinden dolayı zayıftır. Geçim kaynakları ve gelirleri istikrarsızdır, mevsimsel etkilere açıktır. Yaşadıkları çevre izole edilmiş, güvensiz olarak damgalanmıştır. Açlık ve yorgunluk sürekli dir. Kadın erkek ilişkileri sorunludur, sosyal ilişkiler ise ayrımcı ve tecrit edicidir. Akli ve fiziki korunma yetersizdir. Güçlü olan zayıfı ihmal ve suiistimal etmektedir. Yoksullara yardım edecek kurumlar yetkisiz ve dışlayıcı iken, organizasyonlar ise zayıf ve birbirinden kopuktur¹⁰⁷.

Bunun yanında katılımcı yöntemler, yoksulluk çalışmalarında toplumda hassas ya da özel olduğu düşünölen ve çoğu zaman saklı kalan boyutlara da değinebilmektedir. Kimi toplumlarda yaygın olan kadına şiddet, çeşitli haklardan mahrum bırakılma, fiziksel ve manevi anlamda güvensizlik ve toplumdan dışlanmış grupların durumu, katılımcı yaklaşımların ilgi alanına girmektedir¹⁰⁸.

Özetle katılımcı yoksulluk yaklaşımı ve buna dayalı olarak yapılan araştırmalarda, diğer yaklaşımlardan farklı olarak yoksulların görüşlerinin öne çıkarılması oldukça önemlidir. Yoksulluğun çok boyutlu yapısı bu verilere dayalı olarak açıklanmakta, bu doğrultuda yoksulluğun sebepleri ve boyutları hakkında ilk elden bilgilere ulaşılabilir. Şüphesiz bu durum siyasa yapım sürecini ve sonuçlarını da etkileyecektir. Fakat bu yöntemi büyük çapta uygulamanın zor olacağı, verilerin sübjektif değerlendirmelere dayanması ve istatistikî veri elde etmenin diğer yaklaşımlara nazaran maliyetli olabileceği gibi yönler ise yöntemin ilk akla gelen dezavantajları arasında sayılabilir.

¹⁰⁶ Robert Chambers, "The Origins and the Practice of Participatory Rural Appraisal", **World Development**, Vol 22, No 7, 1994, p. 958.

¹⁰⁷ Deepa Narayan and others, **Voices of the Poor, Crying Out for Change**, A Publication for World Bank, Oxford University Press, 2000, p. 249.

¹⁰⁸ Robert Chambers, "Participation, Pluralism and Perceptions of Poverty", **The Many Dimensions of Poverty**, Ed. Nanak Kakwani and Jacques Silber, Palgrave Macmillan UK, 2007, p. 145.

Aşağıdaki tabloda dört yoksulluk yaklaşımının çeşitli yönlerden karşılaştırılması Laderchi ve diğerleri tarafından özetlenmiştir. Buna göre yaklaşımlarda kullanılan analiz birimleri, farklı yaklaşımların kısıtlılıkları ve uygulanabilirlikleri, ortaya konulan öneriler vb. yönlerden dört temel yaklaşımın ayrılan ve benzeşen yanlarını ortaya koymak mümkündür.

Tablo 1.1. Yoksulluk Yaklaşımlarının Karşılaştırılması

	Parasal Yaklaşım	Kapasite Yaklaşımı	Sosyal Dışlanma Yaklaşımı	Katılımcı Yaklaşım
Analiz Birimi	Bireyler, duruma göre hanehalkı	Bireyler	Toplumla mukayeseli olarak bireyler ve gruplar	Gruplar ve bunların içindeki bireyler
Referans Noktası	Harici bilgiler, temel element gıda gereksinimleri	Yoksulluğun nesnel olarak tanımlanabilir olduğu varsayılan boyutları	Toplumda geçerli olan genel durum ve devlet yükümlülükleri	İnsanların kendi algıları ve düşünceleri
Süreçlerin Önemi	Zorunlu değil, vurgu artıyor	Net değil	Yaklaşımın anahtar öğelerinden	Hedeflere ulaşmada kritik önemde
Yaklaşımın Temel Zayıflıkları	Yoksulluk iktisadi bir kategori değil	Temel kapasite unsurlarının belirlenmesinde keyfîlik unsuru	Çok geniş bir çerçevenin olması, ülkelerarası karşılaştırmanın zor olması	Kimin görüşlerinin alındığı, görüşlerin tutarlılığı belli değil
Ülkelerarası Karşılaştırmalarda Ortaya Çıkan Problemler	Fiyat endeksleri ve yoksulluk sınırı farklı, anketlerin karşılaştırılması zor	Temel kapasiteler geniş olarak tanımlanırsa daha az problem ortaya çıkar	Sosyal dışlanma dinamikleri toplumlara özgüdür	Kültürel farklar süreçleri ve sonuçları değiştirebilir
Verilerin Kullanılabilirliği	Düzenli veri toplanır, ulusal veriler	Veri toplama sıklığı azdır	Başka amaçlar için toplanan veriler kullanılır	Ulusal düzeyde uygulanamaz, sınırlı örneklem
Ölçümde Yaşanan Zorluklar	Dışsal faktörlere bağlı, keyfîlik	Temel kapasitelerde çok boyutluluk nasıl çözümlenecek	Ölçüm sürecini takip etmek kolay değil	Ölçüm sonuçları nasıl karşılaştırılacak?
Tavsiye Edilen Politikalar	Ekonomik büyüme ve gelir dağılımında düzenleme	Temel kapasitelerin geliştirilmesine yatırım yapılması	Yoksulları piyasalara ve işgücüne dâhil etmek teşvik edilmelidir	Yoksulların yetkilerinin artırılması

Kaynak: Laderchi and others, **a.g.m.**, p.264.

1.3.2. İdeolojik Yoksulluk Yaklaşımları

Yoksulluk gibi çok katmanlı ve geniş kapsamlı bir sosyal sorunun irdelenmesinde kullanılmak üzere konunun kavramsal boyutu hakkında ortaya konulan ve büyük oranda diğerlerinin eleştirileri şeklinde ortaya çıkan birikmiş bir literatür elimizde bulunmaktadır. Dolayısıyla bu kavramsal çerçevenin ve konuya dair farklı yaklaşımların iyi bilinmesi gerekmektedir. Çalışmanın bu kısmında kurumsal yoksulluk yaklaşımlarından sonra ideolojik yaklaşımlar incelenecektir. Bu bağlamda liberalizmin, Marksist ideolojinin ve muhafazakârlığın yoksulluk hakkındaki söylemleri yer yer birbirine yaklaşan fakat ana hatlarıyla oldukça farklı noktalara işaret etmektedir.

1.3.2.1. Liberalizmin Yoksulluk Yaklaşımı (*Liberal Approach*)

Liberal düşünce içerisinde yoksulluk konusunda farklı yaklaşımlar görmek mümkündür. Liberal düşünce geleneği açısından yoksulluk sorununun her zaman gündemde olduğu ve en azından asgari bir geçimlik tutarın toplumsal düzenin devamı ve güvenliği açısından gerekli olduğu düşüncesinin benimsendiği söylenebilir. Liberal iktisadi görüşün önemli isimlerinden Adam Smith, ülkeler zenginleşirken yoksulluğun artmasını, iktisadi yapının aksamamasından doğan bir paradoks olarak görmüş, özellikle çalışan yoksulların durumunun yüksek ücret politikaları ve imalata dayalı bir ekonomik yapının yaygınlaştırılması ile çözülmesi gerektiğini belirtmiştir¹⁰⁹.

Liberal düşüncede eşitsizlik insan yapımı bütün sosyal yapıların doğasında var olan bir olgudur ve liberalizmde eşitlik algısı fırsat eşitliği ile sınırlıdır. Kaynakların eşitsiz dağıldığı bir sosyal yapıda yoksulluğun kaçınılmaz olarak ortaya çıkacağı varsayılmaktadır. Klasik liberal anlayışta yoksulluk bireysel alanda konumlandırılır ve devletin bu soruna karşı herhangi bir sorumluluğu kabul edilmez. Neoklasik liberalizmde ise yoksulluk piyasanın işleyişindeki aksaklıklardan kaynaklanan ekonomik bir sorun olarak ele alınır. Optimum piyasa koşullarında yoksulluk kendiliğinden ortadan kalkacaktır¹¹⁰.

¹⁰⁹ Şenses, **a.g.e.**, ss. 32- 33.

¹¹⁰ Seçkiner Bingöl, **a.g.m.**, s. 51.

Adam Smith'in, bir iktisadi sistemin başarısının toplumdaki yoksul kesimlerin durumlarında iyileşme sağlayıp sağlayamadığı üzerinden değerlendirilmesi gerektiği görüşü, liberalizm içerisindeki farklı yaklaşımların açıklanmasını gerekli kılmaktadır.

Yılmaz'a göre, İngiltere'de liberal düşüncenin gelişimini yoksulluk tartışmaları üzerinden değerlendirmek mümkündür. Eşitsizliğin yol açtığı yoksulluk gibi sosyal sorunlara ne tür araçlarla müdahale edileceği ve bu müdahalelerin serbestlik gibi temel ilkelerle nasıl bağdaştırılacağı, liberal düşünce geleneği içerisinde bir gerilim meydana getirmiş ve liberal düşünürler, yoksulluğu siyasal bir sorun alanı olmaktan çıkarıp yönetsel bir sorun alanı haline getirmeye çalışarak ortadan kaldırmaya çalışmışlardır¹¹¹.

Söz gelimi 19. yüzyıl liberalleri, çalışan yoksulların durumunu, Adam Smith'in aksine göz ardı ediyor ve toplumun bu durumdakilere karşı olan sorumluluğunu kabul etmiyorlardı. Bu görüşe göre devlet bu alana karışmamalıydı. Çünkü kişi özgürlüğü devlet dâhil hiçbir kurumun müdahale alanı içerisinde olamaz ve yardımı kabul etmek bu alanda devlet müdahalesine razı olmak anlamına geleceği için, her birey yaşamını başkalarından destek almaksızın sürdürmelidir¹¹².

Devlete yoksullukla mücadelede sorumluluk yüklemeyen bu yaklaşımlar, hem dışsal etkiler ve dünyadaki gelişmeler hem de liberal geleneğin kendi içindeki gerilimler neticesinde zamanla bazı değişimler yaşamıştır. Örneğin Nozick yoksulluğun gönüllü yardımlar yoluyla giderilmesini savunurken, Hayek ve Friedman gibi diğer liberal düşünürler gönüllü yardımların yetersiz kalması halinde hayatta kalmayı sağlayacak şekilde ikincil vergilendirmenin yapılabileceğini belirtmişlerdir¹¹³.

Görüldüğü gibi yoksulluk sorununa müdahale ancak mutlak yoksulluk durumunda olabilmektedir. Çünkü liberal yaklaşım mutlak yoksulluğu dikkate alır ve gelir dağılımında yaşanan eşitsizlikleri tartışma konusu yapabilecek diğer

¹¹¹ Zafer Yılmaz, Yoksulluk ve Belirsizlik: Yoksulluğun Yönetimi ve Sosyal Sorunun Kuruluşu, **Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2011, s. 62.

¹¹² Önder Çalçalı, "Yoksullukla Mücadelede Devletin Rolü: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu", **Memleket Siyaset Yönetim**, Cilt 6, Sayı 16, 2011, s. 193.

¹¹³ **a.g.m.**, s. 193.

yaklaşımlardan kaçınır. Liberal düşüncede iyi işleyen bir serbest piyasa ekonomisi, sosyal ve ekonomik kaynakların dengeli ve adil bir şekilde dağıtılması için olmazsa olmazdır ve bu iktisadi formasyonun tartışmaya açılması kabul edilmez. Bu nedenle ancak asgari yaşam seviyesinin altında kaldığı durumlarda yoksullukla mücadele stratejileri ortaya konulabilir¹¹⁴.

1929'da ABD'de finansal piyasalarda başlayıp hızla dünyaya yayılan Büyük Buhran ve arkasından gelen İkinci Dünya Savaşı sonrasında, klasik liberal yaklaşımın yerine devletin piyasalara aktif müdahalesi gerekli görülmüş ve bu anlayış Keynesyen iktisat kuramı ile teorik temellerine oturmuştur. 1970'li yıllara kadar sürecek olan bu döneme, sivil toplum, sosyal adalet ve devletin ekonomik alana müdahalesi ve sosyal alanda politikalar üretmesini meşru olarak gören refah liberalizmi adı verilmektedir. Bu dönemin uygulamaları neticesinde sosyal güvenlik sistemleri yaygınlaşmış, kamu iktisadi teşebbüsleri kurulmuş ve devlet eğitim, bilim ve sağlık gibi alanlarda doğrudan müdahalelerde bulunmuştur¹¹⁵.

Liberal düşünce geleneği içerisinde son aşama olarak ifade edilebilecek dönem ise, 1970'li yıllarda yaşanan krizler ve refah politikalarının devletler için altından kalkılamaz hale gelmesi sonucunda klasik liberalizmin yeniden güçlenmesi ve yeni sağ ideolojinin yükselişi ile birlikte Washington İttifakı ile kurumsallaşan ve günümüzü de şekillendiren neoliberalizmdir. Neoliberalizm refah devletinin yerleşik uygulamalarını sona erdirirken yoksulluk gibi sorunlar da devletin müdahale alanı dışına itilmiştir¹¹⁶. Devlet müdahalesi yerine yeniden piyasa düzenini ikame eden bu yeni ideolojinin bazı temel hedefleri bulunmaktadır. Yüksek büyüme oranları, eşitsizlikler ve yoksulluğa karşı kalkınma politikaları geliştirilmesi, Dünya Bankası, IMF ve DTÖ gibi kuruluşlar öncülüğünde uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi, devlet müdahalelerinden kaçınılması ve özelleştirme uygulamaları bunlardan bazılarıdır. Bu hedefler doğrultusunda IMF ve DB öncülüğünde özellikle az gelişmiş

¹¹⁴ Zuhâl Önez Çetin, A Critical Evaluation of Local Poverty Alleviation Policies: The Case of Three Provinces in Turkey, **Ph. D. Thesis**, METU, Ankara, 2012, p. 36.

¹¹⁵ Yavuz Yaşar ve Gülbiye Yenimahalleli Yaşar, "Neoliberal Küreselleşme ve Sosyal Politikada Dönüşüm", **Mülkiye Dergisi**, Cilt 36, Sayı 274, ss. 70- 71.

¹¹⁶ Seçkiner Bingöl, **a.g.m.**, s. 54.

ve gelişmekte olan ÷lkelerde *yapısal uyumlaştırma programları* uygulamaya konulmuřtur¹¹⁷.

Neoliberalizm ve yoksulluk ilişkisine bakıldığında birçok çalışmada neoliberalizmin dñya genelinde yoksulluğu derinleştirdiği sonucuna varılmıştır. Önez etin'e göre neoliberalizm, kamu ve sosyal güvenlik harcamalarını azaltması ve sosyal devlette oldukça etkin olan sosyal güvenlik kurumlarının rollerini küçültmesi ile yoksul kesimleri daha dezavantajlı duruma getirmiřtir¹¹⁸. şenses'e göre ise, refah devletine yönelik bir tepki / eleştiri olarak ortaya çıkan neoliberalizmin, üretim sektörleri ile birlikte eğitim ve sağlık gibi sosyal sektörleri de içine alacak şekilde ticarileştirmesi ve özelleştirmesi sonucunda, yoksul toplum kesimlerinin yaşam standartlarında köt÷leşmeye yol açtığı ifade edilmektedir¹¹⁹.

1.3.2.2. Marksizmin Yoksulluk Yaklaşımı (*Marxist Approach*)

Marksist düşünceye göre sanayi devrimi sonrasında fabrikalarda çalışan işçilerin sefaleti ve kötü yaşam koşulları marksist ideolojiyi ortaya çıkarmıştır. Genel olarak özetlemek gerekirse, Marksist yaklaşımda üretim, işçi emeğinin bir fonksiyonudur, fakat işçi emeği asli üretim faktörü olmasına rağmen işçiler üretimden almaları gereken payı alamazlar ve emeğin sömür÷lmesi neticesinde oluşan artık değerin tek elde toplanması ile kapitalist sınıf elinde sermaye birikimi gerçekleşir. Bölüşümün devamlı olarak işçi sınıfı aleyhine gerçekleşmesi sonucunda ise işçi sınıfının sefalet ve yoksulluğa düşmeleri kaçınılmaz hale gelmektedir¹²⁰.

Marksist gelenekte yoksulluğun kaynağı olarak kapitalizm ve ona bağlı olarak sınıf ayrışması temelinde ortaya çıkan sosyal ve siyasi faktörler gösterilmektedir. Buna göre serbest piyasa doğası gereği işlevsizdir ve piyasada işçi ücretleri sürekli olarak düşük tutulmak suretiyle (ucuz emek ekonomisi) kitleler yoksullaştırılmaktadır. Marx'a göre geniş işsiz kitlelerin varlığı buna neden olmaktadır. Bu nedenle temel hedef işçilerin çalışma koşullarını iyileştirecek ve yüksek ücret politikaları üretmeye yarayacak düzenlemelerin yapılmasıdır. Davis ve

¹¹⁷ Yaşar ve Yaşar, **a.g.m.**, s. 73.

¹¹⁸ Önez etin, **a.g.m.**, s. 62.

¹¹⁹ şenses, **a.g.e.**, ss. 285- 288.

¹²⁰ A. Yılmaz Gündüz, "Türkiye'de Yoksullukla Mücadele Üzerine Bir İnceleme", **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 15, 2006, s. 35.

Martinez bu doğrultuda üç öneride bulunmaktadır: İşçileri yoksulluğa düşmekten koruyacak bir asgari ücretin belirlenmesi, işgücü piyasalarındaki ikili karakterin neden olduğu stabil olmayan istihdam koşulları ve düşük ücretlerin düzeltilmesi ve sınıf, etnik köken, cinsiyet ve yaş gibi sebeplerle işgücü piyasalarında yaşanan ayrımcılıkların ortadan kaldırılması¹²¹.

Radikal marksist düşüncede yoksulluk, kapitalist ekonomide zorunlu olarak ortaya çıkan bir unsurdur. Ekonomik toplumun ortaya çıkması ve gelişmesinde sermaye birikiminin gerçekleşmesi için zorunlu bir öge olan yoksulluk bu bağlamda geçici bir aşamadır. Kapitalist sistem işçi sınıfı tarafından ortadan kaldırılacak ve yoksulluk sorunu da eşitlik temelinde kurgulanacak sistemde ortadan kalkmış olacaktır¹²².

Tıpkı liberal düşünce geleneği içerisinde farklı yorum ve yaklaşımlar olduğu gibi, marksist düşünce içinde de zamanla farklı yorumlar ortaya çıkmıştır. Bu yorumlardan klasik marksist paradigma, yukarıda ifade edildiği gibi modern yoksulluğu kapitalist üretim biçiminin bir sonucu olarak değerlendirir. Eleştirel marksist teoride ise, marksizmin ekonomik yaklaşımlarına bağlı kalınmakla birlikte yoksulluk, bizzat yoksul bireyler ve gruplar tarafından her gün yeniden üretilen bir fenomen olarak görülmektedir. 20. yüzyılda ortaya çıkan sosyal demokrat paradigma ise, marksizmin sınıf çatışması tezinin kapsamını genişletmiş, marksizmin radikal tarafından ziyade kapitalist sistem içerisinde kalınarak reformlar yapmanın ve toplumdaki yoksulların durumunu iyileştirmenin yollarını aramıştır¹²³.

Sonuç olarak marksizmin içerisinde, yoksullukla mücadelenin kapitalizm ile mücadeleden ayrı düşünülemeyeceğini savunan görüşler¹²⁴ ile birlikte, kapitalist formasyon içerisinde sermayenin denetlenebileceği ve gelirin adil bir şekilde

¹²¹ E. Philip Davis and Miguel Sanchez- Martinez, "A Review of the Economic Theories of Poverty", **National Institute of Economic and Social Research**, Discussion Paper, No 435, 2014, pp. 43- 46.

¹²² David Hamilton, "The Political Economy of the Poverty: Institutional and Technological Dimensions", **Journal of Economic Issues**, Vol 1, No 4, 1967, pp. 310- 311.

¹²³ David L. Harvey and Michael Reed, "Paradigms of Poverty: A Critical Assessment of Contemporary Perspectives", **International Journal of Politics, Culture and Society**, Vol 6, No 2, 1992, pp. 276- 285.

¹²⁴ Çalçalı, **a.g.m.**, s. 195.

dağıtımını sağlanarak yoksullukla mücadelede yol alınabileceğini savunan sosyal demokrat görüşlerin de mevcut olduğu söylenebilir¹²⁵.

1.3.2.3. Muhafazakâr Yaklaşım (*Conservative Approach*)

Modern bir siyasi felsefe, bir düşünce geleneği ve bunlardan doğan modern bir ideoloji olarak muhafazakârlık, Aydınlanma ve onun insan aklına duyduğu sınırsız özgüvene, bu anlayıştan doğan siyasi projelere ve bu projeler doğrultusunda toplumun devrimci bir şekilde dönüştürülmesine karşı ortaya çıkmış muhalif bir anlayıştır. Buna göre geleneksel yapılar ve dayanışmacı toplum yapısı korunmalı, toplumsal dönüşüm devrim ile değil tedrici yöntemlerle gerçekleştirilmelidir¹²⁶.

Muhafazakâr düşüncede kadim toplumsal kurumların ve yapıların önemi büyüktür. Bir toplum içerisindeki çeşitliliklerin devam edebilmesi için de toplumdaki düzen ve sınıfların, maddi farklılıkların ve muhtelif eşitsizliklerin var olmaya devam etmesi gerekir. Ayrıca muhafazakâr gelenekte, insanoğlu ve onun akli mükemmel olmadığından insan tarafından oluşturulan toplumsal düzenlerin de mükemmel olamayacağı öngörüsü hâkimdir. Bunun yanı sıra toplum yapısı olarak da muhafazakârlıkta gönüllülük esasına dayalı bir yapı desteklenir ve toplumun genelini ilgilendiren kararların, yerel siyasi kurumlar ve gönüllü özel birlikler tarafından yerellik ve gönüllülük esasına dayalı olarak alınması gerektiği vurgulanır¹²⁷. Dolayısıyla muhafazakârlığın yoksulluk vb diğer sosyal sorunlarla mücadelede devlet müdahalesini değil, daha pasif gönüllü girişimleri savunduğu, bu noktada klasik liberalizmle benzer bir noktada olduğu ifade edilebilir.

Muhafazakâr geleneğin düşünce yapısını oluşturan üç önemli isimden bahsedilebilir. Bunlardan ilki Fransız Devrimi öncesindeki Eski Rejim'e (*Ancient Regime*) mutlak bağlılık ve tekrar dönüşü arzulayan ve Kıta Avrupası muhafazakârlığı olarak ifade edilen Joseph de Maistre'nin görüşleridir. İkinci olarak muhafazakârlığın kurucusu olarak bilinen Britanya kökenli Edmund Burke'un soyut düşüncelere, bireyciliğe, yapay siyasi kurumlara ve toplumun insan aklının

¹²⁵ Seçkiner Bingöl, **a.g.m.**, s. 49.

¹²⁶ Bekir Berat Özipek, **Muhafazakârlık: Akıl, Toplum, Siyaset**, Timaş Yayınları, Düşünce Dizisi, No 23, 4. Baskı, İstanbul, 2011, ss. 18- 19.

¹²⁷ Russell Kirk, **Muhafazakârlığın On Prensibi**, Çev: Okan Arslan, Muhafazakâr Düşünce Dergisi, https://www.muhafazakar.com/blog/muhafazakarligin-10-prensibi_8499a3, (15.09.2020)

buyruklarına göre ani bir şekilde biçimlendirilmesine karşı çıkan ve tarih içinde olgulararak gelişen kurumları, evrimsel değişimi ve insanın irrasyonel arzularının denetlenmesi gerektiğini ifade eden yaklaşımı gelmektedir¹²⁸.

Üçüncü olarak muhafazakâr düşünceye hem düşünsel katkılar yapmış hem de Britanya siyasetinde başbakan olarak rol almış olan Benjamin Disraeli'nin muhafazakârlığın daha çok paternalist yanını temsil eden görüşleri gelmektedir. İngiltere'nin *zengin ve fakir* olarak iki ana sınıfa bölünmesi ve yaygın bir sosyal devrim korkusunu ortaya koyan Disraeli, sosyal uyum ve beraberlik gibi daha geniş menfaatler adına zenginlerin daha az varlıklı olanlara karşı, sosyal yükümlülük ve ödev gibi neo- feodal fikirler doğrultusunda yükümlülükler üstlenmeleri gerektiğini ifade etmiştir¹²⁹.

Görüldüğü gibi klasik muhafazakârlıkta bireysel ve toplumsal eşitlik söz konusu değildir ve yoksulluk serbest piyasa ekonomisinin işleyişinden kaynaklanan aksaklıkların bir sonucudur. Yoksulluğun negatif etkilerinin ortadan kaldırılması adına minimal devlet müdahalesi önerilir. Bu yaklaşımda yoksulların kendi yoksulluklarını yarattıkları, daha iyi çalışma ve daha iyi seçimler yapmak suretiyle yoksulluktan kurtulabilecekleri savunulmaktadır¹³⁰.

20. yüzyılın son çeyreğinde ise muhafazakârlık içerisinde bir dönüşüm gerçekleşmiş ve ekonomik liberalizm ile muhafazakârlığın kaynaşmasından ortaya çıkan yeni muhafazakârlık ya da muhafazakâr yeni sağ olarak ifade edilen bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu düşünce serbest piyasa yapısını, ekonomik ilişki ve eylemlerde özgürlüğün genişletilmesini, sosyal hayatta ise disiplin ve otoritenin yeniden sağlanmasını tavsiye etmiştir¹³¹.

Sonuç olarak ifade etmek gerekirse, karmaşık toplumsal olayları ve yapıları, bunlar arasındaki neden ve sonuç ilişkilerini açıklamak iddiasında olan her modern ideoloji gibi muhafazakârlık da yoksulluk sorunsalına karşı kendi yaklaşımını ortaya koymuş, belirleyici karakteri değişime karşı ihtiyatlı olmak olan bir düşünce geleneği

¹²⁸ Ahmet Helvacı, "Muhafazakâr Duruştan Demokrat Tavıra Anakronik Bir Yolculuk", <http://www.muhamfazakar.com/uploads/articles/2/12.pdf>, s. 195, (16.09.2020)

¹²⁹ Andrew Heywood, *Siyaset*, Adres Yayınları, 16. Baskı, Aralık, 2015, s. 63.

¹³⁰ Önez Çetin, *a.g.m.*, s. 36.

¹³¹ Helvacı, *a.g.m.*, s. 198.

olarak sosyal yapıyı tehdit edecek yoksulluk gibi problemlerin esas kaynağının bireysel olduğunu savunmuştur¹³².

Çalışmanın buraya kadar olan kısmında, yoksulluğu anlamlandırabilmek ve inceleyebilmek amacıyla literatürde sıklıkla kullanılan yaklaşım ve tanımlar ele alınmış ve belli bir bütünlük içerisinde incelenmiştir. Bunlara alternatif olabilecek, yoksulluk gibi geniş kapsamlı ve çok boyutlu bir soruna farklı bakış açıları sunabilecek başka teorilerden de bahsetmek mümkündür. Son olarak bunlara da yer verildikten sonra yoksulluğun nedenlerine ve yoksulluk ölçümlerine odaklanacak olan ikinci bölüme geçmek mümkün olacaktır.

Secombe'a göre yoksulluğun kapsamını daha iyi anlamaya yardımcı olabilecek üç alternatif yaklaşımdan bahsedilebilir. Bunlardan birincisi Uzun Dönemli Çalışmalar (*Longitudinal Dynamics*) yaklaşımı olup, bireyler ya da grupların belli dönemlerdeki yoksulluk durumlarını incelemektedir. Buna göre yoksulluk genellikle 2 yıldan az sürmektedir, fakat yoksulluk çizgisinden fazla uzaklaşamadığı için hastalık vb durumlarda insanlar tekrar yoksulluğa düşmektedir. İkinci yaklaşım Karşılaştırmalı Çalışmalar (*Comparative Studies*) olup, yakın gelişme çizgisindeki ülkelerin karşılaştırılması düşüncesine dayanır. Örneğin 18 gelişmiş ülke arasında yapılan mukayesede yoksulluk oranının en fazla olduğu ülke ABD olarak belirlenmiştir. Üçüncü yaklaşım ise Hayat Boyu Risk (*Life Course Risk*) olup, bir kişinin yaşam boyu yoksulluk deneyiminin incelenmesi fikri üzerine kuruludur. Söz gelimi, bir araştırmaya göre yetişkin bireylerin üçte ikisi yaşamlarının en az bir yılında yoksulluğu deneyimlemektedir¹³³.

Son olarak görelî yoksulluk çalışmalarının öncüsü olarak kabul edilen Peter Townsend tarafından iki alternatif teoriden daha söz edilmektedir. Azınlık Grupları Teorisi (*Minority Group Theory*), yoksul insan gruplarının karakteristiklerini araştırmakta ve yoksulluk konusundaki ilk ampirik çalışmaların temelini oluşturmaktadır. Yoksulluk Alt Kültürü (*The Sub-Culture of Poverty*) ve Yoksulluk Devri (*Cycle of Deprivation*) yaklaşımları ise, Oscar Lewis'in çalışmalarıyla gelişmiş

¹³² Gail Sahar Zucker and Bernard Weiner, "Conservatism and Perceptions of Poverty: An Attributional Analysis", *Journal of Applied Social Psychology*, No 23, 1993, p. 926.

¹³³ Karen Secombe, "Beating the Odds Versus Changing the Odds: Poverty, Resilience and Family Policy", *Journal of Marriage and Family*, Vol 64, No 2, 2002, p. 386.

olup, toplumdaki en yoksul kesimlerin alt- toplum ya da alt- kültür olarak ifade edilebilecek insan grupları olduğunu ortaya koymakta ve yoksulluğun çeşitli şekillerde yeniden üretilerek yaşam döngüsünün bir parçası haline geldiğini savunmaktadır¹³⁴.

¹³⁴ Townsend, **a.g.e.**, pp. 64- 70.

İKİNCİ BÖLÜM

YOKSULLUK DİNAMİKLERİNE İLİŞKİN TEORİLER, YOKSULLUĞUN SEBEPLERİ VE YOKSULLUĞUN ÖLÇÜLMESİ

Yoksulluk gibi insanlığın kadim sorunları üzerinde düşünmek, çok boyutlu yapıları içerisinde problemlerin ihmal edilen yönlerini kapsayıcı bir bakış açısıyla ele almayı ve bu sorunları tamamen ortadan kaldırmaya dahi olumsuz etkilerini en aza indirerek toplumsal refaha ve barışa katkı sağlayacak çözüm önerilerini tartışmayı gerekli kılmaktadır. Bunun için de sorunu ortaya çıkaran nedenleri iyi analiz etmek gerekmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümü, ilk bölümde yoksulluk tanımları ve yoksulluk yaklaşımları üzerine kurulan kavramsal çerçeveden yola çıkarak yoksulluğun geniş bir alana yayılan nedenlerini araştırmaya ve yoksulluk ölçümlerini anlamaya yönelik olacaktır. Bu doğrultuda öncelikle yoksulluğa yönelik teoriler ele alındıktan sonra yoksulluğun iktisadi, siyasi/ idari ve küresel sebeplerine değinilecektir. Yoksulluğun ölçülmesi ise yoksulluk literatüründe ayrı bir tartışma konusu olup, çalışmada tarihsel gelişimi içerisinde yoksulluk ölçüm yöntemleri ve kullanılan endeksler ayrıntılı olarak tartışılacaktır.

2.1. Yoksulluk Dinamiklerine İlişkin Teoriler

Yoksulluğun hangi nedenlere bağlı olarak ortaya çıktığını araştırmak oldukça eski bir uğraştır. Fakat yoksulluğun karmaşık ve çok boyutlu bir kavram olması, kapsamlı ve konuyu her yönüyle açıklayıcı teorilerin ortaya konulmasını engellemektedir. Yine de yoksulluk sorununun kaynaklarını kimi zaman bireysel düzlemde arayan, kimi zaman ise daha kompleks insan ilişkileri ve toplumsal yapıların yoksulluk gibi sosyal sorunlara yol açtığını ileri süren birçok açıklama geliştirilmiştir. Bu kısımda yoksulluk dinamiklerini ele alan teoriler, insan sermayesi teorisi, düzenli gelir ve yaşam döngüsü teorisi, işgücü piyasası teorisi, yapısalci teori ve kültür teorileri başlıkları altında kısaca ele alınacaktır.

2.1.1. İnsan Sermayesi Teorisi

İnsan sermayesi kuramına göre işgücü piyasasındaki bireylerin sahip oldukları niteliklerin çeşitliliği, onların üretim süreçlerine yaptıkları katkıyı farklılaştırmaktadır. Bu anlamda kişilerin niteliklerini artırmak için yaptıkları harcamalar verimliliği artırmakta ve yapılan işin değerini belirlemektedir. Kurama göre sağlık harcamaları, eğitim harcamaları ve göç dolayısıyla yapılan harcamalar insan sermayesi yatırımları olarak değerlendirilmektedir¹³⁵.

İnsan sermayesi ya da beşeri sermaye teorisine göre insanlar hayatları boyunca çeşitli kararlar vermekte, kişilerin eğitim başta olmak üzere kendi geleceklerine yönelik olarak yaptıkları yatırımlar onlara beşeri sermaye olarak geri dönmektedir. Teoride, bireylerin yaşamlarının hangi evresinde olduklarına bağlı olarak farklı kararlar verebildikleri de ifade edilmektedir. Buna göre daha genç yaşta olan bireyler kendilerine daha çok yatırım yapma eğiliminde olmakta ve kendilerine eğitim/ öğretim alanlarında yatırım yapan kişiler emek piyasasında daha fazla fırsata sahip olan, dolayısıyla daha yüksek hayat standardına sahip olması beklenen kişiler olmaktadır. İnsan sermayesi teorisi böylece hayat boyu düşük kazançlara sahip olan kişilerin, azınlıkların ve kadınların yoksulluk görünümünü açıklamayı amaçlamaktadır¹³⁶.

2.1.2. Düzenli Gelir ve Yaşam Döngüsü Hipotezi

Düzenli gelir ve yaşam döngüsü hipotezi, kişilerin mevcut durumda elde ettikleri gelirin yanında henüz kazanılmamış ve gelecekte kazanılması muhtemel gelirlerin de hesaba katılması gerektiğini vurgulamaktadır. Dolayısıyla kişilerin yoksulluk katsayılarının belirlenmesinde bu unsurların da hesaba katılması gerektiği ifade edilmektedir¹³⁷.

Düzenli gelir ve yaşam döngüsü teorisi, kısa dönemli kesintiler meydana gelse de, bireylerin mevcut gelirleri ve gelecekte elde edecekleri gelirler ve sahip

¹³⁵ Dansuk, **a.g.m.**, 1997, s. 8.

¹³⁶ Stephanie Riegg Cellini, Signe- Mary McKernan and Caroline Ratcliffe, "The Dynamics of Poverty in the United States: A Review of Data, Methods and Findings", **Journal of Policy Analysis and Management**, Vol 27, No 3, 2008, pp. 583- 584.

¹³⁷ Seçkiner Bingöl, **a.g.m.**, s. 46.

olabilecekleri varlıkları hesaba katarak doğrusal bir gelir akışı öngörmekte fakat kişiyi düzenli gelirden mahrum edecek engellilik gibi durumları hesaba katmadığı için eleştirilmektedir¹³⁸.

2.1.3. İşgücü Piyasası Teorileri

İşgücü ya da emek piyasası teorilerini iki açıdan ele almak mümkündür. İlk olarak işgücü piyasaları, aralarında geçişkenliğin oldukça sınırlı olduğu birincil ve ikincil sektörler olarak ayrılmaktadır. Birincil sektörlerde işler istikrarlı, ücretler yüksek ve yükselme imkânları daha iyidir. İkincil sektörlerde ise çalışma koşulları kötü, ücretler tatmin edici değildir. Diğer yandan işgücü piyasalarında etnik köken ya da cinsiyet sebebiyle yaşanan ayrımcılıklar ve ayrımcılığın yoksulluk olgusuna etkileri bu teori içerisinde değerlendirilmektedir¹³⁹.

Burada ikili emek piyasalarında yaşanan durumu işsizlik, sosyal tecrit ve yoksulluk bağlamında ele almak mümkündür. Kişiler çeşitli nedenlerle emek piyasalarına katılamamaları durumunda ortaya çıkan işsizlik sebebiyle sosyal dışlanmaya maruz kaldıkları gibi, emek piyasalarına katılabilirler dahi vasıfsız işgücü, kadınlar ve yabancılar gibi kesimlere de ayrımcı politikalar tatbik edilebilmektedir. Yine yoksullar vasıfsız olmalarından dolayı, birincil emek piyasalarındaki yüksek ücret, iyi ve güvenceli çalışma ve yükselme imkânları gibi kazanımlardan mahrum olmakta ve içinde buldukları yoksulluktan kurtulamamaktadırlar¹⁴⁰.

2.1.4. Yapısal Teori

Yoksulluk dinamiği olarak, toplumsal yapı, nüfus özellikleri ve makro özelliklerin dikkate alındığı bu teoride, kişilerin yoksulluktan kurtulabilmeleri için ekonomik fırsatlara erişim imkânlarının geliştirilmesi, nüfus ve aile yapısının dikkate alınması ve büyüme, eşitsizlik gibi makro ekonomik göstergelerin incelenmesi gerektiği savunulmaktadır¹⁴¹.

¹³⁸ Cellini and others, **a.g.m.**, p. 584.

¹³⁹ **a.g.m.**, p. 585.

¹⁴⁰ Seyyar, **a.g.m.**, s. 45.

¹⁴¹ Seçkiner Bingöl, **a.g.m.**, s. 46.

2.1.5. Kültür Teorisi

Yoksulluk kültürü teorisinde temel olarak, yoksulların kendi yoksulluk kültürünü meydana getirdikleri ifade edilmektedir. Teorinin öncüsü olarak Güney Amerika ülkelerinde yaşanan kronik yoksulluğu ve sefaleti inceleyen Oscar Lewis gösterilmektedir. Buna göre yoksulluk kültürü, özellikle kentsel bölgelerde yaşayan yoksul insanların nesilden nesile aktardıkları değerler ve davranış biçimleri olarak tanımlanmakta ve yoksulluk kültürü bir kez ortaya çıktığı zaman kendini yenilemektedir¹⁴².

Yoksulluk kültüründe yoksulluk durumu kalıcı olabilmektedir çünkü yoksulluk içerisindeki kimi bireyler zamanla yoksulluktan kurtulma imkânlarına sahip olsalar da, nesilden nesile aktarılan çeşitli davranış kalıpları nedeniyle yoksulluktan kurtulmak için gerekli olan girişim ve çalışmaya yanaşmamaktadır¹⁴³.

2.2. Yoksulluğu Ortaya Çıkaran Nedenler

Yoksulluğun nedenlerini araştırmaya yönelik çalışmalar ve bunlar neticesinde üretilen yoksulluk sorunuyla mücadele yolları, bu alanda yapılan çalışmaların büyük bir bölümünü meydana getirmektedir. Yoksulluk ve onun da ötesinde dünyanın kimi bölgelerinde sefalet düzeyinde yaşanan sorunların nedenlerinin anlaşılmasına yönelik her çaba, karmaşık bir sorunun farklı boyutlarının anlaşılmasına sağlayacağı katkılar bakımından oldukça önemlidir.

Yoksulluğun nedenlerine ilişkin açıklamalar genel olarak, yoksulun kendisini öne çıkararak ve yoksulları hem sorunun kurbanı hem de nedeni olarak gören bireysel açıklamalar ve buna karşıt olarak kişisel özelliklerin ötesinde sosyoekonomik faktörleri temel alan yapısal açıklamalar çevresinde toplanmaktadır. Şenses, yapısal yaklaşımları temel alan çalışmada yoksulluğun nedenlerini yedi başlık altında toplamaktadır. Bunlar iktisadi gelişme ve gelir dağılımı, nüfus artışı, hanehalkı ve göç gibi demografik unsurlar, istihdam ve işsizlik gibi işgücü piyasası koşulları, mekânsal özellikler, ayrımcılık gibi yoksulluğa neden olan dışsal etmenler, DB ve IMF öncülüğünde tüm dünyada uygulamaya konulan neoliberal yapısal uyum

¹⁴² Önez Çetin, **a.g.m.**, s. 35.

¹⁴³ Seçkiner Bingöl, **a.g.m.**, s. 46.

programları, kamu harcamalarının niteliği ve üretim yapısı gibi başlıklar altında incelenmiştir¹⁴⁴.

Akindola, yoksulluk tanımlarının ötesinde bizzat yoksulların yoksulluk algıları ve yoksulluğa yol açan nedenler üzerindeki düşüncelerini Nijerya Oyo State özelinde değerlendirdiği çalışmasında yoksulluğa yol açan etmenleri, maddi imkânsızlıklar yanında eğitim olanaklarına kısıtlı erişim, sağlık hizmetlerine ulaşım zorlukları, sağlıklı içme suyunun kısıtlı olmasına bağlı olarak ortaya çıkan hastalıklar ve hükümetlerin adil olmayan bazı uygulamaları olarak göstermektedir¹⁴⁵.

Yoksullukla mücadele stratejilerinde kimi zaman ortaya atılan ve yüksek yoğunlukta devlet müdahalesini içeren uygulamaların liberal perspektiften eleştirisi şeklinde okunabilecek çalışmada Aktan, yoksulluğun bir üretim eksikliği ve aynı zamanda bu üretimin neticesinde elde edilen toplam değer bireyler, bölgeler ve sektörler arasında adaletli bir şekilde paylaştırılmaması sorunu olduğunu ifade etmiştir. Buna göre adaletsiz vergi sistemi, yüksek faiz ekonomisi, enflasyon ve işsizlik, devlet teşvikleri, piyasada tekelleşme, bireyler arasındaki yetenek farklılıkları ve üretimi kısıtlayan doğal afetler ve engellilik gibi durumlar, yoksulluğa yol açan diğer nedenler olarak gösterilmektedir¹⁴⁶.

Bradshaw, toplumsal kalkınma yaklaşımlarının ve yoksullukla baş etme stratejilerinin oluşmasında etkili olan, yoksulluğun nedenlerine ilişkin beş çağdaş yaklaşımdan bahsetmektedir. Bu yaklaşımlar elbette tek başlarına yoksulluğu tüm yönleriyle açıklamaktan uzaktır, fakat birbirlerini tamamlayıcı nitelikleri göz önüne alınarak incelendiklerinde karmaşık bir olgu olan yoksulluğun anlaşılmasında faydalı olabileceklerdir. Bu yaklaşımlar kişilerin kötü seçimleri ya da yetersizliklerini, insanları çalışmaktan ve üretme azminden alı koyan kültürel inançları, yoksulların eğitim, sağlık ve sosyal imkânlara erişimini kısıtlayan siyasal ve ekonomik yapıları, farklı coğrafyalarda insanlara avantajlar ya da dezavantajlar sağlayan durumları ve

¹⁴⁴ Şenses, **a.g.e.**, ss. 148- 149.

¹⁴⁵ Akindola, **a.g.m.**, ss. 136- 144.

¹⁴⁶ C. Can Aktan, “Yoksulluk Sorununun Nedenleri ve Yoksullukla Mücadele Stratejileri”, Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ed. C. Can Aktan, **Hak- İş Konfederasyonu Yayını**, 2002a.

bireyler ile toplum arasındaki karşılıklı bağımlılık ve birbirini etkileme kapasitesini temel alarak geliştirilmiştir¹⁴⁷.

Avrupa ülkelerinde yaşanan yoksulluğun sebepleri noktasında benzer ve ayrılan yönleri inceledikleri çalışmalarında da Costa ve Dias, ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin yoksulluk algılarını belirlemede etkili olduğunu belirtmişlerdir. Buna göre ülkeler düzeyinde en gelişmiş olanlarda daha çok bizzat yoksul kişileri kendi durumlarının sorumlusu olarak gören bireyci ve kaderci açıklamalar yaygın iken, daha az gelişmiş olanlarda yoksulluk toplum içerisindeki adaletsizlikler ve sosyoekonomik dengesizlikler (yapısal faktörler) sonucunda ortaya çıkan bir fenomen olarak değerlendirilmektedir¹⁴⁸.

Mead'e göre ise, yoksulluk çalışmalarında görece daha kolay açıklanabilecek bazı durumlar mevcuttur. Söz gelimi yoksul bir ailenin çocuklarının da yoksul olması beklenebilir, ya da düzenli bir geliri olmayan engelli ya da yaşlıların durumu böyledir. Fakat çalışabilecek durumda olan yoksulların uzun dönemli yoksulluklarını açıklayabilmek o kadar kolay değildir. Burada ekonomik sebepler sosyal, kültürel, siyasal veya psikolojik sebeplerle birleşebilmekte, zaman zaman yoksulluğun nedenleri ve etkilerini ayırt edebilmek zorlaşmaktadır¹⁴⁹.

2009 yılında Dünya Bankası tarafından yayımlanan Yoksulluk ve Eşitsizlik El Kitabı'nda (*Handbook on Poverty and Inequality*) Haughton ve Khandker yoksulluk dinamiklerini, kişilerden hanehalkına, topluluk düzeyinden bölgesel ve ulusal düzeye sınıflandırmışlardır. Buna göre yoksulluğun ana belirleyici faktörleri;

- *Bireysel düzeyde* kişilerin yaş, eğitim, sağlık, çalışma durumu ve etnik kökenleri

¹⁴⁷ Ted K. Bradshaw, "Theories of Poverty and Anti- Poverty Programs in Community Development", **Community Development**, Vol 38, No 1, 2007, pp. 7- 11.

¹⁴⁸ Leonor Pereira da Costa and Jose G. Dias, "What do Europeans Believe to be the Causes of Poverty? A Multilevel Analysis of Heterogeneity Within and Between Countries", https://www.researchgate.net/publication/263489118_What_do_Europeans_Believe_to_be_the_Causes_of_Poverty_A_Multilevel_Analysis_of_Heterogeneity_Within_and_Between_Countries, 2014, p. 1, (16.10.2020)

¹⁴⁹ Lawrence M. Mead, "Poverty: How Little We Know", **Social Service Review**, 1994, pp. 322- 323.

- *Hanehalkı düzeyinde* ailenin büyüklüğü, sağlık ve eğitim durumları, ailede çalışan ve işgücüne katılamayacak durumda olanların oranı, aile olarak sahip olunan varlıklar ve aile reisinin erkek ya da kadın olması
- *Yerel ve topluluk düzeyinde* altyapı imkânları, toprak sahipliği, kamu mal ve hizmetlerine erişim imkânı, sosyal yapı ve sosyal sermaye
- *Ülke düzeyinde* ise, doğal kaynaklara sahip olmak, küresel iktisadi yapıya katılım ve izolasyon, iklim özellikleri, genel eşitsizlik durumu ve siyasi ve idari yönetimin özellikleri olarak ortaya konulmaktadır¹⁵⁰.

Görüldüğü gibi yoksulluğa hangi faktör ya da faktörlerin neden olduğunun net olarak belirlenebilmesi kolay değildir. Temelde bir az gelişmişlik sorunu olarak ifade edilen yoksulluk, gelişmiş ülkeler için de endişe verici boyutlara ulaşabilmektedir. Ayrıca yoksulluğun nedenleri ülkeden ülkeye, toplumdan topluma ya da farklı zaman dilimleri için de değişkenlik gösterebilmektedir. Bu nedenle yoksulluğa yol açan etmenlerin iyi analiz edilmesi gerekir. Bu bağlamda çalışmanın bu bölümünde, yoksulluğun sebeplerine dair ideolojik ve teorik yaklaşımlardan ve literatürdeki diğer çalışmalardan elde edilen bazı somut nedenler üzerinde durmak gerekmektedir. Bu doğrultuda yoksulluğun nedenleri, iktisadi nedenler, siyasi ve idari nedenler ve küresel nedenler olmak üzere üç başlık altında incelenecektir.

2.2.1. Yoksulluğun İktisadi Nedenleri

Yukarıda açıklandığı gibi yoksulluğu tek bir sebebe indirgemek mümkün değildir. Zaman ve mekân faktörü, iktisadi, sosyal ve siyasi durum vb. birçok etken, karmaşık bir ilişki içerisinde farklı düzeylerde yoksulluk durumlarına yol açmaktadır. Buna rağmen yoksulluk denildiğinde akla ilk olarak ekonomik nedenler gelmektedir. Hatta bu yaklaşım DB ve IMF gibi kurumlar düzeyinde daha da geçerlilik kazanmıştır. Fakat bildiğimiz gibi son yıllarda yoksulluk üzerindeki vurguların artması neticesinde ekonomik yaklaşımları diğer etkenlerle birleştiren çok boyutlu yaklaşımlar geliştirilmiştir.

¹⁵⁰ Jonathan H. Haughton and Shahidur R. Khandker, **Handbook on Poverty and Inequality**, World Bank Publication, No 48338, DC, 2009, p. 153.

Yoksulluğa yol açan ekonomik sebepler, sosyal yönü ihmal edilen büyüme, gelir dağılımı eşitsizliği, enflasyon ve bütçe açıkları, işsizlik ve finansal krizler olarak ele alınmaktadır.

2.2.1.1. Büyüme, Gelir Eşitsizliği ve Yoksulluk Üçgeni

Yoksulluğa kurumsal yaklaşımlar başlığı altında çalışmanın başında incelenen yoksulluk yaklaşımlarında, DB/ IMF ve BM tarafından temsil edilen iki ana yaklaşım ele alınmıştır. Buna göre Bretton Woods kuruluşları yoksulluğun azaltılmasında büyümenin çok önemli olduğunu ve yoksulluk değerlendirmelerinde ana değişken olarak yoksulların gelirlerine bakılması gerektiğini ifade etmişlerdir. Yani burada büyümenin olumlu etkilerinin eninde sonunda toplumun geneline yansıtacağına dair temel bir varsayım bulunmaktadır. Birleşmiş Milletler tarafından temsil edilen ve son yıllarda yaygınlaşan diğer yaklaşıma göre ise eşitsizlikler de yoksulların refahını etkilemektedir. Yani bu yaklaşımda gelirin ötesinde daha yapısal etkenlere işaret edilmektedir.

Yoksulluk sorunu ele alındığında, öncelikle bunun sadece niceliksel (*quantitative*) değil aynı zamanda niteliksel (*qualitative*) bir tartışma olduğu belirtilmelidir. Bu doğrultuda Dansuk'a göre, sorun sadece toplumun yoksul kesimlerinin sayısal büyüklüğü olarak anlaşılmalıdır. Eğer bu şekilde olsaydı söz gelimi İngiltere ve Nijerya'daki yoksulluğun farkı yalnızca niceliksel değerleri olacaktır. Hâlbuki gelir dağılımı adaletsizliğinin boyutu, gelişmişlik düzeyleri vb. özellikler ülkelerin yoksulluk profillerini etkilemektedir. Ayrıca yoksulluğun bütün ülkede ortaklaşa paylaşıldığı bazı az gelişmiş ülkelerde hem gelir dağılımı eşitsizliği, hem de yoksulluk oranları düşük olabilmektedir. Bu nedenle eşitsizlik çok boyutlu yaklaşımlar çerçevesinde daha dikkatli şekilde tartışılmalıdır¹⁵¹.

Son yıllarda hem politika yapım süreçlerinde hem de akademik çalışmalarda gelir yoksulluğu, eşitsizlik ve iktisadi kalkınma hakkında artan yoğunlukta tartışmalar yaşanmaktadır. Bu doğrultuda eşitsizlik daha çok tartışılmaya başlanmış ve Sovyet Bloku'nun çökmesi ile birlikte Batı dünyasında eşitsizliğe yönelik ideolojik karşıtlık zayıflamıştır. Gelişen bilgisayar ve yazılım sistemleri ile

¹⁵¹ Dansuk, **a.g.m.**, 1997, s. 6.

desteklenerek artan çalışmalarda ise eşitsizliğin büyümeyi olumsuz etkilediği sonucuna ulaşılmıştır¹⁵².

Fakat 1990'lı yıllara kadar yoksulluk ve eşitsizlik arasındaki ilişki daha farklı bir anlayışa dayanmaktaydı. Buna göre iktisadi büyüme, gelir dağılımını sermaye sahibi zenginler lehine bozmakta ve büyümenin yoksullara daha az faydası olmaktadır. Bu anlayış gelişmiş ülke deneyimlerine dayalı olarak geliştirilen Kuznets hipotezi tarafından da desteklenmekteydi. Buna göre eşitsizlik göstergesi koordinat düzleminde dikey ekseninde, gelir ise yatay düzlemde gösterildiğinde Kuznets eğrisi ters- U şeklinde görünür. Yani ülkeler geliştikçe eşitsizlik önce artar ve zirveye ulaştıktan sonra azalmaya başlar¹⁵³.

Acemoğlu ve Robinson'a göre, eşitsizlikte yaşanan ve önce artış sonra azalış şeklinde görülen bu trend, 19.yy'da Batı'da yaşanan siyasi gelişmeler ve kurumsal dönüşüm ile açıklanabilir. Buna göre Avrupa devletlerinde siyasi ve ekonomik güçler 19. yy öncesinde elit grupların kontrolündeydi ve uygulanan politikalar da sermaye sahipleri lehine olmaktadır. Sanayileşme ve endüstrileşme süreci sonucunda ise gelir eşitsizliği artmış ve toplumdaki geniş yoksul kesimler kent merkezlerinde ve fabrikalarda toplanmaya başlamıştı. Bu gelişmeler neticesinde toplumsal huzursuzluk hatta devrim tehditleri ortaya çıkmış, siyasi elitler de temel siyasi sistemde değişiklik yapılması ve gelir dağılımının düzeltilmesi gibi reformlar yapmak zorunda kalmıştı. Yazarlara göre demokrasi seçkinler için, ciddi toplumsal huzursuzlukları önleyecek en önemli çare olarak görülmüş, böylece sosyal çalkantılar sistemi zorlayarak eşitsizliklerin azalmasını sağlamıştır¹⁵⁴.

Ekonomik büyüme ve eşitsizlik arasında kurulan bu olumsuz ilişki, 1990'lı yıllar ile birlikte güvenilir ve geniş çaplı karşılaştırmaya dayalı veri setlerinin elde edilmesi ile sorgulanmaya başlanmış ve 90'lı yıllar boyunca yapılan birçok çalışma neticesinde, büyümenin düşük gelir düzeylerinde eşitsizliği artırdığına dair kanıt bulunamamıştır. İkinci olarak karşılaştırılan ülkelerde kişi başına düşen gelir

¹⁵² Ricardo Fuentes, "Poverty, Pro- Poor Growth and Simulated Inequality Reduction", **Human Development Office Occasional Paper**, 2005, p. 3, http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2005_fuentes_ricardo_11.pdf, (23.10.2020)

¹⁵³ Kabaş, **a.g.m.**, ss. 80- 81.

¹⁵⁴ Daron Acemoğlu and James A. Robinson, "The Political Economy of the Kuznets Curve", **Review of Development Economics**, Vol 6, No 2, 2002, p. 184.

artarken, eşitsizlik sistematik bir değişim kalıbı göstermemiştir. Üçüncü olarak karşılaştırmalı analizlerde milli gelir ya da kişi başına düşen gelirin artması durumunda eşitsizliğin sabit kalabileceği de gösterilmiştir. Bu veriler doğrultusunda Kuznets'in hipotezi tarafından desteklenen yaklaşım geçerliliğini kaybetmiş ve büyümeye daha olumlu bir bakış açısı ortaya çıkmıştır¹⁵⁵.

Birçok farklı ülke arasında güvenilir veriler ve mukayeseler temelinde çalışmalar yapılmaya başlanması neticesinde Kuznets'in temsil ettiği anlayış zayıflamış ve büyüme ile eşitsizlik arasındaki ilişkiyi tersinden değerlendiren yani eşitsizliği öne alan yeni modeller geliştirilmiştir. Söz konusu yeni yaklaşımlar doğrultusunda temel olarak eşitsizliğin iktisadi kalkınmayı zayıflattığı ifade edilmektedir.

Fuentes'in aktardığı, eşitsizlik ve ekonomik büyüme arasındaki nedensellik ilişkisini ele alan bir çalışmaya göre, iktisadi gelişme eşitsizliği etkilememektedir. Fakat nedensellik ilişkisi tersine çevrildiğinde eşitsizliğin büyümeyi kısıtladığı görülmektedir. Diğer bir önemli sonuç ise, serbest piyasanın işlediği, finansal olarak dışa açık küçük bir devlette hem büyüme oranlarının hem de gelir eşitsizliklerinin fazla olacağıdır. Bu nedenle yoksullar büyümenin faydalarından yeterince yararlanamamaktadır. Bu durumun düzeltilebilmesi için de kamu yatırımlarının artırılması önerilmektedir¹⁵⁶.

Yoksulluğun büyümeye olan duyarlılığını inceleyen diğer bir çalışmada ise, başlangıçta var olan eşitsizliklerin bu esnekliği belirlediği sonucuna ulaşılmıştır. Buna göre Gini katsayısı cinsinden eşitsizlik arttıkça yoksulluğun ekonomik büyümeye olan duyarlılığı azalmaktadır¹⁵⁷. Bu doğrultuda büyümenin olumlu etkilerinin yoksullar tarafından daha fazla hissedilebilmesi için kalkınmanın yanında gelir eşitsizliklerinin azaltılması için de uğraş vermek gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

Gelir dağılımı eşitsizliğini etkileyen faktörlere bakıldığında ise, ülkenin iktisadi yapısı, gelişmişlik seviyesi, maliye politikası, eğitim düzeyi ve eğitimde

¹⁵⁵ Siddiqur Rahman Osmani, "Growth Strategies and Poverty Reduction", **Asian Development Review**, Vol 18, No 2, 2000, pp. 87- 89.

¹⁵⁶ Fuentes, **a.g.m.**, p. 5.

¹⁵⁷ Osmani, **a.g.m.**, p. 117.

fırsat eşitliği, işsizlik durumu, işgücü piyasalarının örgütlenme biçimi ve siyasi iktidarların gelir dağılımına yönelik siyasa tercihleri öne çıkmaktadır¹⁵⁸.

Eşitsizliğin önemli bir bileşen olarak yoksulluk tartışmalarındaki artan önemine rağmen, belirtmek gerekir ki büyümeye odaklanan ve yoksulluk konusunda eşitsizliklerin doğal olduğu fikrinden hareket eden görüşler gücünü korumaktadır. Örneğin Dollar ve Kraay, iktisadi büyümenin faydalarının, yoksullar da dâhil olmak üzere toplumun değişik kesimleri arasında paylaşıldığını ifade etmektedir¹⁵⁹. Benzer şekilde Sala-i Martin de, eşitsizlik ile yoksulluk arasında kurulan bağlantıyı ve genel kabulü eleştirmekte ve son yıllarda aşırı yoksulluk ile eşitsizliğin azaldığını, orta sınıfın geliştiğini ve dünyanın daha zengin bir yer haline geldiğini ifade etmektedir¹⁶⁰.

Ravallion, büyüme ve eşitsizlik arasındaki ilişkinin oldukça eski bir tartışma olduğunu ve bu konuda var olan iki görüşün, yoksullukla mücadele stratejileri bağlamında Dağıtım Faktörü ile Düzeltilmiş Büyüme Oranı (*Distribution- Corrected Rate of Growth*) kullanılarak uzlaştırılabileceğini ifade etmiştir. Aşağıdaki tabloda büyüme, eşitsizlik ve yoksulluk ilişkisinde farklı senaryolar ortaya konulmuştur.¹⁶¹

Tablo 2.1. Büyüme- Eşitsizlik İlişkisinde Farklı Senaryolar

		Kişi Başına Düşen Ortalama Hanehalkı Geliri	
		Azalan	Artan
Eşitsizlik	Artan	(%17'si) Yoksulluk yılda %14.3 oranında artıyor	(%30'u) Yoksulluk yılda %1.3 oranında azalıyor.
	Azalan	(%26'sı) Yoksulluk yılda %1.7 oranında artıyor	(%27'si) Yoksulluk yılda %9.6 oranında azalıyor.

Kaynak: Ravallion, **a.g.m.** 2001, p. 1808.

¹⁵⁸ Şadan Çalışkan, "Türkiye'de Gelir Eşitsizliği ve Yoksulluk", **Sosyal Siyaset Konferansları**, Sayı 59, 2010/2, ss. 95- 96.

¹⁵⁹ David Dollar and Aart Kraay, "Growth is Good for the Poor", **Journal of Economic Growth**, Vol 7, No 3, September, 2002, p. 195.

¹⁶⁰ Xavier Sala-i Martin, "The 'Disturbing' Rise of Global Income Inequality", **NBER Working Paper Series**, No 8904, 2002, p. 38.

¹⁶¹ Martin Ravallion, "Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages", **World Development**, Vol 29, No 11, 2001, pp. 1803- 1810.

Yazar tarafından atıf yapılan araştırmada, 47 ülkenin büyüme, eşitsizlik ve yoksulluk trendleri 80 ve 90'lı yıllar için incelendiğinde, bakılan dönemlerin %57'sinde yoksulluk oranlarının azaldığı görülmektedir. İncelenen dönemlerde eşitsizliğin arttığı, kişi başına düşen ortalama gelirin azaldığı durumlarda yoksulluk %14.3 gibi çok yüksek bir oranda artmıştır. Buna karşılık incelenen dönemlerin %27'sinde, kişi başına düşen gelirin arttığı, eşitsizliğin ise azaldığı durumlarda ise yoksulluk %9.6 gibi hızlı bir azalma eğilimi göstermiştir.

Tablodan da anlaşıldığı üzere, kişi başına düşen gelirin arttığı yani büyüme eğiliminde olunan dönemlerde yoksulluğun etkili bir şekilde azaltılabilmesi için eşitsizliğin de azaltılması gerektiği görülmektedir. Buna karşılık eşitsizliğin azaldığı fakat büyümenin negatif olduğu dönemlerde yoksulluk yine de artmaya devam etmektedir. Bu durumda etkili bir yoksullukla mücadele stratejisinin ekonomik boyutunda hem iktisadi kalkınmanın hem de toplumsal eşitsizliklere olan vurgunun göz ardı edilemeyeceği rahatlıkla söylenebilir.

2.2.1.2. Enflasyon ve Bütçe Açıkları

Ekonomide yaşanan kısa dönemli dalgalanmalar ve bunlara bağlı olarak ortalama fiyat düzeylerinde meydana gelen değişmelerin, farklı yer ve zamanlarda farklı düzeyde olmak üzere yoksulluk sorununu etkilediği bilinmektedir. Az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde enflasyon faktörünün, gelişmiş ülke yapılarında ise kısa dönem dalgalanmaların etkili olduğu gözlenmektedir. Şenses tarafından aktarılan örnek çalışmalarda, hiperenflasyon kontrol altına alındıktan sonra yoksulluk oranlarının düştüğü, ekonomide kısa vadede gerçekleşen hareketler neticesinde gerçekleşen, söz gelimi %10'luk bir enflasyon artışının, yoksulluk oranlarında 5.5 puanlık artışlara yol açabileceği ve reel ücretler sabit kalırken gıda fiyatlarında meydana gelecek artışların yoksulluk oranlarını artırdığı ortaya konulmuştur¹⁶².

Yüksek enflasyon genel olarak belirsizlik yaratmakta, finans piyasalarına zarar vermekte ve piyasaların makroekonomik istikrar beklentilerini ortadan kaldırmaktadır. Ayrıca fiziksel ve beşeri sermaye birikimi zayıflamakta, araştırma ve yenilik imkânları ile birlikte doğrudan dış yatırımlar ve teknoloji transferi de yüksek

¹⁶² Şenses, a.g.e., ss. 200- 203.

enflasyon dolayısıyla zarar görmektedir. Toparlamak gerekirse, yüksek enflasyon üretkenliği ve tüm alanlarda yatırım faaliyetlerini azaltarak ülkelerin yaşam standartlarını düşürmektedir¹⁶³.

Easterly ve Fischer'a göre enflasyon, yoksullara yoksul olmayanlara göre daha fazla zarar vermektedir. Çünkü daha yüksek gelire sahip olan insanlar enflasyonun etkilerinden daha iyi korunabilmekte ve ortaya çıkan muhtemel fırsatlardan daha iyi yararlanmaktadır. Bunun nedeni zenginlerin kendilerini enflasyonun etkilerinden koruyacak finansal araçlara daha iyi erişimlerinin olmasıdır, buna karşılık yoksullar hali hazırda kısıtlı olan varlıklarını nakit olarak tutarlar. İkinci olarak enflasyonun olumsuz etkileri, daha iyi eğitilmiş dolayısıyla beşeri sermayesi yüksek insanlarda daha az hissedilmektedir. Buna rağmen daha eğitilmiş olanlar enflasyonun ekonominin tamamına vereceği zararları bildikleri için enflasyonu büyük bir sorun olarak ifade etmektedir¹⁶⁴.

Ayrıca enflasyon yoksulluk sınırının üstünde bulunan fakat yoksulluğun etkilerine karşı kırılğan orta sınıfın tasarruflarına zarar vermekte ve bu yolla yoksulların sayısını artırmaktadır. Yüksek enflasyon dönemlerinde çalışanların ücretlerinde meydana gelen artışlar fiyat seviyelerindeki artışlardan düşük olmakta, yani reel ücretler düşmekte dolayısıyla yoksulluk artmaktadır¹⁶⁵.

Enflasyon ile birlikte yoksulluğu olumsuz yönde etkileyebilecek faktörlerden biri de ülkelerin sahip oldukları büyük bütçe açıklarıdır. Maliye politikaları, yüksek kamu borçları ve yüksek bütçe açıkları ile makro iktisadi yönden, ülkelerin sahip oldukları kaynakların etkin kullanımı vb. ile ise mikro iktisadi yönlerden büyüme ve kalkınmayı etkilemektedir. Düşük bütçe açıklarını içeren ihtiyatlı maliye politikaları, ekonomik kriz riskini azaltmakta, faiz harcamalarının artarak sosyal harcamaların kısılmasını önlemektedir. Aynı zamanda ülkelerin kamu borç stoklarının ülkenin ödeme kapasitesi ile uyumlu olmasını sağlayan tedbirli mali siyasalar dolayısıyla

¹⁶³ Christina D. Romer and David H. Romer, "Monetary Policy and The Well- Being of the Poor", **NBER Working Paper Series**, No 6793, November, 1998, p. 19.

¹⁶⁴ William Easterly and Stanley Fischer, "Inflation and the Poor", **Policy Research Working Paper**, No 2335, May, 2000, pp. 2- 5.

¹⁶⁵ Eliana Cardoso, "Inflation and Poverty", **NBER Working Paper Series**, No 4006, March, 1992, p. 2.

oluşan makro iktisadi istikrar ortamında kriz riski azalmakta, büyüme trendi oluşmakta, yatırımlar ve eğitim düzeyleri de artmaktadır¹⁶⁶.

Lustig'e göre gelişmekte olan ülkelerde büyüme oranları, genel bir belirsizliği yansıtacak şekilde oynaktır, gelişmiş ülkelerde ise bu oynaklık yarı yarıya azalmaktadır. Benzer şekilde gelişmekte olan ülkelerde bütçe gelirleri büyük oranda tüketim vergilerine ve ürün fiyatlarına dayalıdır, ekonomi büyürken artan vergi gelirleri, söz gelimi büyüme oranları %1 düştüğünde %5.8 oranında azalmaktadır. Gelişmiş ülkelerde ise bu oran %1.8'e düşmektedir. Bu verilerden anlaşıldığı üzere, gelişmekte olan ülke ekonomileri şokların etkilerini yumuşatmakta zorlanmakta ve hükümetler gerekli sosyal harcamaları da kapsayacak şekilde kamu harcamalarında kesintiler yapmak zorunda kalmaktadır. Sonuç olarak bütçe açıkları yükselen ve uluslararası rezervleri de azalan bir ülkede, mali kriz endişesi doğmakta, yatırımcıların güveni azalmakta ve enflasyon riski yükselmektedir¹⁶⁷.

Bütçe açıklarının fazla olduğu ve vergi gelirlerini toplamakta zorlanan ülkelerin önemli sorunlarından bir diğeri ise, uluslararası finansal serbestleşme dolayısıyla artan yurtdışına sermaye çıkışlarıdır. 2006 yılı verilerine göre dünyada on-shore ve off-shore finans merkezlerine kaçırılan sermaye dolayısıyla devletlerin kaybettikleri vergi geliri 255 milyar dolar olarak hesaplanmıştır, bu rakam BM Milenyum Kalkınma Hedeflerine ulaşılması için o dönemde gereken fonların toplamına eşittir. İktisadi, siyasi ve sosyal olarak büyük maliyetleri bulunan sermaye kaçışları, en az gelişmiş Sahra- Altı ülkelerinde, gelişmekte olan Latin Amerika ülkelerinden yaklaşık üç kat fazla gerçekleşmektedir. Doğu Asya ülkeleri ile mukayese edildiğinde ise bu oran altı katından fazla olmaktadır¹⁶⁸.

Başka bir çalışmada ise sermaye kaçışlarının nedenleri olarak yüksek enflasyon, dış borçlanma, çevresel belirsizlikler ve siyasi risk faktörleri

¹⁶⁶ Benedict Clements and others, "Fiscal Policy for Economic Development: An Overview", **Helping Countries Develop, The Role of Fiscal Policy**, Ed. Sanjeev Gupta, Benedict Clements and Gabriela Inchauste, IMF Press, 2004, pp. 1- 2.

¹⁶⁷ Nora Lustig, "Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics", **Inter- American Development Bank**, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=214994, 2000, pp. 9- 10, (28.10.2020)

¹⁶⁸ Jonathan Di John, "The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing Countries", **UNU WIDER Research Paper**, No 74, July, 2006, pp. 19- 20.

gösterilmiştir. Buna karşılık yardımlar, kurumsallaşma ve yolsuzlukların azaltılması ise sermaye çıkışlarını önleyebilecek unsurlar olarak sayılmaktadır¹⁶⁹.

2.2.1.3. İşgücü Piyasalarında Yaşanan Sorunlar ve İşsizlik

İstihdam yapısındaki problemler ve işsizlik sorunu, yukarıda incelenen gelir dağılımı eşitsizliği, enflasyon ve bütçe açıklarının yoksulluk üzerindeki olumsuz etkileri ile birlikte yoksulluğun başta gelen nedenleri arasında gösterilmektedir. Aynı zamanda birçok çalışmada, yalnızca düzensiz istihdam ve işsizlik değil, kişilerin yoksulluktan kurtulmalarını sağlayabilecek belirli bir ücret düzeyinden yoksun olmaları- yani çalışan yoksullar- da işgücü piyasaları ve yoksulluk arasındaki ilişkinin diğer bir yönü olarak ele alınmaktadır.

Yoksul olarak tanımlanan kişilerin, genellikle işgücü piyasaları ile düzenli bir ilişki içerisinde olmayan, eksik istihdam sorunu ile karşı karşıya olan ya da işsiz oldukları ortaya konulmaktadır. Bu nedenle işsizliğin olduğu yerde yoksulluğun da kaçınılmaz olarak ortaya çıkacağı söylenebilir. Bu ilişki tersinden kurulduğunda da anlamlıdır, zira yoksulluğun üretim- tüketim dengesini bozduğu, yatırımların yapılamadığı ortamlarda da işsizliğin artacağı kabul edilebilir. Dolayısıyla yoksulluğun en önemli sebeplerinden biri olan işsizlik ya da istihdam edilmemiş olmak, yoksulluk döngüsünün başlangıç noktası olarak ifade edilmektedir¹⁷⁰.

Son dönemde birçok çalışmada işsizlik sorunu küreselleşme dinamiği bağlamında ele alınmaktadır. Buna göre dünyada yaşanan büyük değişim ve dönüşümleri açıklamak için sıklıkla kullanılan küreselleşme olgusu ile birlikte işsizlik, gelişmişlik düzeyleri ne olursa olsun tüm ülkelerde yeni biçimler almış ve yaygınlık kazanmıştır. Siyasi, ideolojik, ekonomik ve teknolojik yönleri bulunan küreselleşme bağlamında, üretim ve istihdam yapıları değişmekte, krizler global alana yayılmakta ve yapısal uyum programları aracılığı ile devletlere dayatılan neo-liberal siyasalar dolayısıyla işsizliğin arttığı iddia edilmektedir¹⁷¹. Daha çok eleştirel

¹⁶⁹ A. Yasemin Yalta, "Capital Flight: Conceptual and Methodological Issues", **H. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 27, Sayı 1, 2009, ss. 84- 88.

¹⁷⁰ Hüseyin Mualla Yüceol, "Küreselleşme, Yoksulluk ve Emek Piyasası Politikaları", **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 14, Sayı 2, 2005, ss. 497- 505.

¹⁷¹ Ali Sırrı Yılmaz ve Beyzade Nadir Çetin, "Küreselleşmenin İşsizlik Üzerine Etkileri", **e- Journal of New World Sciences Academy**, Cilt 3, Sayı 1, 2007, s. 15.

yaklaşımlar tarafından dile getirilen, küreselleşmenin dünya genelinde yoksulluğu artırdığı söylemine kanıt olarak genellikle işsizlik ve yoksulluk arasındaki bu ilişki gösterilmektedir.

Küreselleşme ve artan rekabet dolayısıyla işgücü maliyetlerini ve reel ücretleri düşürmeye yönelik uygulamaların, İkinci Dünya Savaşı sonrasında geliştirilen sosyal devlet dönemi kazanımlarını geriletmediği, dolayısıyla yoksulluğu artırdığı ifade edilmektedir. Söz konusu uygulamalar, üretim ölçeğinin daralması, üretimde taşeronlaşma, bölümlenme ve kısmi süreli çalışma, sigortasız çalışma, geçici ve uzaktan çalışma gibi düzensiz istihdam biçimlerinin artması şeklinde gerçekleşmektedir¹⁷².

İşsizlik ve yoksulluk arasında kurulan ilişkide dikkate alınması gereken bazı önemli noktalar mevcuttur. Bunların başında ülkedeki işsizliğin yapısı gelmektedir. Buna göre yaş, eğitim durumu ve temel işsizlik nedenleri bunların başında gelmektedir. Sorunun genç kuşaklarda ve eğitilmiş kesimlerde yaygınlaşması yoksulluğu derinleştirmektedir. Diğer önemli bir etken ise işsizliğin yaşanma süresidir. Bu doğrultuda uzun süreli işsizlik daha çok endişe verici olmaktadır. Düzensiz istihdam ve düşük ücret sorunlarının bulunduğu durumlarda da kişilerin ya da hanehalkının geliri özellikle az gelişmiş ülkelerde yoksulluktan kurtulmaya yetmemektedir¹⁷³.

Görel yoksulluk çalışmalarının öncüsü Townsend, *İngiltere’de Yoksulluk* adlı eserinde, çalışan kesimlerde yaşanan yoksulluğa dikkat çekmekte ve tam zamanlı olarak istihdam edildikleri halde toplumun geçimlik standartlarına uygun olarak, kendilerinin ve ailelerinin geçimini sağlayacak gelirden mahrum olan yoksul kesimlere odaklanmaktadır¹⁷⁴.

Gilbert’e göre ailelerin asgari geçimlik tutarı elde edebilmeleri bazı durumlarda ailedeki çocuk, genç ve yaşlıların da işgücüne katılımları ile mümkün olabilmektedir. Bunun yanında çalışacakları iş konusunda seçici davranabilecek kadar ekonomik güvenceye sahip olan işsizler de bulunmaktadır. Ayrıca verilere göre

¹⁷² Sapançalı, **a.g.m.**, 2001, s. 125.

¹⁷³ Şenses, **a.g.e.**, ss. 168- 169.

¹⁷⁴ Townsend, **a.g.e.**, s. 588.

kayıt dışı sektörlerde çalışanlar içerisinde vasıflı kişilerin oranı vasıfsız olanlara göre daha azdır, kadınlar kayıt dışı sektörlerde erkeklere göre daha fazla yer almaktadır. Benzer şekilde kadınların aile reisi olduğu örneklerde, kadınlar artan sorumlulukları nedeniyle işgücüne katılımında zorluklarda karşılaşmaktadır¹⁷⁵.

İşgücüne katılım ve işsizlik noktasında ekonomide meydana gelen dalgalanmalar ve durgunluklar sebebiyle işini kaybeden ya da yoksulluk sınırına çok yakın bulunması nedeniyle yoksulluğa düşen kesimler de bulunmaktadır. Bu noktada dikkat çekici olan, yoksulluğun iktisadi gerileme dönemlerinde hızla arttığı, fakat toparlanma ve krizden çıkış dönemlerinde daha az istihdam yaratılması dolayısıyla yoksulluğun aynı oranda azalmadığıdır¹⁷⁶.

İstihdam, ücret politikaları ve işsizlik gibi işgücü piyasası göstergeleri ile yoksulluk ilişkisinde belirleyici olarak eğitim ve ona bağlı olarak ortaya çıkan beşeri sermayenin niteliği öne çıkmaktadır. İşsizlik riskini azaltması, eğitimden beklenen en temel getiri olarak kabul edilir. Eğitim seviyesi yükseldikçe bireylerin beşeri sermayeleri artmakta ve daha eğitilmiş bireyler iş bulma sürecinde daha etkin davranmaktadır. Dolayısıyla işsiz kalma süreleri kısaltmakta ve sorunun bireylere maliyeti düşmektedir¹⁷⁷.

2.2.1.4. Finansal Krizler

Gelişmekte olan ülkeler ve geçiş ekonomileri yapısal özellikleri dolayısıyla finansal krizlere daha yatkındır. Ödemeler dengesinin bozulması ya da bankacılık sektöründe yaşanabilecek krizler dolayısıyla ülke ekonomisinde meydana gelecek yavaşlama dolayısıyla işsizlik oranlarında artışlar, reel ücretlerde ve varlıklarda azalmalar ortaya çıkar. Ayrıca farklı kesimlerin finansal araçlara erişim noktasında eşit olmamaları nedeniyle finansal krizlerle baş etme yöntemleri de farklı olmaktadır. Bu nedenlerle gelir dağılımı eşitsizliği kriz zamanlarında artmakta ve birbirine bağlı

¹⁷⁵ Alan Gilbert, "Third World Cities: Poverty, Employment, Gender Roles and the Environment During a Time of Restructuring", *Urban Studies*, Vol 31, No 4/5, 1994, p. 613.

¹⁷⁶ Mead, *a.g.m.*, p. 332.

¹⁷⁷ Şadan Çalışkan, "Eğitim, İşsizlik ve Yoksulluk İlişkisi", *S. Ü. İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 7, Sayı 13, 2007, s. 290.

sistemlerden oluşan ekonomik yapıdaki aksama nedeniyle ülkelerin yoksulluk görünüşleri üzerinde ciddi olumsuz baskı oluşmaktadır¹⁷⁸.

Finansal krizlerin yoksulluk üzerindeki etkileri bunlarla sınırlı kalmamaktadır. Daha önce de ifade edildiği gibi kriz zamanlarında mali sıkılaştırma politikaları sebebiyle, sosyal harcamalar ve yoksul hane halklarına yönelik transferler kesintiye uğramakta, bu nedenle yoksulluk üzerinde ikincil bir olumsuz etki oluşmaktadır.

2.2.2. Yoksulluğun Siyasi ve İdari Nedenleri

Yoksullukla ilgili ilk çalışmaların yapılmaya başlandığı 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başlarından itibaren günümüze değin, araştırmalarda iktisadi değerlendirmelerin ağır bastığı, buna karşılık siyasi ve sosyolojik değerlendirme unsurlarının hem yoksulluk tanımları hem de yoksulluğun nedenleri incelenirken Dünya Bankası gibi kuruluşlar dâhil büyük ölçüde göz ardı edildiği ifade edilmektedir. Tam da bu noktadan hareketle, yoksulluk sorununun siyasi gündemin alt sıralarında yer almasını bir yoksulluk sebebi olarak değerlendirmek¹⁷⁹ ve yoksulluğun iktisadi belirleyicilerini inceleyen çalışmaları tamamlayıcı mahiyette olmak üzere, yoksulluğun siyasal, idari ve yasal unsurlarını da hesaba katmak gerekmektedir.

Yoksulluğun, bu çalışmanın da ana kabullerinden biri olarak, çok boyutlu ve karmaşık yapısı içerisinde incelenmesi gerektiği, bu bağlamda geniş bir nedensellik ağı göz önünde tutularak mücadele stratejileri ve siyasalar geliştirilmesi zorunluluğu temelinde ele alınması fikri son yıllarda Birleşmiş Milletler öncülüğünde temel bir yaklaşım olarak kabul görmektedir. Bu doğrultuda yoksulluğun iktisadi nedenleri ele alındıktan sonra, çalışmanın bu kısmında siyasi, idari ya da yasal nitelikli bazı unsurlara dikkat çekilecektir. Bu unsurlar siyasi sistemin niteliği ve yoksulluk ilişkisi, yoksullukla mücadelede kurumsal yapı ve kapasite eksikliği, insan hakları ihlalleri ve yolsuzluklar olarak gösterilmektedir.

¹⁷⁸ Emanuele Baldacci and others, "Financial Crises, Poverty and Income Distribution", **IMF Working Paper**, No 02/4, January, 2002, pp. 4- 5.

¹⁷⁹ Şenses, **a.g.e.**, s. 207.

2.2.2.1. Siyasi Sistemin Niteliği ve Yoksulluk

Bingöl'ün Piketty'den aktardığına göre, yoksulluk ile politikanın birbirinden ayrılması mümkün değildir. Bu anlamda yoksulluk, zenginliğin paylaşımı ve eşitsizlikler temelinde değerlendirilmekte ve siyasi kurumlar öncülüğünde uygulanan vergi politikaları, finans politikaları ve diğer kamu politikaları neticesinde yoksulluğun yeniden üretildiği ve sorunun ekonomik yaklaşımlara indirgenmeden de açıklanabileceği ifade edilmektedir¹⁸⁰.

Ulusların Düşüşü (*Why Nations Fail?*) adlı çalışmalarında Acemoğlu ve Robinson, neden bazı ülkelerin zengin bazılarının ise yoksul olduğu sorusuna cevap aramakta ve siyasetin yokluğu, siyasal gücün küçük bir grup tarafından kullanılması ve yozlaşma gibi sebepleri diğer muhtemel açıklamalardan öne koymaktadırlar. Yazarlar, tarihsel süreç içerisinde siyasal hakların yaygınlaştırıldığı, hükümetlerin halka karşı sorumlu olduğu ve geniş kitlelerin ekonomik fırsatlardan yararlanabildikleri siyasi dönüşümünü gerçekleştirmiş toplumlarda, söz konusu siyasi kazanımların ve kurumsallaşmanın yoksulluğun azaltılmasında başat rolü üstlendiğini savunmaktadır¹⁸¹.

Siyasi yapının niteliği, kalkınma ve yoksulluk arasında ilişki kuran Bhagwati, farklı ülke grupları arasında dört kademeli bir sınıflandırma yapmaktadır. İlk olarak demokratik sistemlere sahip olan, hem de piyasa ekonomisinin işlediği Batı Avrupa ülkelerinde etkin ve dinamik bir toplum yapısı oluşmakta, ekonomik ve sosyal göstergeler olumlu olmaktadır. Bunların her ikisinin de bulunmadığı Eski Sosyalist ülkelerde ise ekonomik performans ve sosyal göstergeler kötüdür. Hindistan gibi demokrasi ile yönetilen fakat piyasa ekonomisi olmayan ülkelerde, her iki gösterge de olumlu değildir. Son olarak demokratik olmayan fakat serbest piyasa, rekabet ve dışa açıklık gibi koşulları sağlayan Doğu Asya ülkelerinde büyüme sağlanmakta, sosyal göstergeler ise ikinci ve üçüncü gruplardan daha iyi olmaktadır¹⁸².

¹⁸⁰ Seçkiner Bingöl, **a.g.m.**, s. 62.

¹⁸¹ Daron Acemoğlu ve James A. Robinson, **Ulusların Düşüşü, Güç Zenginlik ve Yoksulluğun Kökenleri**, Çev: Faruk Rasim Velioğlu, Doğan Kitap, İstanbul, 2012.

¹⁸² Jagdish N. Bhagwati, "Democracy and Development: Cruel Dilemma or Symbiotic Relationship?", **Review of Development Economics**, Cilt 6, No 2, 2002, p. 157.

Öte yandan, yoksulluğun ekonomik bir sorun olmanın ötesinde idari bir sorun olarak kavranması gerektiği savunulmakta ve emeğin her alanda disipline edilmesi, bireysel hayırseverliğin değil yoksul yardımlarının kamu düzeyinde ele alınması, yoksulluk politikalarının yönetiminde merkezileşmenin savunulması ve yoksulluğun muhtaç- yoksul ayrımı temelinde ele alınması gibi önerileri içeren bir yaklaşım ortaya koyulmaktadır¹⁸³.

Bu ifadelerden anlaşıldığı üzere ülkedeki siyasal yapının niteliği ve halkın taleplerinin karar alma mekanizmaları üzerinde ne kadar etkili olduğu gibi konular üzerinden, siyaset kurumunun halkın yaşam standartları üzerinde doğrudan veya dolaylı etkileri olan karar ve seçimleri şekillenmektedir. Sonuç itibarıyla siyasetin bu etkisi yoksulluğa yönelik çok boyutlu açıklamaları destekler niteliktedir ve yoksulluk sorununa yönelik değerlendirmelerde, kamu yönetimleri ve siyasal kurumların önemini anlaşılmaya katkı sağlamaktadır. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında yoksullukla mücadele stratejileri incelenirken ele alınacak olan *yoksulluk yönetimi* kavramının çıkışı da bu önemin anlaşılmasından gelmektedir.

2.2.2.2. Kurumsal Kapasite Yetersizliği

Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ekonomik reformların ve dolayısıyla yoksullukla mücadelenin önündeki en büyük engellerden biri de zayıf ve etkinliğini kaybetmiş kamu kurumlarıdır. Topluma kazanç sağlamayan faaliyetleri gerçekleştiren, emek piyasalarında sorunlara yol açan, çoğu zaman siyasi sistemi tahrip eden rüşvet ve yolsuzluklar ile işleyen ve hizmet talebi yoğun olmasına karşın yeterli personel ve teçhizatlara da sahip olmayan kamu sektörü kurumlarının tekrar fonksiyonel hale getirilmesi ve yoksulluğun bir nedeni olmaktan çıkarılması için bu kurumların yeniden düzenlenmesi gerekmektedir¹⁸⁴.

Yoksullukla mücadelenin kurumsal yapısını resmi kurumlar, sivil örgütlenmeler ve uluslararası kuruluşlar oluşturmaktadır. Dansuk'a göre yoksullukla mücadele edecek ve yoksulluğa yol açan etkenleri ortadan kaldıracak kurumların finans yapısının dağıntık olması, kurumların yasal süreçlerinin belirlenmemiş olması,

¹⁸³ Yılmaz, **a.g.m.**, 2011, s. 72.

¹⁸⁴ Ayşe Meral Uzun, "Yoksulluk Olgusu ve Dünya Bankası", **C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, 2003, s. 168.

kurumlar arasında eşgüdüm bulunmayışı, sosyal reformlara engel olan bürokrasi ve siyaset anlayışının sürmesi, yoksullukla mücadeleyi aksatan ve yoksulluğa yol açan önemli eksikler olarak ifade edilmiştir¹⁸⁵.

2.2.2.3. İnsan Hakları İhlalleri

Hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması dolayısıyla ortaya çıkabilecek insan hakları ihlalleri, günümüzde özellikle Birleşmiş Milletler tarafından yoksulluğa yol açan ve sorunun sürmesine neden olan etkenlerden biri olarak gösterilmektedir. Çalışmanın daha önceki bölümlerinde küresel yoksulluk bağlamında ele alındığı şekliyle yoksulluk, Pogge'nin yaklaşımları doğrultusunda, önlenebilir bir insan hakları ihlali olarak değerlendirilmiş ve bireylere, gelişmiş ülkelere ve küresel kuruluşlara yüklenen bazı sorumluluklara değinilmiştir.

İnsan hakları, insan olmaktan kaynaklanan, renk, dil, etnik köken veya din gibi başka statülerden bağımsız olan, evrensel, devredilemeyen, birbirinden ayıramayan ve herkes için eşit olan haklardır ve BM Genel Kurulu'nun 1948 yılında kabul ettiği 30 maddelik İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile yasal dayanağına kavuşmuştur¹⁸⁶.

Bu doğrultuda, yoksulluğun azaltılması kalkınmanın önünde yer alan önemli bir zorluk olmanın ötesinde, temel bir insan hakları hedefidir. Ancak gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere tüm dünyada ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda insan haklarının yerine getirilmesinde sorunlar ve ihlaller meydana gelmektedir. Bu haklar BM tarafından, iyi bir yaşam standardına sahip olma hakkı, beslenme ve sağlık hizmeti alma hakkı, eğitim alma, iş sahibi olma ve barınma hakkı, bilimsel ve teknolojik ilerlemelerden pay alma hakkı ve felaketlerden korunma hakkı olarak ifade edilmektedir¹⁸⁷.

Pogge'ye göre günümüz küreselleşen dünyasına, bir takım kurumlar ve süreçler tarafından düzenlenen karşılıklı ilişkiler aracılığıyla insanların yaşamını

¹⁸⁵ Ercan Dansuk, "Yoksullukla Mücadelede Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi", Yoksulluk Sempozyumu, **Deniz Feneri Yayınları**, Cilt 1, İstanbul, 2003, ss. 242- 246.

¹⁸⁶ What Are Human Rights?, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>, (02.12.2020)

¹⁸⁷ UNDP, **Human Development Report**, Human Rights and Human Development, Oxford University Press, New York, 2000, p. 73.

derinden etkileyen ve DB, IMF, DTÖ, BM, NATO, G7 gibi kurumlar ve ulus üstü şirketler aracılığıyla tekil işleyişlerin ötesinde sistematik bir etki yaratan büyük bir sistem hâkimdir. Fakat teknolojiye, bilimde ve ekonomide yaşanan büyük ilerlemelere rağmen, küresel planda ağır ve yaygın yoksulluk yaşanmaya devam etmektedir. Bu nedenle Pogge tarafından, global sistemin yukarıda işaret edilen hâkim unsurlarının, insan haklarını temel alan çekirdek bir adalet anlayışı üzerinden eleştiriye tabi tutulması ve en azından şiddetli yoksulluğu ortadan kaldıracak alternatiflerin hayata geçirilmesi önerilmektedir¹⁸⁸.

Sonuç itibarıyla sivil, siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel haklar olarak ifade edebileceğimiz insan hakları, birbirini tamamlar niteliktedir ve ararındaki nedensellik ilişkisinden dolayı, ekonomik ve sosyal nitelikli haklar sivil ve siyasi haklardan ayrılmamalıdır. Bu haklar yoksul insanların güvenliğini artırmakta ve kapasitelerini yükselterek yoksulluktan kurtulmalarını sağlamaktadır. İyi bir yaşam standardı, beslenme, sağlık ve diğer sosyal ve ekonomik haklar gibi insan özgürlüğü ve saygınlığının gerektirdiği hakların korunması noktasında hükümetler ve diğer küresel aktörler tarafından gerekli siyasaların uygulanması gerekmektedir¹⁸⁹.

2.2.2.4. Yolsuzluklar

Yolsuzluk konusunda yapılan çalışmalar büyük oranda ekonomik verimlilik üzerine yoğunlaşmaktadır, fakat yolsuzluğun gelir dağılımı ve yoksulluk üzerindeki etkileri göz ardı edilmemelidir. Yolsuzluklar, neden oldukları düşük büyüme oranları sebebiyle gelir eşitsizliğini artırmakta, varlıklı kesimler lehine gerçekleştirilen vergilendirme politikaları, sosyal harcamaların azaltılması, eğitim olanaklarına erişimin kısıtlanması ve yoksul kesimlerin zaten kırılgan olan yatırım kararlarının yok edilmesi nedenleriyle yoksulluğun artmasına yol açmaktadır¹⁹⁰.

Yolsuzluk toplumlar için çeşitli sosyal, ekonomik ve siyasi sonuçları olan bir sorundur, bu nedenle son yıllarda yolsuzluğun sebep ve sonuçlarını inceleyen birçok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalardan elde edilen en önemli sonuç, yolsuzluğun

¹⁸⁸ Özlem Denli, “Bir İnsan Hakları Meselesi Olarak Küresel Yoksulluk”, **Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, 2015, ss. 115- 118.

¹⁸⁹ UNDP, **a.g.r.**, 2000, p. 73.

¹⁹⁰ Sanjeev Gupta and others, “Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?”, **IMF Working Paper**, No 76, May, 1998, p. 4.

eşitsizliği ve yoksulluğu arttırdığıdır. Bilindiği üzere gelir eşitsizliklerini ve yoksulluğu azaltmak hükümetlerin önde gelen hedefleri arasındadır ve bunu başarmak için çeşitli yapısal, sosyal ve ekonomik sorunları aşmaları gerekmektedir. Gelişmişlik düzeyi, kurumsal ve yasal yapı, yatırımlar, enflasyon, işsizlik, teşvikler, beşeri sermaye ve doğal kaynaklar ile birlikte yolsuzluklar bu sorunların başında gelmektedir. Böylece yolsuzluklar, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımının engellenmesi, iş yapma maliyetlerinin artması, kamunun güven duygusunun ve kanun gücünün azalması gibi kanallar üzerinden ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmenin önünü tıkamaktadır¹⁹¹.

Artan yolsuzluk, ülkelerin yalnızca büyüme ve gelir artış oranlarını olumsuz etkilemekte kalmaz, aynı zamanda farklı gelir düzeyleri için eşitsizlikte farklı sonuçlar ortaya çıkarır. Söz gelimi yüksek gelir grubundaki kişilerde yolsuzlukların etkileri daha az hissedilmekte, düşük gelir grubunda ise yolsuzluk, varlıklar ve gelir üzerinde daha fazla oranda baskı oluşturmaktadır. Yine bu doğrultuda hükümetlerin yeniden dağıtımcı politikaları yolsuzluk nedeniyle zarar görmekte, iktisadi imkânları nedeniyle sıkı ilişkiler kurabilen varlıklı kesimler hükümet harcamalarını sosyal alanlardan kendilerinin kazanç sağlayabileceği sektörlerle doğru yönlendirebilmektedir¹⁹².

Etkili bir yönetim mekanizmasına sahip olmayan ülkelerde, artan yolsuzluklar vergi politikalarının kötü uygulanmasına ve vergi gelirlerinin azalmasına da sebep olmaktadır. Vergi tabanının azaldığı, dolayısıyla gelir eşitsizliğinin arttığı böylesi zamanlarda, azalan hükümet gelirleri geniş yoksul kitlelerin faydalanacağı sosyal uygulamaları engellemektedir¹⁹³.

Başka bir açıdan özetlemek gerekirse artan yolsuzluklar devletin kaynak tahsisi ve kullanımı, istikrar ve gelir dağılımı gibi temel işlevlerini yerine getirmesini engeller. Bunun yanında ekonomik büyümeyi çeşitli yollarla azaltıp devletin gelir-harcama yapısını bozan yolsuzluklar, düşük gelir grubunun gelir dağılımı üzerindeki

¹⁹¹ Yılmaz Bayar, Mahmut Ünsal Şaşmaz ve Ömer Faruk Öztürk, "Corruption, Income Inequality and Poverty in Central and Eastern European Union Countries: A Panel Causality Analysis", **İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi**, Cilt 6, Sayı 6, 2017, pp. 341- 342.

¹⁹² Oğuzhan C. Dinçer and Burak Günalp, "Corruption, Income Inequality and Poverty in the United States", https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1158446, 2008, p. 3, (07.12.2020)

¹⁹³ Kabaş, **a.g.m.**, s. 117.

baskılarını artıracak, yeniden dağıtım yönünde baskılar attıkça varlıklı kesimlerin bürokratik ve siyasal gücü istismar etmeleri için motivasyonları artacaktır¹⁹⁴.

Buradan anlaşıldığına göre yolsuzluklar, yoksulların yaşam standartlarını yükseltecek ve beşeri sermayelerini güçlendirecek eğitim, sağlık vb. sosyal harcamaların azalmasına neden olmakta ve gelir eşitsizliklerini artırmak suretiyle yoksulluğu tetiklemektedir. Ekonomik, sosyal ve siyasal yönlerden ülkenin kalkınmasının önündeki engellerin başında gelen yolsuzluk sorunu, hukuk devletinin güçlendirilmesi, kurumsal yapının yerleştirilmesi, beşeri ve kurumsal sermayenin yükseltilmesi, siyasi istikrarın sağlanması gibi araçlarla ortadan kaldırılmalıdır.

2.2.3. Yoksulluğun Küresel Nedenleri

Birleşmiş Milletler tarafından her yıl gerçekleştirilen çalışmaya göre dünyada açlıkla mücadele eden insan sayısı her geçen gün artmaktadır. Bu çalışma, Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (FAO), Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu (IFAD), BM Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF), BM Dünya Gıda Programı (WFP) ve Dünya Sağlık Örgütü (WHO) ortaklığında her yıl hazırlanan *Dünyada Gıda Güvenliği ve Beslenmenin Durumu* raporu adı altında, açlığın ve kötü beslenmenin ortadan kaldırılması hedefine yönelik ilerlemeleri takip eden küresel bir çalışmadır. Rapora göre 2019 yılında açlık çeken insan sayısı, önceki 5 yıla oranla 60 milyon kişi artarak 690 milyona ulaşmıştır. Yüksek ürün maliyetleri ve alım gücünün gittikçe azalması sağlıklı gıdaya erişimi engellemektedir. Rapora göre 2020 yılı sonu itibarıyla en az 83 milyon kişinin daha, Koronavirüs salgını nedeniyle kronik açlıkla yaşamaya mahkûm olacağı tahmin edilmektedir¹⁹⁵.

Söz konusu raporda yer verilen her biri oldukça endişe verici rakamları biraz daha detaylandırmak gerekirse, onlarca yıl oldukça yavaş bir şekilde azalma kaydeden açlık eğrisi, 2014 yılı itibarıyla tekrar tırmanışa geçmiş ve bu artış halen devam etmektedir. Açlık çeken insan sayısı 381 milyon ile Asya kıtası ve 250 milyon

¹⁹⁴ Hamza Çeştepe ve Havanur Ergün Tatar, “Yolsuzluk ve Gelir Eşitsizliği: Seçilmiş Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Panel Veri Analizi”, *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, 2018, s. 113.

¹⁹⁵ UNICEF, BM Raporu Uyarıyor; <https://www.unicef.org/turkey/bas%C4%B1n-b%C3%BCtenleri/bm-raporu-uyar%C4%B1yor-d%C3%BCnyada-her-ge%C3%A7en-g%C3%BCn-a%C3%A7ık-%C4%B1k-%C3%A7eken-insan-say%C4%B1s%C4%B1-artarken-ve-k%C3%B6t%C3%BC>, (08.12.2020)

ile Afrika'da yoğunlaşmaktadır. Bunu 48 milyon kişi ile Latin Amerika ve Karayipler takip ederken, açlığın en hızlı yayıldığı yer yine Afrika'dır. Küresel planda açlıkla mücadele yavaşlamakta, küresel salgın ise gıda sistemlerinin kapasitelerini zayıflatmaktadır. Gıda güvenliğini, üretimden dağıtımına ve tüketime tüm süreçlerde sekteye uğratan Koronavirüs salgını ile mücadelede karantina ve diğer tedbirlerin etkilerini değerlendirmek için erken olsa da, salgın kaynaklı ekonomik daralma neticesinde açlık çekmeye başlayacak insan sayısının 132 milyona ulaşabileceği tahmin edilmektedir¹⁹⁶.

Buradan anlaşıldığına göre dünya liderlerinin 2015 yılında *Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri*'nin ikincisi olarak büyük umutlarla verdikleri açlığa, gıda güvensizliğine ve kötü beslenmeye 2030 yılına kadar son verme taahhüdü, salgının etkileri, süregelen eşitsizlikler, bölgesel gelişme farklılıkları ve kimi zaman şiddete ve iç savaşa dönüşebilen çatışmalar nedeniyle gerçekleşmeyecek gibi görünmektedir.

Küresel yoksulluk bağlamında oldukça karamsar bir tablo önümüzde durmaktadır. Yoksulluğu tetikleyen ve insanlık için en önde gelen tehditlerden biri olan yoksullukla mücadeleyi sekteye uğratan sebepler, daha önce yoksulluğun iktisadi nedenleri ve yoksulluğun siyasi, idari ve yasal nedenleri başlıkları altında incelenmişti. Fakat küresel bir sorunla mücadelede yalnızca yerel ve ulusal araçlar kullanılarak başarıya ulaşılması mümkün değildir. Bu bağlamda yoksulluğa yol açan ve onu tüm dünyada derinleşerek devam eden bir sorun haline getiren nedenler listesine, adil ve demokratik olmayan küresel ekonomik düzeni ve hâkim uluslararası kuruluşlar aracılığıyla gelişmekte olan ülkelerde uygulanan yapısal uyum programlarını, yoksulluğun küresel sebepleri başlığı altında eklemek gerekmektedir.

2.2.3.1. Demokratik Olmayan Küresel İktisadi Yapı

Pogge'ye göre kalkınma iktisadi, ağırlıklı olarak ulusal kalkınma üzerine yoğunlaşmakta ve küresel yoksulluk daha çok, yerel ve ulusal faktörlerle açıklamaya çalışılmaktadır. Bu görüş, gelişmiş Batı ülkelerinin dünyada yaşanan şiddetli yoksulluk ile nedensel olarak bağlı olduğunu ve arka planda işleyen faktörleri gözden

¹⁹⁶ FAO, Dünyada Gıda Güvenliği ve Beslenme Durumu Raporu; <http://www.fao.org/3/ca5249tr/ca5249tr.pdf>, (Erişim Tarihi: 08.12.20)

kaçırma eğiliminin Batı'daki bir yansıması olarak ifade edilmektedir. Bu yönde son yıllarda küresel ekonomik yapının yoksulluğu ve eşitsizlikleri artırdığı tezi daha fazla tartışılmaya başlanmış ve ekonomik düzenin, gelişmekte olan ülkeler lehine revize edilebileceği ortaya konulmuştur¹⁹⁷.

Bu doğrultuda örneğin Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) anlaşmalarının gelişmekte olan ülkeler lehine maliyetlerinin düşürülmesi, ihracat gelirlerinin gümrük vb. anlaşmalar yoluyla artırılması ve böylece yoksullar üzerindeki etkilerinin azaltılması hedeflenebilirdi, ancak bu tür anlaşmalar gelişmiş ülkelerin daha fazla kazanç sağlayacağı şekilde yapılmaktadır¹⁹⁸.

Söz gelimi, 1999 Uruguay Görüşmelerinde zengin ülkeler yoksul ülkelere göre gümrük vergilerinden daha az feragat etmiştir. Yine bir araştırmaya göre zengin ülkeler gelişmekte olan ülkelerin rekabet güçlerinin en fazla olduğu tarım, tekstil ve giyim gibi sektörlerde daha fazla korumacıdır. Gelişmiş ülkelerin gelişmekte olan ülkelere uyguladıkları gümrük oranlarının, diğer zengin ülkelere uyguladıklarının ortalama dört katı olduğu ifade edilmiştir. Bu durum yoksulluk oranlarının hâlihazırda yüksek olduğu gelişmekte olan ülkelere hem daha fazla yük bindirmekte, hem de teknik bilgi ve donanım eksiklikleri dolayısıyla sorunlarını gündeme getirmelerinin dahi önüne geçmektedir¹⁹⁹.

Yoksullukla mücadele çalışmalarıyla bilinen Oxfam'ın yaptığı son çalışmalar, küresel gelir eşitsizliğinin giderek arttığını, üretilen servetin giderek daha az elde toplandığını göstermektedir. Bunun bir göstergesi olarak, nüfusun en yoksul yüzde 50'sinin sahip olduğu servete eş miktarda varlığa sahip olan milyarderlerin sayısı 2016'da 61, 2017'de 43 ve 2018'de ise 26'ya düşmüştür²⁰⁰. Yine Oxfam'ın 2018 verilerine göre, yaratılan küresel servetin yüzde 82'lik kısmının en zengin yüzde 1'lik kesimin cebine gittiği; şirketlerin vergiden kaçınma, siyaset üzerinde artan

¹⁹⁷ Pogge, **a.g.e.**, p. 27.

¹⁹⁸ Kabaş, **a.g.m.**, s. 124.

¹⁹⁹ J. Michael Finger and Philip Schuler, "Implementation of Uruguay Round Commitments. The Development Challenge", **The World Bank Policy Research Working Paper Series**, No 2215, 1999, pp. 5- 6.

²⁰⁰ 'Oxfam: En Zengin 26 Kişinin Serveti, Dünya Nüfusunun Yarısınınine Eşit', <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-46945215>, (09.12.2020)

etkiler, uzun yıllarda kazanılmış işçi haklarının erozyona uğraması ve kemer sıkma politikaları nedeniyle gelir eşitsizliklerinin arttığı ifade edilmektedir²⁰¹.

'*Kamu Yararı mı Özel Servet mi?*' başlıklı raporda artan eşitsizliklerin ve servet yoğunlaşmasının yoksullukla mücadeleyi zorlaştırdığı, son on yılda en yoksul yüzde 50'lik 3.8 milyar insanın servetinin %11 oranında azaldığı, buna karşın on yılda sayıları ikiye katlanan milyarderlerin servetinin 900 milyar dolar arttığı, sadece %1 oranındaki bir varlık vergisi ile 3.3 milyon ölümün engellenebileceği ve okula gitmeyen tüm çocukların eğitim masraflarının karşılanabileceği belirtilmektedir. Rapora göre söz konusu rakamlar küresel iktisadi sistemin başarısızlığına işaret etmektedir. Bu durumla baş edebilmek ise, başta zenginler ve şirketlerin adaletli bir şekilde vergilendirilmesi, vergi kaçırmak için varlıkların denizaşırı hesaplara aktarılmasının engellenmesi, yolsuzlukların önlenmesi, yeterli kaynaklara sahip olmayan ülkelere uluslararası yardım ve borçlanma kolaylıklarının sağlanması gibi seçenekler gösterilmektedir²⁰².

2.2.3.2. Uluslararası Örgütler ve Neoliberal Yapısal Uyum Programları

1970'li yılların sonunda, neo-liberal küreselleşme politikalarının kök salması ve derinleşmesi amacı doğrultusunda, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşlarının katkılarıyla az gelişmiş ülkelerde söz konusu siyasalar hızla yayılmıştır. Uluslararası Para Fonu- IMF, kısa dönem istikrarsızlık içinde bulunan az gelişmiş ülkelerin ekonomi politikalarına müdahale ederken, 80'li yıllarda Dünya Bankası yapısal uyum politikaları aracılığıyla dış ticaret serbestleştirilmesi ve özelleştirme gibi alanlarda etkili olmuştur. Bu kurumlar kadar dikkat çekmese de, 1995 yılında kurulan Dünya Ticaret Örgütü de, neo-liberal kurumsal yapının temel taşlarından biri olarak, az gelişmiş ülkelerin dış ticarete ve yabancı yatırımlara açık hale getirilmesi, sermaye önündeki engellerin kaldırılması ve devlet müdahalesinin azaltılması gibi alanlarda siyasalar üretmektedir²⁰³.

²⁰¹ 'Dünyanın En Zengin %1'lik Kesimi Küresel Servetin %82'sine Sahip', <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-42770005>, (09.12.2020)

²⁰² Oxfam, "Public Goods or Private Wealth", **Oxfam Briefing Paper**, Jan, 2019, Oxford.

²⁰³ Fikret Şenses, "Neoliberal Küreselleşme Kalkınma İçin Bir Fırsat mı, Engel mi?", **ERC Working Paper in Economic**, <http://erc.metu.edu.tr/en/system/files/menu/series04/0409.pdf>, 2004, ss. 3- 4, (14.12.2020)

Devlete ekonominin kalkınmasında ve gelişmesinde önemli roller atfeden Keynesyen iktisat modelinin krizlerle karşılaşması, üretken sermayede görülen kar sıkışmaları ve sermaye risklerinin artması neticesinde ortaya çıkan sorunlar, Washington uzlaşısına dayalı neoliberal siyasalar ve sermaye akışlarının önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik yapısal uyumlaştırma politikaları ile aşılmaya çalışılmıştır. Söz konusu siyasaların, azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin sorunlarını çözmekten çok, merkez ülkelerin yaşadıkları gerilimleri aşmaya yönelik olarak biçimlendirildikleri ve ülkelerin birbirinden tamamen farklı iç dinamikleri çoğunlukla dikkate alınmaksızın üretilen reçeteler oldukları ifade edilmektedir. Azgelişmiş ülkelerin zaten sorunlu olan iç dinamikleri ile liberalizasyona geçildiğinde ortaya çıkan maliyetlerin daha şiddetli olduğu da bu tespitler arasındadır²⁰⁴.

Chossudovski, çoğunlukla azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanan uyumlaştırma politikalarının 90'lar ile birlikte gelişmiş ülkelerde de makro-ekonomik reformlar olarak uygulanmaya başlandığını ifade etmekte ve üçlü mekanizma aracılığıyla denetlenen ekonomi reçetelerini sonuçları itibariyle değerlendirmektedir. Reformlar neticesinde devletin sosyal harcamaları kısıtlanması, refah devleti kazanımlarının zarar görmesi, ücret düzeylerinin azalması ve alım gücünün düşmesi, işsizlik, nüfusun bir kısmının marjinalleşmesi, zararlı çevresel sonuçların göz ardı edilmesi, ulusal paraların değer kaybetmesi ve gelişmekte olan ülkelerin borç stoklarının aşırı büyümesi gibi olumsuz sonuçların, küresel anlamda yoksullaşmaya neden olduğu ortaya konulmuştur²⁰⁵.

Bu doğrultuda yapılan başka bir çalışmada, neoliberal uyum politikaları ve kırsal yoksulluk ilişkisi ele alınmış ve neoliberal siyasaların hem azgelişmiş ülkelerin kendi içlerinde hem de ülkeler arasında gelir dağılımını bozduğu ve böylelikle yoksulluğun artmasına neden olduğu ifade edilmiştir. Buna göre sermaye ve ticaret önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik politikalar, azgelişmiş ülkelerin rekabet güçlerinin görece fazla olduğu tarım gibi sektörlerden elde ettikleri karların azalmasına neden olmuş, buna karşın sanayileşmiş ülkelerde hâlihazırda korunmakta

²⁰⁴ Zeynep Zafir Benderli ve Zeki İlker Görenel, "Neoliberal Ekonomi Politikalarının Latin Amerika Üzerindeki Etkileri", **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 21, Sayı 1, 2006, s. 184.

²⁰⁵ Chossudovsky, **a.g.e.**, s. 38.

olan tarım ve giyim gibi sektörlerin gelirleri artmıştır. Ayrıca tarım arazileri ulusal ya da uluslararası şirketlerin kontrolüne girerken, kırdan kente düzensiz göçlerin de önü açılmış ve bu durum birçok sorunu beraberinde getirmiştir²⁰⁶.

Nihayetinde yapısal uyum politikaları, daha eleştirel yaklaşımlar tarafından yoksulluğun makro- iktisadi belirleyicileri arasında sayılmakta ve küresel çapta etkin sermaye ve çok uluslu şirketlerin jeopolitik çıkarlarının ülke çıkarlarına zarar vererek, yıkıcı ekonomik ve toplumsal sonuçlar ortaya çıkardığı ifade edilmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde öncelikle yoksulluk dinamiklerini ele alan teoriler, sonrasında ise yoksulluğun ekonomik, siyasi/ idari ve küresel nedenleri incelenmiştir. Yoksulluğa yol açan etmenlerin araştırılması elbette farklı sınıflandırmalar şeklinde de yapılabilirdi. Söz gelimi yoksulluğun yerel, bölgesel, ulusal ve küresel sebepleri şeklinde bir sınıflandırma yapmak mümkündür. Ya da zaman kıstasına göre yoksulluğun kısa, orta ve uzun dönemli belirleyicileri incelenebilirdi. Bu seçim çalışmanın kapsamına ve hedefine göre yapılmıştır. Sonuç itibarıyla, sebep ve sonuçları bakımından birbirinden ayrılması oldukça zor olan bu dinamikler ve bunların yoksulluk sorunu ile olan bağlantıları dikkatlice incelenmeli ve bu doğrultuda üretilecek kamu politikalarını da içeren yoksullukla mücadele stratejileri ele alınmalıdır. Çalışmanın ikinci bölümü yoksulluk ölçümlerinin gelişimi, önemi ve yoksulluğun ölçülmesinde kullanılan endekslerin incelenmesi ile tamamlanacaktır.

2.3. Yoksulluğun Ölçülmesi

Çağdaş yoksulluk çalışmalarında, tanım düzeyinde yoksulluğun çok katmanlı bir olgu olduğu noktasında genel bir uzlaşmaya varılmış gibi görünmesine rağmen, yoksulluğun ölçülmesinde tek boyutlu, gelir yoksulluğu temelli ekonomik ölçütler halen ağırlıklı olarak kullanılmaktadır. Yalnızca kalkınma diskurunun değil, çağdaş kalkınma amaçları olarak nitelendirilen Milenyum Kalkınma Hedefleri'nin (MDGs), BM İnsani Kalkınma Endeksi'nin (HDIs) ve Yoksulluğu Azaltma Stratejisi Belgeleri'nin (PRSPs) ortaya konulmasında da ekonomik göstergeler yaygın olarak

²⁰⁶ Öztürk, a.g.m., s. 613.

kullanılmaktadır. Sumner'e göre yoksulluk ölçümünde kullanılan yöntemler aşağıdaki özellikleri taşımalıdır²⁰⁷:

- Karar vericiler ve politika yapıcılar için amacına uygun ve kullanışlı olmalı
- Veriler kolay elde edilebilir olmalı ve kolayca manipüle edilememeli
- Temel yoksulluk kavramsallaştırmasına uygun olarak geniş bir çerçevede uygulanabilir olmalı
- Basit, ölçülebilir ve kesin veriler içermeli, müphem olmamalıdır.

Sumner²⁰⁸ bir başka çalışmasında ise, yoksulluk ölçümünde üç ana gruptandırmadan söz etmektedir. Bunlar ekonomik refah temelli göstergeler, refahın ekonomik olmayan yönü ile ilgili göstergeler ve her ikisinin bileşimi olan göstergelerdir. Kısa dönemli, hızlı ve pratik sonuçlar elde edilmek istendiğinde ekonomik göstergeler daha iyi sonuç verirken; ekonomik olmayan refah göstergeleri son dönemde daha derinlikli orta ve uzun dönem çalışmalarda tercih edilmektedir. İnsan refahının anlamı ve ölçülmesinin son yarım asırlık gelişimi aşağıdaki şekilde ortaya konulmuştur:

Tablo 2.2. Refahın Anlamı ve Ölçülmesine Dair Hâkim Görüşlerin Gelişimi

Dönem	Refahın Anlamı	Refahın Ölçülmesi
1950'ler	Ekonomik Refah	Gayri Safi Milli Hâsıla
1960'lar	Ekonomik Refah	Kişi Başına Düşen GSYİH
1970'ler	Temel İhtiyaçlar	Kişi Başı GSYİH + Temel Mallar
1980'ler	Ekonomik Refah	Kişi Başı Milli Gelir + Ekonomik Olmayan Faktörler
1990'lar	İnsani Kalkınma + Kapasiteler	İnsani Kalkınma ve Sürdürülebilirlik
2000'ler	Evrensel Haklar ve Özgürlükler	Milenyum Kalkınma Hedefleri ve Yeni Riskler, İzolasyon ve Güçlendirme vs

Kaynak: Sumner, **a.g.m.**, 2004, p. 3.

²⁰⁷ Andrew Sumner, "Meaning versus Measurement: Why Do 'Economic' Indicators of Poverty Still Predominate?" **Development in Practice**, Vol 17, No 1, Feb 2007, pp. 4- 5.

²⁰⁸ Andrew Sumner, "Economic Well- being and Non- economic Well- being", **UNU WIDER Research Paper**, No 30, April 2004, pp. 1- 3.

Uluslararası literatürde yoksulluğun ölçülmesinde genellikle asgari geçimlik tutarın belirlenmesine dayalı mutlak yoksulluk ve tüketim harcamalarına göre yoksulluk hesaplanmasına yönelik olan ve aynı zamanda yoksulluk ile sosyal göstergeler arasındaki ilişkileri inceleyen göreceli yoksulluk kavramları kullanılmaktadır²⁰⁹. Fakat son yıllarda gelir ve tüketim harcamaları temelli tek boyutlu yoksulluk ölçümlerinden, yoksulluğun farklı boyutlarını ölçmeyi amaçlayan bileşik endekslere doğru bir geçiş yaşanmaktadır. Buna rağmen hem dünyada hem de Türkiye’de gelir ölçütleri ön planda olmaya devam etmektedir. Örneğin Dünya Bankası’nın belirlediği, ortalama günlük geliri satın alma paritesine göre 1, 2,15 ve 4,30 doların altında olan nüfus oranı göstergesi, yoksulluk ölçümlerinde kullanılmaya devam etmektedir²¹⁰.

Yoksulluk seviyelerindeki değişimler ise, yoksulluk istatistiklerinin elde edilmesi ve bu verilerin incelenmesi ile yapılacak yoksulluk ölçümleri neticesinde hesaplanmaktadır. Aynı zamanda yoksulluğa dair rakamlar, bir ekonominin başarılı olup olmadığına dair göstergeler olup, kimlerin yoksul sayılacağı (identification) ve yoksulların bir gösterge altında toplanması (aggregation) işlemlerinin dikkatli yapılması gerekmektedir. Fakat yoksulluk düzeylerindeki değişimler yoksulluk sınırının nasıl hesaplandığı ve yoksulluk ölçümünde hangi endeksin kullanıldığından bağımsız değildir²¹¹. Dolayısıyla farklı yoksulluk sınırları ve farklı yoksulluk endekslerinin hesaba katılmasıyla yoksulluğun farklı düzeylerinin ölçülmesi mümkün olabilecektir.

Kimlerin yoksul olarak sayılacağı (Sen’in teşhis problemi) ve bir yoksulluk göstergesi altında ne kadar insanın toplanacağı (Sen’in toplama problemi) gibi sorulara verilecek cevaplar, hangi göstergelerin dikkate alınacağına bağlıdır ve yoksulluğun şiddetinin anlaşılmasında oldukça önemlidir. Söz gelimi günümüzde 700 milyona yakın insan günlük 1 dolar sınırının altında yaşamaktadır, öte yandan 1.8 milyar insan ise yeterli temizlik ve hijyen koşullarına erişmekte zorlanmaktadır. Bu verilerden hangisinin öncelikli olarak ele alınacağı, verilerin hangi ağırlıklarda

²⁰⁹ Dansuk, **a.g.m.**, 1997, s. 2.

²¹⁰ Eda Doğan, “Türkiye’de Yoksulluğun Ölçülmesi”, **Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi**, Yayın No 2880, Ankara, 2014, s. 13.

²¹¹ S. Subramanian, “Poverty Measurement and Theories of Beneficence”, **WIDER Research Paper**, No 62, November 2005, ss. 9 -10.

değerlendirmeye katılacakları tartışma konusudur. Ayrıca bir göstergede yoksulluk azalırken, başka bir göstergede artıyor olabilir, ya da yoksulluk zaman kıstasına göre değişiyor olabilir. Dolayısıyla dinamik bir kavram olarak yoksulluğun ölçülmesinde, çok boyutlu yapısının ihmal edilmemesi ve amaca uygun yöntemlerin tercih edilmesi gerekmektedir²¹².

Ekonomik ve sosyal politikalar genellikle toplumdaki yoksul kişilerin durumlarında meydana getirdikleri etki üzerinden değerlendirilmektedir. Vergi reformları, işgücü piyasası reformları veya bütün olarak ekonomik ve sosyal reformların değerlendirilmesinde, siyasarın yoksullara yaptıkları etkiler turnusol kâğıdı işlevi görmektedir. Dolayısıyla bir ekonomik sistemin ve hükümet politikalarının başarı ölçütünün, yoksullukta meydana getirdikleri değişimler olduğu ifade edilmektedir²¹³.

Karadağ'a göre yoksulluk ölçümlerinin en önemli özelliği, kullanılan yoksulluk tanımlarının çalışma sonucunu etkilemesidir. Aynı veriler farklı tanımlar ışığında değerlendirildiğinde farklı yoksulluk profilleri ortaya çıkacak, bu da farklı yoksullukla mücadele politikalarını beraberinde getirecektir. Bu sebeple yoksulluk ölçütünün seçimi teknik bir ayrıntı değildir ve kullanılacak yöntemlerin gerçekleştirilen çalışmanın amacına uygun olarak belirlenmesi büyük önem taşımaktadır²¹⁴.

2.3.1. Yoksulluğun Ölçülmesi Neden Önemlidir?

Yoksulluk genellikle bireylerin ya da hane halklarının gelir ve tüketim düzeylerindeki yetersizlik nedeniyle belli bir yaşam standardının altında bulunmaları durumu olarak ifade edilir. Bunun yanında insanların belli bir alandaki yoksunlukları da yoksulluk olarak ifade edilebilir. Eğitim ya da sağlık yoksunluğu gibi. Refah ve yoksulluğa en kapsamlı yaklaşım ise, bireylerin toplumda varlıklarını sürdürecektir kapasitelerden mahrum olmaları durumu olarak ifade edilmektedir. Haughton ve

²¹² Sumner, **a.g.m.**, 2007, s. 5.

²¹³ Kristian Niemietz, "Constructing a New Measure of Poverty for the UK", https://kclpure.kcl.ac.uk/portal/files/13319299/Studentthesis-Kristian_Niemietz_2014.pdf, p. 14, (02.01.2021)

²¹⁴ M. Ali Karadağ, "Tek Boyutlu ve Çok Boyutlu Yoksulluk Ölçümleri: Türkiye Uygulaması", **Doktora Tezi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2015, s. 3.

Khandker, çalışmalarında yoksulluk ölçümlerini gerekli kılan dört önemli nedenden bahsetmektedirler²¹⁵:

- Yoksul insanları, siyasi ve iktisadi politikaların ilgi alanında tutmak
- Toplumdaki yoksul insanların kimler olduklarını belirlemek ve uygun müdahale araçlarını kullanabilmek
- Yoksullara yönelik olarak geliştirilen siyasaların ve projelerin izleme ve değerlendirmelerini yapabilmek
- Yoksullukla mücadelede görevli olan kuruluşların etkinliklerini ve çalışma düzeylerini değerlendirebilmek.

2.3.2. Yoksulluğun Ölçülmesinde Kullanılan Yöntemler

Yoksulluk ölçümlerinin değerlendirilmesinde Osberg ve Xu tarafından yoksulluk ölçümlerinin değerlendirilmesinde ön koşul olarak, en çok bilinen yedi tane aksiyom ya da ilke aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir. Bu ilkeler;

- Odak aksiyomu; yoksulluk ölçümü yoksul olmayanlardan bağımsız olmalıdır.
- Zayıf monotonik aksiyom; yoksul bir insanın gelirindeki azalma, diğer gelirleri sabit kalırken yoksulluk ölçüsü değerini artırmalıdır.
- Tarafsızlık aksiyomu; yoksulluk ölçüsü gelirlerin sıralamasına karşı duyarsız olmalıdır.
- Zayıf transfer aksiyomu; iki kişi arasında daha yoksul olandan diğerine gelir transferi yapılıyor ve yoksul insanlar grubu değişmiyorsa yoksulluk ölçüsünde artış olmalıdır.
- Yukarı yönlü güçlü transfer aksiyomu; iki kişi arasında daha yoksul olandan diğerine gelir transferi yapılıyorsa yoksulluk ölçüsünde artış meydana gelmelidir.
- Süreklilik aksiyomu; yoksulluk ölçüsü gelirlere bağlı olarak devamlı değişmelidir.
- Kopyanın değişmezliği aksiyomu; yoksulluk ölçüsünün değeri bir gelir dağılımından elde edilen yeni verilerle değişmemelidir²¹⁶.

²¹⁵ Haughton and Khandker, *a.g.e.*, pp. 3- 6.

C. Booth (1899) ve S. Rowntree (1901) tarafından yoksulluk ölçümleri yapılmaya başlandığından beri geleneksel yaklaşımlar yoksulluğun parasal yönüne odaklanmıştır. Buna göre yoksulluk genellikle gelir yönünden, kısmen de tüketim boyutlarıyla tek boyutlu olarak ele alınmıştır. Son yıllarda ise yoksulluk ölçümleri Townsend'in yoksulluk yaklaşımı ve Sen'in kapasite yaklaşımları doğrultusunda tek boyutludan çok boyutlu olanlara doğru evrilmiş, yoksulluk ölçütü olarak gelir düzeyi yerine kapasite ve yapabilirliklere odaklanılmıştır. Bu yapılırken gelirin etkisi denkleme yine dâhil edilmekte fakat gelir düzeyi yoksulluk üzerinde etkili olan faktörlerden biri olarak ele alınmaktadır²¹⁷.

Yukarıda ifade edildiği gibi, yoksulluğu ölçme yöntemleri yoksulluk tanımları ve yaklaşımları ile birlikte gelişmiş ve çeşitlenmiştir. Bu doğrultuda yoksulluk ölçüm metotları iki ana başlık altında ele alınabilir. Bunlar gelir ve tüketime dayalı parasal yoksulluk ölçümleri ve insani yoksulluk ölçümleridir. Parasal yoksulluk ölçümleri başlığı altında Kafa Sayım Oranı, Yoksulluk Açığı Endeksi, Yoksulluk Açığının Karesi Endeksi, FGT Endeksi ve Sen Endeksi ele alınacaktır. İnsani yoksulluğun ölçülmesinde ise bileşik yoksulluk endeksleri de denilen İnsani Gelişme ve İnsani Yoksulluk Endeksleri ve 2010 yılı sonrasında kullanılmaya başlanan Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi incelenecektir.

2.3.2.1. Parasal Yoksulluk Ölçümleri

Parasal yaklaşımların, mikroekonominin temelinde bireylerin fayda maksimizasyonu davranışı bulunduğu önermesi ile uyumlu olması, iktisatçılar tarafından kabul görmesini sağlamıştır. Buna göre tüketiciler olarak bireylerin amacı elde ettikleri faydayı artırmaktır ve tüketicilerin yaptıkları harcamalar malların sağladığı faydayı göstermektedir. Böylece refah düzeyinin ölçülmesinde harcamalar ve gelir düzeyi kullanılmaktadır. Parasal yaklaşımlara göre, tüketim ve gelir

²¹⁶ Lars Osberg and Kuan Xu, "How Should We Measure Poverty in a Changing World? Methodological Issues and Chinese Case Study", **Dalhousie University Working Paper**, No 2, 2007, p. 10.

²¹⁷ Karadağ, **a.g.m.**, ss. 3- 9.

düzeyleri belli bir sınırın altında bulunan insanlar yoksul olarak kabul edilmektedir²¹⁸.

Gelir ve tüketim harcamaları temelli yoksulluk ölçümlerinin gerçekleştirilebilmesi için 3 temel unsura ihtiyaç vardır. Bu unsurlar refah göstergesinin seçimi, yoksulluk sınırı ve yoksulluk ölçütüdür. Parasal yaklaşımda refah göstergesi olarak gelir veya harcama düzeyleri kullanılır. Yoksulluk sınırının belirlenmesi ise bu konuda en tartışmalı kısımdır ve çoğunlukla mutlak ve göreceli yoksulluk yöntemleri kullanılarak hesaplanmaktadır. Yoksulluk ölçütü başlığı altında ise, ilk iki gösterge kullanılarak elde edilen verilerin nasıl işleneceği tartışılmaktadır²¹⁹.

Gelir ve tüketim temelli tek boyutlu yoksulluk ölçütleri aşağıda, kafa sayım oranı, yoksulluk açığı endeksi, yoksulluk açığının karesi endeksi, Foster- Greer-Thorbecke Endeksi, Sen Endeksi, Sen, Shorrocks, Thon Endeksi ve Watts Endeksi olmak üzere yedi başlık altında ele alınacaktır.

2.3.2.1.1. Kafa Sayım Oranı Endeksi (*Headcount Ratio Index*)

Baulch'a göre araştırmacılar ve politika yapıcıları yoksullukla mücadele hususunda üç temel zorlukla karşılaşmaktadır. Bunlardan ilki yoksulluğun objektif ve sübjektif kriterlerinin belirlenmesi, diğeri yoksulların teşhis ve tespit edilmesi, üçüncüsü ise yoksulluk olgusunun statik ve dinamik yönlerinin belirlenmesidir. Geleneksel tek boyutlu yaklaşımlar bu hususta, gelir düzeyi ve tüketim gibi yoksulluğun ölçülebilir yönlerine yoğunlaşmakta ve geniş kapsamlı hanehalkı anketlerini kullanmaktadır. Buna göre yoksulluk çok yönlü bir olgu olmasına karşın, denklemde temel odak noktası gelir ve tüketim düzeyidir. Kafa sayım oranı da geleneksel yaklaşımlar içinde yer alan yoksulluk ölçütlerinden biridir²²⁰.

Yoksulluğun ölçülmesinde, yoksulluk sınırının belirlenmesinden sonra yoksulluk endeksinin belirlenmesi gerekmektedir. Yoksulluk ölçümlerinde en çok kullanılan endeks Kafa Sayım Oranıdır. Kafa Sayım Oranı yoksulluk çizgisi altındaki

²¹⁸ Kabaş, **a.g.m.**, s. 9.

²¹⁹ Karadağ, **a.g.m.**, s. 9.

²²⁰ Bob Baulch, "Neglected Trade-offs in Poverty Measurement", **IDS Bulletin**, Vol 27, No 1, 1996, p. 36.

kişilerin toplam nüfusa oranını ifade etmektedir. 1970’li yılların ortalarından itibaren yoksulluk ölçümlerinde meydana gelen gelişmelerin çıkış noktası, uzun yıllardan bu yana kullanılmakta olan Kafa Sayım Oranı endeksine yöneltilen eleştiriler olmuştur²²¹.

Basit olması, hesaplama kolaylığı ve anlaşılabilirlik yönünden avantajları bulunan endeks, yoksul insan sayısını hesaba katmakta fakat yoksulluğun derinliğini ölçmekte yetersiz kalmaktadır. Söz gelimi, yoksulluk sınırının hemen altındaki kişilerle sınırın oldukça altında gelir düzeyine sahip olan kişiler aynı şekilde değerlendirilmektedir. Benzer şekilde endeks, yoksul kitle içerisinde yaşanan gelir dağılımı değişikliklerine duyarsız kalmakta ve yoksulluğun şiddetini ölçmemektedir²²².

2.3.2.1.2. Yoksulluk Açığı Endeksi (*Poverty Gap Index*)

Saunders, Kafa Sayım Oranı ölçütünü *ya hep ya hiç* karakterli olarak ifade etmektedir. Çünkü yoksulluk sınırının çok az üstünde bulunan bir kişi yoksul olarak sayılmazken, sınırın hemen altında bulunan bir kişi yoksul olarak tanımlanmaktadır. Bu kadar az gelir farkının refah düzeylerinde fark yaratması mümkün değildir. Bu sebeplerle Yoksulluk Açığı Endeksi geliştirilmiştir. Endeks, yoksulluk sınırı altında yer alan bireylerin ortalama gelirlerinin yoksulluk sınırına olan uzaklığını ölçmektedir. Bununla birlikte endeks, yoksulların yoksulluk çizgisinin üzerine çıkabilmeleri için ortalama gelirlerinde ne miktarda bir artış sağlamaları gerektiğini göstererek yoksullukla mücadelede katkı sağlamıştır²²³.

Örneğin, yoksul bir fert ya da ailenin yoksulluk açığı oranı %20 ise, bu durum onların ortalama gelir veya harcamalarının yoksulluk sınırının %80’i olduğunu göstermektedir. Bu nedenle yoksulluk sınırının %20’si kadar yapılacak gelir transferi onları yoksulluk çizgisinin üzerine taşıyacaktır.

Yoksulluk oranının yoksulluk sınırına olan duyarlılığını azaltabilmek ve yoksulluğun derinliğini belirleyebilmek için geliştirilen Yoksulluk Açığı

²²¹ Şenses, **a.g.e.**, s. 65.

²²² Mabughi and Selim, **a.g.m.**, p. 194.

²²³ Peter Saunders, “Towards a Credible Poverty Framework: From Income Poverty to Deprivation”, **SPRC Discussion Paper**, No 131, January 2004, p. 3.

Endeksi'nde, yoksulların ortalama gelir veya tüketimlerinin yoksulluk sınırına olan uzaklığının ortalamasının yoksulluk sınırına oranı yoksulluk ölçütü olarak ele alınmaktadır. Öte yandan KSO Endeksi'ne benzer şekilde Yoksulluk Açığı ölçütü de, yoksullar arasındaki gelir dağılımını hesaba katmamaktadır²²⁴.

2.3.2.1.3. Yoksulluk Açığının Karesi Endeksi (*Squared Poverty Gap Index*)

Yoksulluk açığının karesi endeksi basitçe yoksulluk açığının yoksulluk sınırına oranının karesi alınarak hesaplanmaktadır. Bu yöntem ile geliri ve yoksulluk çizgisi arasındaki farkın yüksek olduğu bireylere hesaplamada daha fazla ağırlık verilmekte, bu sayede hem yoksulların ortalama gelir ya da tüketimlerinin yoksulluk sınırına olan uzaklığı hem de yoksullar arasındaki eşitsizlikler dikkate alınmaktadır. Fakat yorumlanması zor olduğu için Yoksulluk Açığının Karesi Endeksi'nin kullanımı yaygın değildir²²⁵.

2.3.2.1.4. Foster, Greer and Thorbecke Endeksi (*FGT Index*)

Foster, Greer ve Thorbecke endeksi, yoksulluk ölçüm yöntemleri içerisinde en kapsamlı olanlarından biri olarak değerlendirilmektedir. Yukarıda açıklanan Kafa Sayım Oranı, Yoksulluk Açığı Oranı ve Yoksulluk Açığının Karesi Endeksleri, Foster, Greer ve Thorbecke tarafından 1984 yılında önerilen FGT Endeksi'nin üyesidirler.

Şenses'e göre FGT endeksinin önemi, daha önceki endekslere yöneltilen eleştirileri gidermesi, toplam yoksulluğun değişik alt gruplar nezdindeki görünümünü ayrıştırabilmesi ve bölüşüm sorunlarına karşı duyarlı olmasından gelmektedir. Böylelikle yoksulların sayısının ötesinde yoksulluğun derinliği ve alt gruplardaki dağılımı hesaplanabilmekte ve yoksul grupların gelirlerindeki değişimlerin yoksulluğa etkileri incelebilmektedir²²⁶.

FGT endeksinin avantajlarından biri de, ülke çapında yapılan yoksulluk ölçümlerinin alt bölgelere ayrıştırılabilme özelliğidir. Buna göre farklı bölgelerdeki

²²⁴ Şenses, **a.g.e.**, s. 66.

²²⁵ Doğan, **a.g.m.**, s. 16

²²⁶ Şenses, **a.g.e.**, s. 67.

yoksulluk yapıları araştırılabilmekte ve yoksulluk, bölgelerin nüfus oranları ile ağırlıklandırılan bölgesel yoksulluk ölçümlerinin toplamı olarak ifade edilebilmektedir²²⁷.

2.3.2.1.5. Sen Endeksi (*Sen Index*)

Amartya Sen tarafından 1976 yılında tanımlanan Sen Endeksi, üç farklı yoksulluk ölçütünün kombinasyonudur. Bu ölçütler P0 yoksulluk oranı, P1 yoksulluk açığı oranı ve Gini Endeksi (Gp) ile ölçülen yoksullar arasındaki gelir eşitsizliğidir. Çok kullanılan iki yoksulluk oranını gelir dağılımı katsayısı Gini ile birleştirmesi, Sen endeksinin tartışılmasına neden olmuştur. Yoksullar arasındaki gelir dağılımını hesaba katması yönünden avantajlı bir yöntem olan Sen Endeksi, yoksulluğu değişik alt gruplara uyarlamada kullanılamamaktadır²²⁸.

Burada Ps Sen Endeksini, Po yoksulluk oranını, P1 yoksulluk açığı oranını, Gy yoksullar arasındaki gelir dağılımı olan Gini katsayısını göstermektedir. Bilindiği gibi Gini katsayısı 0 ile 1 arasında değer alır, Gy 0 olduğunda yoksullar arasında tam eşitlik vardır ve Sen endeksi yoksulluk açığı oranına eşit olur. Gy 1 olduğunda ise yoksullar arasında tam eşitsizlik vardır ve Sen endeksi yoksulluk oranına eşit olmaktadır.

2.3.2.1.6. Sen, Shorrocks and Thon Endeksi (*SST Index*)

Sen yoksulluk endeksi, sonraki yıllarda üzerinde değişiklikler yapılarak geliştirilmeye çalışılmıştır. Bunlardan en önemlisi Sen, Shorrocks, Thon (SST) endeksidir. Bu endeks kafa sayım oranı, yoksulluk açığı endeksi ve yoksulluk açığı oranının Gini katsayısı ile çarpımına eşittir. Gini katsayısının 1'e yaklaşması yoksulluk açığındaki eşitsizliğin fazla olduğunu göstermektedir. SST Endeksi, yoksulluğun zaman içerisindeki değişimlerini anlamaya ve geniş çaplı mukayeseler yapmaya imkân tanımaktadır. Bu endeks yoksulluğu üç açıdan ayrıştırmaya izin vermektedir. Yoksul sayısının artıp artmadığı, yoksulların daha fazla yoksullaşıp

²²⁷ Mabughi and Selim, **a.g.m.**, p. 196.

²²⁸ Paolo Liberati, "A Decomposition of the Sen Index of Poverty Using the Analysis of Gini", **Journal of Human Development and Capabilities**, Vol 16, No 1, 2015, p. 94.

yoksullaşmadığı ve yoksullar arasındaki eşitsizliklerin artıp artmadığı dair araştırmalar bu endeksle bulunabilir²²⁹.

2.3.2.1.7. Watts Endeksi (*Watts Index*)

Dağılıma duyarlı ilk yoksulluk ölçüm yöntemi 1968 yılında Watts tarafından ortaya konulmuştur. Watts endeksinin araştırmacılar tarafından tercih edilmesi, iyi bir yoksulluk ölçütünün gerekleri olarak yukarıda açıklanan değişmezlik ve üstünlük aksiyonlarını sağlamaktadır²³⁰.

2.3.2.2. İnsani Yoksulluk Endeksleri- Bileşik Endeksler (*Composite Indices*)

Son yıllarda tek boyutlu yoksulluk yaklaşımlarının yoksulluğun karmaşık yapısını açıklamakta yetersiz kaldığı savından hareketle, kavramın ekonomik olmayan yönlerinin dikkate alınması yaygınlaşmıştır. Sumner'e göre, yoksulluğun ekonomik göstergeleri basitçe gelir temelli olanlar, gelir temelli yoksulluk sınırı kullananlar ve gelir eşitsizliğini değerlendirenler olmak üzere 3 grupta toplanabilir. Ekonomik olmayan yoksulluk ölçüm yöntemleri ise, eğitim temelli olanlar, sağlık ve beslenme temelli olanlar ve çevresel etki temelli olanlar olarak kümelendirilmektedir²³¹.

Yoksulluğun parasal olmayan yönlerini de hesaba katan farklı yoksulluk ölçütlerinin geliştirilmesi çalışmaları neticesinde, gelir ve tüketime ilişkin verilerin eğitim, sağlık ve diğer sosyoekonomik göstergelerle desteklendiği bileşik endeksler ortaya konulmuştur. En çok bilinen bileşik endeksler, BM Kalkınma Programı UNDP tarafından geliştirilen İnsani Gelişme Endeksi (HDI) ve İnsani Yoksulluk Endeksidir (HPI). 2010 yılı sonrasında ise Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (MPI) kullanılmaya başlanmıştır.

Yoksulluğu çeşitli unsurlarıyla incelemeyi amaçlayan karma yoksulluk endekslerinde kullanılan göstergelerin oldukça farklı olduğu ve gösterge sayısının zamanla arttığı ifade edilmektedir. Özellikle az gelişmiş ülkeler bağlamında verilerin

²²⁹ Haughton and Khandker, **a.g.e.**, p. 75.

²³⁰ Karadağ, **a.g.m.**, s. 38.

²³¹ Sumner, **a.g.m.**, 2007, p. 8.

kısıtlı olması nedeniyle somut fakat kolay hesaplanamayacak göstergelerle birlikte, sosyal ve siyasal gerilim, siyasal özgürlük seviyesi, otonomi ve haysiyet gibi soyut kavramların da kullanılmasıyla birlikte bileşik endeksler gittikçe karmaşık hale gelmektedir²³².

2.3.2.2.1. İnsani Gelişme Endeksi (*Human Development Index*)

Gayrisafi Milli Hâsıla (GNP) ve Gayrisafi Yurtiçi Hâsıla (GDP) göstergeleri, temelde bir ülkenin iktisadi kalkınmasının ölçüleri olarak tasarlanmıştır. Fakat hem ulusal hem de uluslararası değerlendirmelerde, bu göstergelerin yüksek olması bir zenginlik alameti olduğu kadar, o ülkede refah düzeyinin de yüksek olduğu şeklinde anlaşılmaktadır. Ancak gelir, refah kavramının bir bileşenidir ve GSMH ile GSYİH göstergeleri, insan refahını açıklamakta eksik ve yanıltıcı oldukları yönünden tenkit edilmektedir. Bu doğrultuda daha anlamlı gösterge ve yöntemler geliştirilmesi amacıyla çalışmalar gerçekleştirilmiştir²³³.

İnsan refahını farklı boyutlarıyla açıklama yönündeki bu çabalar sonucunda, 1990 yılında Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından İnsani Gelişme Endeksi oluşturulmuştur. Endeks, iyi ve uzun yaşam, bilgiye erişim ve yüksek yaşam standardı şeklinde üç esasa dayanmakta ve ekonomik göstergeler ile ekonomik olmayan göstergeleri ilişkilendirmektedir. Burada iyi ve uzun yaşam doğumda yaşam beklentisiyle, bilgiye erişim boyutu yetişkin okur- yazarlık oranı ve okullaşma oranı ile, yüksek yaşam standardı ise satın alma gücü paritesine göre hesaplanan kişi başı GSYİH ile ölçülmektedir. Hesaplama sırasında ise, önce bu göstergelerin aldıkları en yüksek ve düşük değerlere ulaşılmakta, sonra bu göstergelerin en düşük düzeyden uzaklıkları hesaplanmakta ve üç gösterge için elde edilen değerlerin ortalaması alınarak her bir ülke için İGE değeri ortaya konulmaktadır²³⁴.

İnsani Gelişme Endeksi, insani kapasiteler olarak da ifade edebileceğimiz iyi ve uzun bir yaşam, bilgiye erişim ve yüksek yaşam standardı boyutlarından elde

²³² Şenses, **a.g.e.**, s. 100.

²³³ Eric Neumayer, "Sustainability and Well-being Indicators", **UNU WIDER Research Paper**, No 20, March 2004, p. 2.

²³⁴ Meghnad Desai, "Human Development, Concepts and Measurement", **European Economic Review**, Vol 35, No 2- 3, 1991, p. 355.

edilen değerlerin toplamı olarak hesaplanmakta ve ülkeler endeks değerlerine göre yüksek insani gelişme düzeyi, orta seviye insani gelişme düzeyi ve düşük insani gelişme düzeyi olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır.

2.3.2.2.2. İnsani Yoksulluk Endeksleri (*Human Poverty Indices*)

İnsani Gelişme Endeksi'nin yanı sıra, UNDP tarafından 1997 yılı İnsani Gelişme Raporu'nda, İGE'nde ölçülen üç temel kapasiteden yoksunlukları göstermesi amacıyla İnsani Yoksulluk Endeksi (HPI) geliştirilmiştir. Gelişmekte olan ülkeler için İnsani Yoksulluk Endeksi'nde (İYE- 1) kullanılan göstergeler şu şekildedir²³⁵:

-P1: Doğumda yaşam beklentisi 40 yaşından az olanların oranı

-P2: Okuryazar olmayan yetişkin bireylerin oranı

-P3: İyi bir yaşam standardına sahip olmayanların oranı ise, sağlık hizmetlerine ulaşamayanların oranı, temiz suya ulaşamayanların oranı ve beş yaş altında düşük ağırlıklı çocukların oranı verilerinin aritmetik ortalaması.

Ülkeler arasındaki gelişmişlik farkları dikkate alınarak gelişmiş ülkeler için İnsani Yoksulluk Endeksi'nin ikinci versiyonu geliştirilmiştir. İYE- 2 olarak ifade edilen endeks, aşağıdaki kriter veya kapasiteler esas alınarak hesaplanmaktadır:

-Yaşam beklentisi 60 yaşın altında olan nüfus oranı

-Yeterli düzeyde okuma yazma imkânına sahip olmayan nüfus oranı

-Gelir yoksulluğu sınırı altında bulunan nüfus oranı

-Uzun dönemli işsizlik oranı ile ölçülen sosyal dışlanma²³⁶.

2.3.2.2.3. Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (*Multidimensional Poverty Index*)

2010 yılında UNDP tarafından yayınlanan İnsani Kalkınma Raporu'nda, özellikle gelişmekte olan ülkelerde kullanılmak üzere, yeni bir yoksulluk ölçüm

²³⁵ UNDP, a.g.r, 1997, p.14.

²³⁶ C. Can Aktan, "Dünyada ve Türkiye'de İnsani Yoksulluk", Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ed. C. Can Aktan, **Hak- İş Konfederasyonu Yayını**, 2002b.

metodu olarak Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (MPI) ortaya konulmuştur. Bu tarihten sonra İnsani Yoksulluk Endeksi yerine ÇBYE yayınlanmaya başlanmıştır. OPHI'den (*Oxford Poverty and Human Development Initiative*) Sabina Alkire ve Maria Emma Santos tarafından yoksulluğun tanımlanması ve ölçülmesinde yeni bir yaklaşım olarak tasarlanan ve UNDP tarafından kurumsal olarak benimsenen ÇBYE ile yoksulluğun yoksunluklar temelinde, hanehalkı anketlerinden elde edilen verilerle ele alınması amaçlanmıştır²³⁷.

Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksinde, bireylerin yaşadıkları yoksunluklar sağlık, eğitim ve yaşam standardı başlıkları altında 10 temel gösterge kendi aralarında eşit olarak ağırlandırılmaktadır. Yoksulluğu belirleyen alt yoksunluk göstergeleri kullanılarak, çok boyutlu yoksul insanların toplam nüfus içindeki oranı ve yoksulların deneyimledikleri yoksunluğun ortalama derinliği bulunmakta ve bu iki değer çarpımı ile ÇBYE bulunmaktadır. Endekste kullanılan yoksunluklar ve denklemdaki ağırlıkları aşağıda verilmiştir²³⁸:

-Eğitim (1/3)

-Eğitim süresi (1/6)

-Çocukların eğitime devamı (1/6)

-Sağlık (1/3)

-Çocuk ölüm oranı (1/6)

-Beslenme (1/6)

-Yaşam Standartları (1/3)

-Varlıklar (1/18)

-Konut (1/18)

-Elektrik (1/18)

-Temiz içme suyu (1/18)

-Alt yapı ve kanalizasyon (1/18)

²³⁷ Sabina Alkire and Maria Emma Santos, "Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries", **OPHI Working Paper**, No 38, 2010, p. 1.

²³⁸ Doğan, **a.g.m.**, s. 20.

-Mutfakta kullanılan yakıt türü (1/18)

Çok Boyutlu Yoksulluk hesaplaması, kişi başına düşen çok boyutlu yoksulluk oranı ve yoksulluğun yoğunluğu ölçümlerinin ürünüdür. UNDP tarafından hazırlanan 2011 yılı İnsani Gelişme Raporu'nda²³⁹ bu ölçümler aşağıdaki gibi ifade edilmiştir:

H: Çok Boyutlu Yoksulluk İçindeki Nüfus Oranı

q: Çok Boyutlu Yoksul Kişi Sayısı

n: Toplam Nüfus

H: q/n

A: Yoksulluğun Ortalama Yoğunluğu, sadece yoksul hane halkları için yoksulluk skorları toplanır ve toplam yoksul kişi sayısına bölünür.

A: $\Sigma_{1q} c / q$

c: Yoksulluk Puanı, dolayısıyla Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi

MPI: $H \times A$ olarak ifade edilir.

Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksine göre yoksul olan ve yoksul olmayan ayrımı, %33.3 puan sınırına göre yapılmaktadır. Hane haklarının belirlenen yoksulluk skorları %33.3' den fazla ise çok boyutlu yoksul olarak ifade edilmektedirler. Bu skor %20 ile %33.3 arasında ise çok boyutlu yoksulluk riski bulunmakta, hanehalkı skorunun %50 ve üzeri olması durumunda ise çok ciddi yoksul olarak kabul edilmektedirler. Ayrıca ÇBYE denkleminin H ve A bileşenleri arasında güçlü bir bağlantı vardır, çok boyutlu yoksulluk içerisindeki nüfus oranı ne kadar yüksek ise, yoksulluğun yoğunluğu da o kadar artmaktadır²⁴⁰.

²³⁹ UNDP, **Human Development Report**, Sustainability and Equity: A Better Future for All, Palgrave Macmillan, New York, 2011, p. 173.

²⁴⁰ Manavkat, **a.g.m.**, s. 8.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DÜNYADA VE TÜRKİYEDE YOKSULLUĞUN BOYUTLARI VE YOKSULLUKLA MÜCADELE STRATEJİLERİ

Son dönemlerde yaşanan büyük teknolojik ve ekonomik ilerlemelere karşın yoksulluk, dünyanın karşı karşıya bulunduğu en önemli sorunlardan biri olmaya devam etmektedir. Bir yanda giderek artan zenginlik, diğer yanda ise şiddetli ve geniş çaplı yoksulluk aynı anda var olmaya devam etmektedir.

Örnelemek gerekirse gelişmiş ülkelerin vatandaşlarının ortalama gelir seviyesi, küresel yoksulların gelir düzeyinden ortalama 50 kat daha fazladır. Aynı şekilde yüksek gelir grubu ülkelerden yaklaşık 900 milyon insan, toplam dünya gelirlerinin yüzde 80'ine sahipken, üç milyara yakın yoksul insan ise küresel gelirin yalnızca binde 12'sine ulaşabilmektedir. Aslında küresel gelirin çok küçük bir kısmının dezavantajlı yoksullar grubuna aktarılması şiddetli yoksulluğu ortadan kaldırmaya yeterli olabileceken, gerçekte tam tersi bir durum yaşanmakta ve en zenginlerin reel gelirleri sürekli olarak artmaktadır²⁴¹.

3.1. Dünyada Ve Türkiye'de Yaşanan Yoksulluğun Boyutları

Çalışmanın bu bölümünde dünyada ve Türkiye'de yoksulluk sorununun genel görünümü çeşitli göstergeler ışığında ele alınacaktır. Küresel yoksulluğun incelendiği çalışmalarda sorunun daha çok gelir dağılımı eşitsizliği, gelişmişlik düzeylerinin farklılığı ve bundan kaynaklanan ülkelerarası ve bölgesel farklılıklar temelinde ele alındığı görülmektedir. Bu anlamda çeşitli uluslararası kuruluşların yoksulluk vb. sosyal göstergeleri içeren yayınları kaynak olarak kullanılmaktadır. Türkiye'de yoksulluk sorunu ise mutlak, görel ve insani yoksulluk göstergeleri temelinde incelenecektir. Bu anlamda TÜİK verileri esas alınmaktadır. Ayrıca bölgesel bazda istatistiki veriler de Türkiye'de yoksulluk probleminin anlaşılmasında önem taşımaktadır. Dünyada ve Türkiye'de yoksulluk sorunu bu şekilde incelendikten sonra, alan yazınında yoksullukla mücadele stratejileri başlığı altında incelenen on ayrı yöntem tartışılacaktır. Bölümün son kısmında ise dünyada ve Türkiye'de yoksullukla mücadelenin kurumsal yapısı ele alınacaktır.

²⁴¹ Pogge, a.g.e., s. 5.

3.1.1. Dünyada Yaşanan Yoksulluğun Boyutları

Yoksulluk olgusu son yıllarda Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası gibi uluslararası kurum ve kuruluşlar başta olmak üzere, karar alıcı ve politika üreticilerin gündemine girmiştir. Yoksulluk BM tarafından dünyadaki en önemli 12 sorundan biri olarak tarif edilmiş, bu nedenle 1996 yılı Yoksullukla Mücadele Yılı, 1997- 2006 dönemi ise yoksullukla mücadele on yılı olarak belirlenmiştir. Dünya Bankası da her on yılın Dünya Kalkınma Raporu ana temasının yoksulluk olmasını kararlaştırmış, bu doğrultuda 1990, 2000/2001 ve 2010 yılları WDR ana teması yoksulluk olmuştur. Bunun yanında IMF ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) gibi önde gelen kuruluşların da yoksullukla mücadele ve siyasa üretimi konularında çalışmaları bulunmaktadır. Buna rağmen küresel yoksullukla mücadelede noktasında kayda değer ilerleme sağlandığını söylemek zordur, hatta kimi bölgelerde durum daha da kötüleşmektedir²⁴².

Dünya Bankası 2008 yılından itibaren dünyanın en yoksul ve en zengin ülkelerinin kişi başına düşen GSMH rakamlarını ortaya koymaktadır. Buna göre dünyanın en yoksul ülkelerinde kişi başına düşen GSMH yıllık 1000 doların altındadır. 2008 yılı satın alma gücü paritesine göre en düşük kişi başı GSMH 290 dolarla Kongo Demokratik Cumhuriyeti'nde iken, Dünya Bankası'nın belirlemiş olduğu rakamlara göre en yüksek kişi başına düşen GSMH sahip ülke, 58,500 dolarla Norveç'tir. Benzer şekilde, dünyanın en varlıklı yüzde 5'lik kesiminin dünya toplam gelirinin 1/3'üne sahip olduğu da ifade edilmektedir²⁴³.

Aşağıda 2008 ve 2019 yıllarına ait veriler temelinde dünyanın en zengin ve en yoksul ülkelerin sıralaması kişi başına düşen milli gelir esas alınarak verilmektedir:

²⁴² Erem Sarıkoca ve Yılmaz Daşlı, "Yoksulluğun Dünyada ve Türkiye'de Seyri", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt 9, Sayı 43, 2016, s. 1300.

²⁴³ Taş ve Özcan, **a.g.m.**, s. 5.

Tablo 3.1. Kişi Başına Düşen Milli Gelir Bakımından En Zengin ve En Yoksul 10 Ülke, (2008)

En Yoksul 10 Ülke	Kişi Başı Milli Gelir \$	En Zengin 10 Ülke	Kişi Başı Milli Gelir \$
Malavi	830	Norveç	58,500
Togo	820	Singapur	46,940
Mozambik	770	ABD	46,870
Sierra Leone	750	İsviçre	46,460
Orta Afrika Cum.	730	Hong Kong	43,960
Nijer	680	Avusturya	37,680
Eritre	630	İrlanda	37,350
Brundi	380	Danimarka	37,280
Liberya	300	Kanada	36,220
Kongo Dem. Cum.	290	Finlandiya	35,660

Kaynak: World Bank, **Development and Climate Change**, World Development Report, 2010, pp. 378- 379.

2019 yılı ve sonrasına ait verilere bakıldığında ise, satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen GSYH bakımından dünyanın en zengin ve en yoksul ülkelerinin sıralaması aşağıdaki gibi şekillenmektedir:

Tablo 3.2. Kişi Başına Düşen Milli Gelir Bakımından En Zengin ve En Yoksul Ülkeler (2019-2025f)

En Zengin	2019 ²⁴⁴	2020f ²⁴⁵	2025f	En Yoksul	2019	2020f	2025f
Lüksemburg	121,293	112,875	134,001	Brundi	785	783	838
Singapur	101,649	95,603	115,445	Orta Afrika Cum.	988	972	1,212
Katar	94,029	91,897	114,095	Malavi	1,107	995	1,248
İrlanda	88,241	89,383	112,201	Kongo Dem. Cum.	1,147	978	1,144
İsviçre	70,989	68,340	78,445	Nijer	1,279	1,253	1,739
UAE	70,089	58,466	61,855	Mozambik	1,338	1,279	1,771
Norveç	66,832	64,856	78,375	Liberya	1,491	1,536	1,870
ABD	65,298	63,051	76,475	Güney Sudan	1,496	884	951
Brunei	64,848	61,816	76,480	Eritre	1,626	1,824	2,267
San Marino	60,887	56,690	68,730	Çad	1,650	1,618	1,920

Kaynak: IMF and WB

Her iki tablo karşılaştırıldığında yüksek gelir seviyesi ülkelerin 2008 yılından bu yana gelirlerini önemli ölçüde artırdıkları, yoksul ülkelerin ise durumlarında hiçbir iyileşme sağlanamadığı görülmektedir. 2020 yılı başlarında dünyayı etkisi almaya başlayan Koronavirüs salgını sebebiyle, milli gelirin nüfusuna oranı en yüksek olan ülkelerin tamamında dahi 2020 yılı verileri, önceki yıla göre oldukça önemli düşüş kaydetmiştir. Buna rağmen, uluslararası kuruluşlar tarafından 2021 yılı ve sonrasında ekonomik olarak önemli toparlanmaların olacağını beklediği anlaşılmaktadır. En yoksul ülkelerde ise 2025 yılında dahi kişi başına düşen milli gelirin yıllık 1000 doların altına düşebileceği tahmin edilmektedir.

²⁴⁴ World Bank, GDP per capita, PPP, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?most_recent_value_desc=true, (28.02.2021)

²⁴⁵ IMF, World Economic Outlook, A Long and Difficult Ascent, October, 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020#Statistical%20Appendix>, (28.02.2021)

Dünya Bankası 1990 yılında yayınladığı raporda, uluslararası düzeyde yaşanan yoksulluğu hesaplamak ve ülkeler arasında mukayeseler yapabilmek amacıyla, satın alma gücü paritesine göre kişi başı günlük 1\$ sınırını geliştirmiş ve bu sınır genel olarak kabul görmüştür. Bu sınır mutlak anlamda en düşük yoksulluk sınırı olarak ifade edilmiş, 2008 yılında ise yoksulluk sınırı hesaplanmasında önemli bir güncellemeye gidilerek yoksulluk sınırı günlük kişi başı 1,25 dolara yükseltilmiştir. Bu revizyon küresel düzeyde yoksulların sayısını bir anda 500 milyon kişi artırmıştır. Son olarak yoksulluk sınırı, banka tarafından 2011 yılı satın alma gücü paritesi kullanılarak 1,90\$ olan bugünkü değerine 2015 yılında getirilmiştir. Yeni yoksulluk sınırı hesaplamaları ile yalnızca gelişmekte olan ülkelerdeki yoksulluk değil, küresel yoksulluk ölçülmüştür. Ayrıca farklı gelişmişlik düzeylerine sahip ülkelerde yaşanan yoksulluğu daha iyi açıklayabilmek adına, alt-orta gelir grubundaki ülkeler için 2011 yılı SAGP'e göre hesaplanan 3,20\$, üst-orta gelir grubundaki ülkeler için ise günlük kişi başı 5,50\$ sınırları hesaplanmıştır²⁴⁶.

Öte yandan yoksulluk bölgesel bazda da değerlendirilmekte ve yoksulluğun dünyada belli bölgelerde daha yoğun yaşandığı ifade edilmektedir. Aşağıdaki tabloda Dünya Bankası'nın istatistikleri temelinde 2002 ve 2013 yıllarında dünyanın çeşitli bölgelerinde günlük 1,90\$ sınırı altında yaşayan nüfus oranları verilmektedir:

²⁴⁶ Rabihan Yüksel Arabacı, "Dünya Bankası'nın Yeni Uluslararası Yoksulluk Sınırları ve Küresel Yoksulluğun Yeniden Değerlendirilmesi", **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1, 2019, ss. 126-129.

Tablo 3.3. Belli Bölgelerde 1.90\$ Sınırına Göre Yoksulluğun Genel Görünümü (*)

Bölge	Yoksulluk Oranı		Yoksulluk Açığı		Yoksulluk Açığının Karesi		Yoksul Sayısı (Milyon)		Toplam Nüfus (Milyon)	
	2002	2013	2002	2013	2002	2013	2002	2013	2002	2013
Doğu Asya/ Pasifik	29,0	3,5	8,7	0,7	3,6	0,22	535	71	1,848	2,006
Avrupa/ Merkez Asya	6,3	2,2	1,9	0,6	1,0	0,27	29	10	466	479
L. Amerika ve Karayipler	13,0	5,4	5,3	2,6	3,2	1,82	71	34	544	622
Güney Asya	38,5	15,1	9,4	2,8	3,2	0,79	552	256	1,437	1,698
S. Altı Afrika	55,6	41,0	25,0	16,0	14,6	8,37	391	389	704	948
Dünya Geneli	25,3	10,7	8,1	3,2	3,8	1,53	1,588	766	6,277	7,178

Kaynak: Kemal Çelik ve diğerleri; "Dünyada ve Türkiye'de Yoksulluğun Genel Görünümü: 2002 Sonrası Döneme İlişkin Bir Değerlendirme", *RTEÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 3, Sayı 5, 2017, s. 58.

(*2011 Yılı Satın Alma Gücü Paritesine Göre Günlük Geliri 1,90\$ Altında Olan)

Tabloya göre dünyada yoksulluğun en yoğun olduğu bölgeler Sahra Altı Afrika ve Güney Asya'dır. Avrupa ve Merkez Asya ise yoksulluğun en az yaşandığı bölge olup, Doğu Asya ve Pasifik bölgesi, Güney Asya ve Latin Amerika ve Karayipler ile birlikte 2002- 2013 döneminde yoksulluk oranlarında ciddi düşüşler görülmüştür. Dünya genelinde ise, 2002 yılında yaklaşık 1,6 milyar insan günlük 1,90\$ sınırının altında yaşarken, 2013 yılında bu rakam 766 milyon kişi civarındadır. Yazarlar mutlak yoksulluk rakamlarında önemli ilerleme sağlanmasına rağmen, yoksulluk sınırı 3,10\$ düzeyine çıkarıldığında, yoksulluğun daha yüksek seviyelere ulaştığını ifade etmektedir.

Yoksulluk söz konusu olduğunda dünyada, gelir dağılımı eşitsizliğini ve ülkeler arası gelişmişlik farklarını kuvvetli bir şekilde yansıtan uçurumlar ortaya çıkmaktadır. Yoksulluğun kapsamı bir miktar genişletildiğinde büyük kitleler bu

kapsama dâhil olmakta ve dünyada üretilen refahın büyük bir bölümü yüksek gelir grubu olarak ifade edilen ülkeler tarafından tüketilmektedir. Kaldı ki söz konusu farklılıklar artık yalnızca ülkeler ve bölgeler arasında değil, ülkelerin kendi içlerinde de ciddi şekilde kendini göstermektedir. Yoksulluk gelişmiş ülkelerde de en önemli sorunların başını çekmekte, nüfusun en zengin ve en fakir yüzdelik dilimleri arasında büyük eşitsizlikler göze çarpmaktadır.

Dünyada yoksulluğun genel görünümünü insani gelişme kavramı ve bu kavram çerçevesinde elde edilen verilerle de ortaya koymak mümkündür. UNDP tarafından yayınlanan 2018 yılı İstatistik Raporu'na göre en yüksek düzeyde insani gelişme endeksine sahip olan ülkeler sırasıyla Norveç, İsviçre, Avusturya, İrlanda ve Almanya'dır. En düşük düzeyde insani gelişmeye sahip beş ülke ise, Nijer, Orta Afrika Cumhuriyeti, Güney Sudan, Çad ve Brundi'dir. 189 ülkenin sıralandığı İnsani Gelişme Endeksi'ne göre, küresel insani gelişme endeksi 1990 yılı ile karşılaştırıldığında %21.7 oranında yükselmiş, fakat bu dönemde birçok ülke savaşlar, ekonomik krizler ve salgın hastalıklar gibi ciddi engellerle karşılaşmıştır. Örneğin Doğu Avrupa ve Merkez Asya ülkeleri Sovyetlerin dağılmasından sonra askeri çekişmeler, piyasa mekanizmasının bozulması ve hiperenflasyon gibi sorunlarla baş etmek zorunda kalmıştır. Benzer şekilde 1990'lı yıllarda Sahra Altı Afrika'da HIV ve AIDS yaşam beklentisini düşürmüştür. İç savaş ve çatışmalar ise örneğin Yemen'in HDI sıralamasını 2012- 2017 arasında 20 puan, Libya'yı 26 puan, Suriye'yi ise 27 puan geriye düşürmüştür. Özetle son yıllarda insani gelişme yönünden sağlanan iyileşme trendi, çeşitli nedenlerle tam tersine dönebilmekte ve insan yaşamının kalitesi birçok alanda düşebilmektedir²⁴⁷.

Daha önce ifade edildiği gibi 2020 yılının başlarından itibaren dünyayı etkisi altına almaya başlayan Çin kaynaklı koronavirüs salgınının henüz sona ermemiş olması nedeniyle, pandeminin sonuçlarını tam olarak tahmin etmek mümkün olmasa da, dünyada yoksulluğun genel görünümü üzerinde ciddi olumsuz etkilerinin olacağı ifade edilmektedir. Dünya Bankası'na göre salgın sebebiyle dünyada son yirmi yılda ilk kez aşırı yoksulluğun artması beklenmektedir. Hâlihazırda yoksullukla

²⁴⁷ UNDP, **Human Development Indices and Indicators**, Statistical Update, New York, 2018, pp. 2-3.

mücadeleyi yavaşlatan bölgesel çatışmalar ve iklim değişikliği gibi etkenlere salgının da eklenmesiyle aşırı yoksulluğa sürüklenen insan sayısının 2021'de 150 milyon kişiye ulaşacağı ve bu sayının %82'sinin orta gelir grubu ülkelerden oluşacağı tahmin edilmektedir²⁴⁸.

Sonuç itibarıyla, yoksulluk ister 1,90\$ ya da yaşam standardı için daha nitelikli kabul edilen 3,20\$ gibi parasal ölçütlerle belirlenip buna göre mücadele politikaları üretilsin, isterse de insani gelişme bağlamında incelenip daha kapsamlı olarak ele alınsın, dünyanın az gelişmiş bölgelerinin bir sorunu olmaktan çıkmış ve küresel bir sorun haline gelmiştir. Sahra altı Afrika ve Güney Asya gibi bölgelerde mutlak yoksulluk/ açlık halen çok ciddi boyutlardadır. Birçok bölgede iç çatışmalar ve vekâlet savaşları yoksulluğun şiddetini ve derinliğini artırmakta, küresel iklim değişikliği ise BM tarafından en acil çözüm bulunması gereken sorunların başına yerleştirilmektedir.

Küresel problemler listesine koronavirüs salgınının da eklenmesiyle, zaten kırılgan olan gelişmekte olan ülke yapılarının yoksulluğa karşı daha savunmasız hale geleceği ve tüm dünyada uzun yıllar boyunca yoksulluğa karşı elde edilen kazanımların tehlike altına gireceği varsayımları artık yüksek sesle dillendirilmektedir. Bu nedenle küresel sorunlarla mücadelede küresel çapta etkili araçların öncelikli kullanımı ve kolektif hareket etme gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

3.1.2. Türkiye'de Yoksulluğun Boyutları

Türkiye'nin 21. yüzyılın başlarında karşılaştığı ekonomik krizler ve büyük depremler sonrasında, daha önce üzerinde fazlaca durulmayan yoksulluk konusu ülke gündemine girmiş ve yoğun olarak tartışılmaya başlanmıştır. Bu yönde olmak üzere başta araştırmacılar ve ilgili kurumlar tarafından yoksulluğun tanımlanması ve yoksulluk sınırlarının belirlenmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır. Gıda/ gıda dışı yoksulluk oranları, gelir ve tüketim harcamalarına dayalı yoksulluk oranları ile birlikte zamanla gelişip çeşitlenmek üzere uluslararası alanda kabul gören 1\$ sınırı,

²⁴⁸ World Bank, Covid- 19 to Add as Many as 150 Million Extreme Poor by 2021, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>, (27.01.2021)

2,15\$ ve 4,30\$ sınırı gibi yoksulluk sınırları altında kalan nüfusun belirlenmesi yönünde çalışmalar yapılmıştır²⁴⁹.

Türkiye’de yaşanan yoksulluk sorununun nedenlerine bakıldığında bazı faktörlerin öne çıktığı görülmektedir. Bunların başında gelir ve mülkiyet gibi alanlarda Gini oranları esas alınarak değerlendirilen gelir dağılımı eşitsizliği ve yıllar içerisinde kamu ve özel sektörde çalışanların ücretlerinde meydana gelen düşüş trendi gelmektedir. Öte yandan bölgeler arasında dengesiz gelişme sorunundan kaynaklanan farklılıklar ve istihdam yapısının bozulması nedeniyle ortaya çıkan kayıt dışı istihdam ile düzensiz kentleşme ve iç göçler yoksulluğu tetikleyen sebeplerdendir²⁵⁰.

Türkiye’de yoksulluğun boyutlarına ilişkin veriler Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yayınlanmaktadır. Yoksulluğun ölçülmesinde birçok ülkede olduğu gibi gelir ya da tüketim verileri temel alınmakta ve esas veri kaynağı olarak hanelerin gelir, harcama ve sosyal durumları hakkında verilerin elde edilip değerlendirildiği hanehalkı gelir ve tüketim araştırmaları kullanılmaktadır. TÜİK tarafından ilk kez 1987 yılında Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi yürütülmüş, 2002 yılında ise Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) kapsamında Hanehalkı Bütçe Anketleri (HBA) yürütülmeye başlanmıştır. 2005 yılına kadar mutlak yoksulluk ve tüketime dayalı görel yoksulluk rakamları HBA’dan üretilmiş, 2006 yılından itibaren ise AB ile uyum süreci kapsamında Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması (GYKA) uygulanmaya başlanmıştır. Bu yöntem ile gelir dağılımı, görel yoksulluk, yaşam koşulları ve sosyal dışlanma konularında veri elde etmek amaçlanmıştır²⁵¹.

Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması çalışmaları günümüzde de halen devam etmekte ve Türkiye’de nüfusun yüzdelik dilimleri ve bölgeler açısından gelir dağılımları, görel yoksulluk oranları, maddi ve süreli yoksulluk oranları, konut sahipliği, nüfusun borç ve taksit ödemeleri durumu gibi ayrıntılı konularda veriler hesaplanmaktadır.

²⁴⁹ Kemal Aydın ve Tuncay Güloğlu, “Türkiye’de Nispi Yoksulluğun Sosyo- Ekonomik Analizi”, **Sosyal Siyaset Konferansları**, Sayı 60, 2011, s. 93.

²⁵⁰ Es ve Güloğlu, **a.g.m.**, s. 84.

²⁵¹ Doğan, **a.g.m.**, s. 31.

2010 yılı itibariyle ülkenin sosyo- ekonomik durumunu daha iyi şekilde ortaya koyacak ve uluslararası mukayeseler yapılmasına imkân tanıyacak veriler üretilmesi amacıyla TÜİK tarafından yeni veri kaynakları ve yoksulluk hesaplama yöntemlerine geçilmiştir. Bu nedenle 2010 yılı sonrası yoksulluk verileri, satın alma gücü paritesine göre dolar cinsinden hesaplanmış yoksulluk oranlarını içermektedir²⁵².

Ayrıca TÜİK tarafından 2012 yılında yapılan kamuoyu duyurusu ile 2002 yılından itibaren temel ihtiyaçlar maliyeti yöntemi kullanılarak hesaplanan harcama bazlı gıda ve gıda dışı mutlak yoksulluk istatistiklerinin, bu yöntemin uluslararası mukayese yapmaya olanak vermemesi ve yoksulluk göstergelerinin ülke şartlarına göre revize edilmesi gerekliliği gibi sebeplerle artık yayınlanmayacağı duyurulmuştur²⁵³.

Aşağıdaki tabloda farklı yoksulluk sınırlarına göre fertlerin yoksulluk oranları gösterilmektedir.

Tablo 3.4. Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Fertlerin Yoksulluk Oranları (%)

Yöntem	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gıda Yoksulluğu	1,35	1,29	1,29	0,87	0,74	0,48	0,54	0,48
Gıda+ Gıda Dışı Yoksulluk	26,96	28,12	25,60	20,50	17,81	17,79	17,11	18,08
Kişi Başı Günlük 1\$ Altı*	0,20	0,01	0,02	0,01	-	-	-	-
Kişi Başı Günlük 2,15\$ Altı*	3,04	2,39	2,49	1,55	1,41	0,52	0,47	0,22
Kişi Başı Günlük 4,30 \$ Altı*	30,30	23,75	20,89	16,36	13,33	8,41	6,83	4,35

Kaynak: TÜİK; Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Fertlerin Yoksulluk Oranları ve Yoksul Fert Sayıları İstatistikleri, https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1013, (15.02.2021)
(*1\$'m SGP üzerinden TL karşılığı olarak ilgili yılın cari değerleri kullanılmıştır.)

²⁵² Fatih Şantaş, “Yoksulluk Olgusu ve Türkiye’de Yoksulluğun ve Çeşitli Faktörlerin Sağlık Statüsü ve Sağlık Hizmetleri Kullanımı Üzerine Etkisi”, **Doktora Tezi**, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 2016, s. 26.

²⁵³ Karadağ, **a.g.m.**, s. 39.

Tabloda ifade edildiği gibi, 2002 yılından itibaren gıda yoksulluğunun düzenli olarak azaldığı görülmektedir. 2009 yılına gelindiğinde açlık çekenlerin oranı %0,48 olarak hesaplanmıştır. Gıda ve gıda dışı yoksulluk oranı ise 2006 yılına kadar düşüş göstermiş, sonrasında ise kısmi bir artış gerçekleşmiştir. 2009 yılında fertlerin %18,08'i gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır.

Yukarıdaki tabloda 2009 yılına kadar olan verilerde, gıda ve gıda dışı yoksulluk oranlarının yanında, kişi başına günlük harcaması, satın alma gücü paritesine göre uluslararası yoksulluk sınırlarının altında kalan fertlerin oranları da verilmiştir. Buna göre Türkiye'de 2006 yılı itibariyle kişi başı günlük harcaması SAGP'e göre 1\$ altında olan fert bulunmamaktadır. Sınır 2,15\$ olarak alındığında bu oran 2002 yılında %3,04 iken 2009 yılında %0,22'e gerilemiş; kişi başı günlük harcaması 4,30\$ altında olan fertlerin oranı ise 2002 yılında %30,30 iken 2009 yılında %4,35 olarak hesaplanmıştır.

Öte yandan yerleşim yerine göre yoksulluk oranları istatistikleri incelendiğinde, gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk oranlarının 2009 yılında kentlerde %8,86, kırsal bölgelerde ise %38,69 olduğu görülmüştür. Kişi başı günlük 4,30\$ gelire sahip olanların oranı kentlerde %0,96 iken, kırsal alanlarda ise %11,92 olduğu görülmektedir. Bu anlamda kentlerde ve kırsal bölgelerden elde edilen veriler incelendiğinde Türkiye'de yoksulluk oranlarında elde edilen düşüşlerin önemli bir kısmının kentlerde gerçekleştiği ve kırsal bölgelerde oranların yüksek kalmaya devam ettiği görülmektedir²⁵⁴.

Aşağıdaki tabloda ise 2010 yılı ve sonrasında uluslararası yoksulluk sınırlarının değişimi TÜİK verileri esas alınarak ortaya konulmuştur:

²⁵⁴ Doğan, a.g.m., s. 34.

Tablo 3.5. Yıllara Göre Uluslararası Yoksulluk Sınırlarının Değişimi

Yöntem	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kişi Başı Günlük 2,15\$ Altı*	0,21	0,14	0,06	0,06	0,03	0,06	-	-	-	-
Kişi Başı Günlük 4,30\$ Altı*	3,66	2,79	2,27	2,06	1,62	1,58	-	-	-	-

Kaynak: TÜİK

Buna göre Türkiye için uluslararası göstergeler bakımından kişi başı günlük 2,15\$ ve 4,30\$ altında geliri olanların oranı 2002- 2009 döneminde olduğu gibi düzenli bir azalma göstermiş, 2015 yılına gelindiğinde kişi başı günlük geliri 4,30\$ altında olanların oranının %1,58 düzeylerinde olduğu görülmüştür. Bu rakamın önceki tabloda ifade edildiği gibi 2002 yılında %30,30 olduğu düşünüldüğünde uluslararası yoksulluk sınırı bakımından önemli bir ilerleme kaydedildiği görülmektedir. Uluslararası yoksulluk sınırlarına göre yoksulluk oranlarına ilişkin 2015 yılı sonrasına ait verilere ise ulaşılamamıştır.

Mutlak yoksulluk verileri bu şekilde ortaya konulduktan sonra Türkiye için görel yoksulluk hesaplamalarına değinmek yerinde olacaktır. Bilindiği gibi görel yoksulluk sınırının ortaya konulmasında öncelikle toplumun ortalama refah düzeyinin belirlenmesi gerekmektedir. Görel yoksullukta refah ölçüsü olarak genellikle eşdeğer fert başına düşen gelir ve harcama düzeyi esas alınır, fakat görel yoksulluk sınırının belirlenmesinde daha çok medyan veya ortalama gelirin belli bir yüzdesinin yoksulluk sınırı olarak belirlenmesi ve bu sınırın altında kalanların yoksul olarak tanımlanması usulü kabul edilmektedir²⁵⁵.

Aşağıdaki tabloda TÜİK tarafından HBA verileri kapsamında 2002- 2009 yılları için açıklanan harcama bazlı görel yoksulluk oranları gösterilmektedir:

²⁵⁵ Doğan, a.g.m., s. 35.

Tablo 3.6. Harcama Bazlı Yoksulluk Sınırı Yöntemine Göre Yoksulluk Oranları (2002- 2009)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Fert Yoksulluk Oranı-TR	14,74	15,51	14,18	16,16	14,50	14,70	15,06	15,12
Fert Yoksulluk Oranı-Kent	11,33	11,26	8,34	9,89	6,97	8,38	8,01	6,59
Fert Yoksulluk Oranı-Kır	19,86	22,08	23,48	26,35	27,06	29,16	31,00	34,20

Kaynak: TÜİK

Tabloya göre Türkiye genelinde harcama temelli görelî yoksulluk oranları 2002- 2009 yılları arasında önemli bir değişiklik göstermeyerek %15 civarında seyretmiş, kentlerde 2002 yılında %11,33 olan harcama düzeyli yoksulluk oranı 2009 yılında %6,59'a gerilerken; kırsal bölgelerde tam tersi bir durum gözlenmiş ve 2002 yılında %19,86 olan harcama esaslı görelî yoksulluk oranı 2009 yılında %34'e yükselmiştir. Harcama bazlı görelî yoksulluk oranları Türkiye'de kırsal yoksulluğun önemli bir sorun olmaya devam ettiğini ortaya koymaktadır.

Gelire dayalı görelî yoksulluk sınırı hesaplamaları ise, 2006 yılından itibaren gerçekleştirilen, gelir dağılımı, görelî yoksulluk, yaşam koşulları ve sosyal dışlanma konularında bilgi derlemek amacıyla uygulanmaya başlanan Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması (GYKA) verilerine dayalı olarak yapılmaktadır²⁵⁶.

Aşağıdaki tabloda 2006- 2019 yılları için medyan gelirin %60'ı esas alınarak hesaplanan görelî yoksulluk sınırı, yoksulluk oranları, yoksul sayısı ve yoksulluk açığı hesaplamaları verilmiştir.

²⁵⁶ TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Metaverisi, <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=Gelir,-Yasam,-Tuketim-ve-Yoksulluk-107>, (15.02.2021)

Tablo 3.7. Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Göreli Yoksulluk Göstergeleri (2006- 2019)

Yıllar	Yoksulluk Sınırı (TL)	Yoksul Sayısı (Bin Kişi)	Yoksulluk Oranı (%)	Yoksulluk Açığı
2006	2,821	17,165	25,4	33,6
2007	3,649	16,053	23,4	28,4
2008	3,797	16,714	24,1	27,9
2009	4,227	17,123	24,3	29,6
2010	4,457	16,963	23,8	28,7
2011	4,883	16,569	22,9	29,2
2012	5,418	16,741	22,7	29,2
2013	6,012	16,706	22,4	26,7
2014	6,665	16,501	21,8	27,2
2015	7,495	16,706	21,9	26,8
2016	8,539	16,328	21,2	26,5
2017	9,532	15,864	20,1	25,8
2018	10,670	16,888	21,2	25,4
2019	12,952	17,207	21,3	26,3

Kaynak: TÜİK

(*Yoksulluk sınırı hesaplamasında medyan gelirin %60'ı esas alınmıştır.)

Tablodan anlaşıldığı üzere, 2006- 2019 yılları arasında gelire dayalı göreli yoksulluk oranı %25 düzeylerinden %21'e gerilemiştir. Buna karşılık yoksul fert sayısında önemli bir değişiklik olmamıştır. Yoksulluğun derecesi hakkında bilgi veren yoksulluk açığı ise 33,6'dan 26,3 düzeyine gerilemiştir²⁵⁷.

Medyan gelirin %50 ve %60'ı esas alınarak hesaplanan gelire dayalı göreli yoksulluk göstergeleri TÜİK tarafından bölgesel bazda da hesaplanmaktadır. Buna

²⁵⁷ TÜİK, Gelire Dayalı Yoksulluk İstatistikleri, https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1013, (Erişim Tarihi: 16.02.2021)

göre İBBS 1. Düzey için medyan gelirin %60'ına göre her bölge için ayrı ayrı hesaplanan yoksulluk oranları aşağıda verilmiştir:

Tablo 3.8. Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Bölgesel Yoksulluk Oranları % (2015- 2019)

	2015	2016	2017	2018	2019
TR- Türkiye	21,9	21,2	20,1	21,2	21,3
TR1- İstanbul	17,8	17,8	18,8	21,0	17,7
TR2- Batı Marmara	20,1	19,0	19,3	19,5	19,2
TR3- Ege	18,1	17,4	15,3	17,9	17,1
TR4- Doğu Marmara	17,3	14,5	14,8	17,0	15,7
TR5- Batı Anadolu	19,3	19,5	18,4	17,5	18,1
TR6- Akdeniz	21,2	22,2	20,3	19,9	20,5
TR7- Orta Anadolu	16,7	17,9	15,5	18,2	17,4
TR8- Batı Karadeniz	19,1	16,4	16,4	17,3	17,9
TR9- Doğu Karadeniz	16,3	13,9	14,6	13,9	17,4
TRA- Kuzeydoğu Anadolu	21,5	21,1	17,9	18,6	20,0
TRB- Ortadoğu Anadolu	18,1	21,5	16,3	19,7	17,7
TRC- Güneydoğu Anadolu	20,9	19,2	15,4	18,7	18,9

Kaynak: TÜİK

Tabloya göre 2019 yılında toplam bölge nüfusu içerisinde yoksul nüfusun payının en yüksek olduğu bölgeler Akdeniz ve Kuzeydoğu Anadolu bölgeleridir. Bu oranın en düşük olduğu bölgeler ise Doğu Marmara ve Ege bölgeleri olmuştur.

Ayrıca TÜİK tarafından, yoksullukla yakından ilişkili gelir dağılımı eşitsizliği kavramı temelinde de yoksulluk istatistikleri oluşturulmaktadır. Bu doğrultuda Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması sonuçlarından elde edilen verilerle, eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelirlere göre oluşturulan %20'lik grupların toplam gelirden

aldıkları paylar ve Gini katsayısının son yıllardaki değişimi aşağıdaki tabloda ifade edilmiştir:

Tablo 3.9. Sıralı %20'lik Gruplar İçin Yıllık Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirinin Dağılımı % (2010- 2019)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
İlk %20-En Düşük	5,8	5,8	5,9	6,1	6,2	6,1	6,2	6,3	6,1	6,2
İkinci %20	10,6	10,6	10,6	10,7	10,9	10,7	10,6	10,7	10,6	10,9
Üçüncü %20	15,3	15,2	15,3	15,2	15,3	15,2	15,0	14,8	14,8	15,2
Dördüncü %20	21,9	21,7	21,7	21,4	21,7	21,5	21,1	20,9	20,9	21,4
Son %20-En Yüksek	46,4	46,7	46,6	46,6	45,9	46,5	47,2	47,4	47,6	46,3
P80/ P20	8,0	8,0	8,0	7,7	7,4	7,6	7,7	7,5	7,8	7,4
P90/ P10	13,9	14,4	14,2	13,6	12,6	13,3	13,6	13,4	13,7	13,0
Gini Katsayısı	0,402	0,404	0,402	0,400	0,391	0,397	0,404	0,405	0,408	0,395

Kaynak: TÜİK

2019 yılı Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması sonuçlarına göre, en yüksek eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert gelirine sahip yüzde 20'lik kesimin toplam gelirden aldığı pay önceki yıla göre 1,3 puan azalmış, en düşük yüzde 20'lik grubun aldığı pay ise 0,1 puan artmıştır. Gelir dağılımı ölçütlerinden olan Gini katsayısı ise bir önceki yıla göre 0,013 puan azalarak 0,395 olarak tahmin edilmiştir. Toplam gelirden en fazla pay alan yüzde 20'nin elde ettiği gelirin, en az pay alan yüzde 20'nin elde ettiği gelire oranı şekilde hesaplanan P80/ P20 oranı 0,4 puan azalarak 7,4'e; toplam gelirden en fazla pay alan yüzde 10'luk kesimin gelirinin en az pay

alan yüzde 10'un gelirine oranı olarak hesaplanan P90/ P10 oranı ise 13,7'den 13,0'a düşmüştür²⁵⁸.

Aşağıda 2019 yılı Gelir ve Yaşam Koşulları araştırmasından elde edilen bazı sonuçlar sıralanmıştır:

- Yıllık ortalama hanehalkı kullanılabilir geliri bir önceki yıla göre %16,5 artarak 59, 873 TL olmuştur.
- Yıllık ortalama eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert geliri bir önceki yıla göre %17,9 artarak 28, 552 TL olmuştur. Bölgesel olarak en yüksek gelir TR1- (İstanbul) İBBS 1.Düzye bölgesinde, en düşük gelir ise TRC-3- (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt) İBBS 2. Düzye bölgesinde oluşmuştur.
- Gelir eşitsizliği İBBS 1. Düzye de en az TR4- (Doğu Marmara)'da, 2. Düzye de ise en az TR81- (Zonguldak, Karabük, Bartın) bölgesinde gerçekleşmiştir.
- Toplam gelirden en yüksek payı %46,7 ile bir önceki yıla göre 1,8 puan azalan maaş ve ücret geliri almıştır.
- En yüksek yıllık ortalama esas iş geliri 51,888 TL ile yükseköğretim mezunlarının olmuştur.
- Medyan gelirin yüzde 60'ı esas alınarak hesaplanan gelire dayalı görelî yoksulluk oranı son yılda 0,1 puan artarak %21,3 olmuştur. Görelî yoksulluğun en yüksek olduğu 1. Düzye bölgeleri TR6- (Akdeniz), TR2- (Batı Marmara) ve TRA- (Kuzeydoğu Anadolu) bölgeleri iken, en düşük olduğu bölge ise TR4- (Doğu Marmara) olmuştur.
- Yoksulluk oranı en düşük haneler tek kişilik ve çekirdek aile bulunmayan haneler olmuştur.
- Eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert medyan gelirinin %50'si esas alınarak hesaplanan yoksulluk sınırına göre, okur-yazar olmayan kişilerde yoksulluk oranı %26,1 iken, yükseköğretim mezunlarında ise bu oran %2,5 olarak ölçülmüştür.
- Sürekli yoksulluk oranı bir önceki yıla göre değişmeyerek %12,7 olmuştur.

²⁵⁸ TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2019, <https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=33820>, (16.02.2021)

- Kendilerine ait bir konutta yaşayanların oranı önceki yıla göre 0,2 puan azalmış ve %58,8 olarak hesaplanmıştır. Kirada oturanların oranı ise %25,6'dır.
- Nüfusun konut alımı ve konut masrafları dışında borç veya taksit ödemeleri 0,7 puan artarak %71,1 olmuştur.

Türkiye'nin yoksulluk profilini insani gelişme bağlamında değerlendirmek de mümkündür. UNDP tarafından yayınlanan İnsani Gelişme Raporlarında yer verilen İnsani Gelişme Endeksinde 187 ülke ve bazı bölgeler için insani gelişme değerleri hesaplanmaktadır. Zaman içerisinde kullanılan göstergelerde ve yöntemlerde bazı revizyonların yapıldığı İGE sonuçlarına göre Türkiye 1990- 2019 dönemi boyunca ilerleme göstermektedir. Aşağıdaki tabloda UNDP 2020 yılı İnsani Gelişme Raporu verileri ışığında Türkiye'nin seçilen yıllarda aldığı İnsani Gelişme Endeksi Değerleri ve uluslararası sıralamaları verilmektedir:

Tablo 3.10. Seçili Yıllara Göre Türkiye'nin İGE Değerleri ve Sıralaması

	1990	2000	2010	2014	2015	2017	2018	2019
İGE Değeri	0,583	0,660	0,739	0,796	0,801	0,814	0,817	0,820
İGE Sıralaması	70	85	92	72	71	64	59	54

Kaynak; UNDP; **Human Development Report**, The Next Frontier, Human Development and the Anthropocene, New York, 2020, p. 347.

Türkiye'de gelir yoksulluğunu Düzey-1 bölgeler bazında, insani yoksulluğu ise iller bazında değerlendiren başka bir çalışmada ise, gelir yoksulluğu ile yoksulluğun maddi olmayan boyutlarını da içeren insani yoksulluk arasında büyük oranda doğru orantı olduğu tespit edilmiştir. Buna göre gelir yoksulluğunun arttığı durumlarda insani yoksulluğun da arttığı, insani yoksulluğun yüksek olduğu illerde gelir yoksulluğunun da yüksek olduğu ifade edilmektedir²⁵⁹. Dolayısıyla bu durum, gelirin kapasitelerin kazanılmasında büyük önemi olduğunu, kapasite gelişiminin ise gelir artışına yol açtığını ve yoksulluğun maddi ve maddi olmayan boyutlarının

²⁵⁹ Doğan, a.g.m., s. 128.

birbirini tamamlar mahiyette ele alınması gerektiğini savunan görüşleri desteklemektedir.

3.2. Yoksullukla Mücadele Yaklaşımları

Yoksullukla mücadele, ekonomik yapı ile birlikte siyasi yapı ve onun içinde bulunan siyasi partiler, bürokrasi ve sivil toplum kuruluşlarının hem birbirleriyle olan ilişkilerini hem de bu unsurların politika yapım süreçleri üzerinde farklı düzeylerde etkilerinin tartışıldığı, aynı zamanda devlete farklı zamanlarda değişen rollerin atfedildiği karmaşık bir alandır. Bu alan içerisinde ortaya konulacak yoksullukla mücadele yöntemleri ise farklı sınıflandırma başlıkları altında ele alınabilir. Örneğin basit ve karmaşık yoksulluk sınırı hesaplarına göre ortaya çıkacak politika önerileri oldukça farklı olacaktır. Ya da zaman kıstasına göre yoksullukla baş etme metotları kısa, orta ve uzun dönemli politikalar olarak gruplandırılabilir. Yoksullukla mücadele önerilerini önerilerin niteliğine göre koruyucu politikalar ve geliştirici politikalar olarak; politikaların etkinliğine göre ise dolaylı ve doğrudan politikalar olarak da sınıflandırmak mümkündür²⁶⁰.

Nasıl ki yoksulluk kavramı farklı kriterler temelinde tanımlanıyor ve yoksulluğa yol açan nedenler farklı başlıklar altında incelenebiliyorsa, yoksullukla mücadele yolları da sınıflandırmalar yapılarak incelenmelidir. Bu şekilde yoksulluk olgusunu değişik ve birbiriyle ilintili boyutlarıyla anlamak ve buna göre etkili müdahale ve mücadele yöntemleri üretmek mümkün olacaktır. Literatürde bu anlamda en sık karşılaşılan ve çokça tercih edilen sınıflandırma, yoksullukla mücadele politikalarının dolaylı ve doğrudan politikalar olarak ele alındığı açıklamalardır.

Bu doğrultuda tarihsel olarak bakıldığında 20. yüzyıldan günümüze kadar farklı dönemlerde iki temel politikanın uygulandığı ifade edilmektedir. Birinci grup politikalar, 2. Dünya Savaşı'ndan 1980'li yıllara kadar Kıta Avrupa'sı başta olmak üzere tüm dünyada uygulanan, yoksullukla doğrudan mücadele amacı güden ve temelinde bir sosyal güvenlik ağını öngören sosyal politikalarlardır. İkinci grup politikalar ise, doğrudan yoksullukla mücadele için tasarlanmamış olan fakat etkileri

²⁶⁰ Şenses, a.g.e., ss. 217- 219.

itibariyle yoksullukla mücadeleye iktisadi büyümeyi önceleyerek dolaylı yoldan katkı sağladığı öne sürülen ve küreselleşmenin ürünü olarak görülebilecek politikalar²⁶¹.

Yoksullukla mücadelede kullanılan yöntemler, bir yandan insanların yaşam koşullarının düzeltilmesi, diğer yandan yoksullukla yakından ilişkili toplumsal sorunların önüne geçilmesi bakımından önemlidir. Dünyada genel anlamda kabul gören yoksullukla baş etme yöntemleri zaman içinde birçok sebeple değişikliğe uğramış olsa da, yoksullukla mücadelenin, çeşitli siyasaların aynı anda uygulanacağı kapsamlı *yoksullukla baş etme stratejileri* çerçevesinde yürütülen ve yoksulluğun çeşitli boyutlarıyla ele alındığı bir alan olması gerektiği görüşü ağırlık kazanmaktadır²⁶².

Bu bağlamda Aktan ve Vural²⁶³ tarafından etkili bir yoksulluğu azaltma stratejisinin beş özelliği taşıması gerektiği ifade edilmiştir. Bunlar;

- Yoksulluğun tüm boyutlarıyla tanımlanması
- Yoksulların kimler olduğu ve yoksulluk sınırının tanımlanması
- Yoksulluk ölçümünde kullanılacak yöntemlerin belirlenmesi
- Yoksulluğa neden olan çeşitli faktörlerin belirlenmesi
- Uygulanacak politikaların formüle edilmesi.

Yoksullukla mücadeleyi önemli kılan nedenlerden biri de tüm ülkelerin nihai amaçlarından biri olan *kalkınma hedefi* ile yoksullukla mücadele arasındaki yakın ilişkidir. Burada kalkınma olgusu, ekonomik gelişmenin yanında sosyal, siyasal ve kültürel alanlarda da değişim ve gelişimi ifade etmektedir. Başka bir şekilde söylemek gerekirse, insan refahını artırma amacıyla olan, insanların yaşam standartlarını yükseltmek, temel hak ve özgürlükler noktasındaki eksikleri gidererek güvenli ve huzurlu bir yaşam ortamı oluşturmak amacıyla olan eylemler kalkınma diskuru içerisinde değerlendirilmektedir. Bu eylemler içerisinde kalkınma

²⁶¹ DPT, **9. Kalkınma Planı**, Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No 2742, Ankara, 2007, s. 3.

²⁶² Neslihan Kızıler, “Türkiye’de Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Transfer Harcamaları”, **Journal of Life Economics**, Cilt 4, Sayı 1, 2017, ss. 84- 85.

²⁶³ C. Can Aktan ve İ. Yaşar Vural, “Yoksullukla Mücadeleye Yönelik Öneriler”, Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ed. C. Can Aktan, **Hak- İş konfederasyonu Yayını**, Ankara, 2002b.

göstergelerinin en önemlilerinden birisi olarak da, yoksulluğun en aza indirilmesi yönünde mücadele politikalarının uygulanması gelmektedir²⁶⁴.

Çalışmanın bu kısmında yoksullukla mücadele yöntemlerinin arka planını oluşturan iki ana yaklaşım, dolaylı ve doğrudan mücadele yolları başlıkları altında incelenecek ve sonrasında literatürde en çok atıf yapılan baş etme stratejileri ele alınacaktır. Bu stratejiler iktisadi büyümeye insani gelişmeyi de eklemleyen yoksul yanlısı büyüme, yerelleşme ve kamu yönetiminin iyileştirilmesi, eğitim ve sağlık temelli kamu harcamalarının artırılması, çocuk işgücünün azaltılması, uluslararası kurumların demokratikleştirilmesi ve işbirliği mekanizmalarının güçlendirilmesi vb. kapsamında değerlendirilecektir.

3.2.1. Yoksullukla Mücadelede Dolaylı Yaklaşım

Yoksullukla mücadelede dolaylı bakış açısı, hızlı bir ekonomik büyüme yoluyla yoksul kesimlerin gelirlerinin artırılmasını ve yaşam standartlarının yükseltilmesini öngörmektedir. Buna göre büyümenin hızlı olması, bireylerin ve hane halklarının yalnızca gelirlerini artırmakla kalmayacak, zamanla eğitim, sağlık ve altyapı gibi alanlarda da iyileşme sağlayarak yoksulluğun azaltılması hedefine katkı sağlayacaktır²⁶⁵.

Yoksullukla baş etmede önerilen dolaylı yaklaşımlar, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde kimi kalkınma iktisatçıları tarafından savunulmuş, 1980’li yıllardan itibaren neoliberal iktisatçılar tarafından tekrar gündeme getirilmiştir. Dolaylı yaklaşıma göre yoksullukla mücadelede temel araçlar sanayileşme, altyapı yatırımları ve bunların sonucu olarak hızlı ekonomik büyümedir. Yaklaşımın yoksulluk yönünden en temel amacı ise, kaynakları büyüme yönünde kullanmak ve bu sayede yoksulların yaşam standartlarını iyileştirmektir. Ayrıca neoliberal dolaylı mücadele görüşüne göre büyümenin etkileri uzun dönemde yoksulluk sorununu çözeceği için kısa dönemli mücadele politikaları uygulanmasına gerek yoktur²⁶⁶.

²⁶⁴ Şantaş, **a.g.m.**, s. 31.

²⁶⁵ Özge Arpacıoğlu ve Metin Yıldırım, “Dünyada ve Türkiye’de Yoksulluğun Analizi”, **Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, 2011, s. 72.

²⁶⁶ Sümer İncedal, **Türkiye’de Yoksulluğun Boyutları: Mücadele Politikaları ve Müdahale Araçları**, **Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2013, s. 115.

Büyümenin yoksulluğun azaltılmasında sahip olduğu öneme dair genel bir kanaat bulunmaktadır, öte yandan iktisadi büyümenin hızı yanında büyümeden elde edilecek kazanımların paylaşılmasında uygulanacak yöntemler de yoksulluk oranlarında yaşanacak değişimin yönünü tayin etmektedir. Dolayısıyla büyüme öncesinde mevcut bulunan eşitsizliklerin büyümeden elde edilecek kazanımları olumsuz etkileyeceği ve gelir dağılımında yoksullar lehine değişimler sağlayan bir büyüme anlayışının tercih edilmesi gerektiği söylenebilir²⁶⁷.

Daha önceki bölümlerde yoksulluğun iktisadi nedenleri başlığı altında da ele alındığı gibi son yıllarda yapılan çalışmalarda büyüme, eşitsizlik ve yoksulluk denkleminde büyümenin eşitsizlik üzerinde doğrudan bir etkisinin bulunmadığı, nedensellik ilişkisi tersine çevrildiğinde ise artan eşitsizliklerin yoksulluğun büyümeye olan duyarlılığını azalttığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu nedenle eşitsizliklerin fazla olduğu durumlarda büyümenin etkili olmayacağı, eşitsizliklerin azaldığı fakat büyümenin yeterli olmadığı durumlarda da yoksullukla mücadelede istenilen sonuca ulaşılamayacağı savından hareketle, uygulanacak politikalarda ve stratejilerde bu iki unsurun da göz önünde tutulması gerektiği ifade edilmektedir.

Büyüme ve dağılım ilişkilerine yönelik bu yaklaşım Bourguignon tarafından da desteklenmektedir. Yazar tarafından yoksulluk, büyüme ve eşitsizlik arasındaki ilişki, Yoksulluk, Büyüme ve Eşitsizlik Üçgeni (*PGI Triangle*) şeklinde tanımlanmakta ve büyüme yoluyla gelirden sağlanan artışların, eşitsizlikte bir azalmayla çatışması gerekmediği, siyasa yapıcıların kalkınma için önemli bir hedef olan yoksulluğun azaltılması sürecinde büyüme ve eşitsizlik sorununa birlikte odaklanılması gerektiği ortaya konulmaktadır²⁶⁸.

Bu bağlamda büyümenin tek başına yeterli olmadığı görüşünden hareketle, dolaylı yaklaşımlar içerisinde *yoksul yanlısı büyüme* kavramı gündeme gelmiştir. Yoksul yanlısı büyüme, yoksullukta önemli azalma sağlayan büyüme olarak nitelendirilmiş ve yoksulların gelir artışının yoksul olmayanlardan daha fazla artması

²⁶⁷ Gündoğan, **a.g.m.**, s. 49.

²⁶⁸ François Bourguignon, “The Poverty- Growth- Inequality Triangle”, https://www.researchgate.net/publication/5127146_The_Poverty-Growth-Inequality_Triangle, s. 4, (05.03.2021)

durumunda yoksulluğun azalacağı öngörülmüştür²⁶⁹. Dolaylı mücadele yaklaşımları içerisinde değerlendirilen yoksul yanlısı büyüme, yoksullukla mücadele stratejileri başlığı altında bir sonraki bölümde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Yoksullukla mücadelede dolaylı yaklaşımlar çeşitli yönlerden eleştirilmektedir. Buna göre büyüme, toplumun farklı kesimleri için birçok durumda eşitsiz sonuçlar doğurmakta ve büyümenin faydaları yoksul kesimlere gerekli hızda ve koşullarda ulaşmamaktadır. İkinci olarak yoksulluk fenomeninin büyümeyle olan duyarlılığı ülkeden ülkeye değişmekte olup, dolaylı yaklaşımların genel geçer stratejiler olarak sunulması ve ülke şartlarının göz ardı edilmesi hatalı sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Son olarak küreselleşme sürecinde büyüme, eskisinden oldukça farklı dinamiklerde işlemekte, devletin ekonomi üzerindeki denetim işlevi giderek azalmakta ve üretim yapısı artan ölçüde dış talep tarafından belirlenmektedir. Bu ortamda büyüme ve yoksulluk ilişkisi dış şartlardan ve dış piyasalardaki dalgalanmalardan giderek daha fazla etkilenmektedir²⁷⁰.

3.2.2. Yoksullukla Mücadelede Doğrudan Yaklaşım

Yoksullukla mücadele yöntemleri içerisinde iki temel politika grubundan biri olan dolaysız mücadele yaklaşımı, daha kapsayıcı olarak 2. Dünya Savaşı'ndan 1970'lerin sonlarına kadar uygulanan, genel olarak *refah devleti* olarak bilinen ve sosyal güvenlik mekanizmalarına dayanan politikalar bütününe bir parçası olarak ifade edilmektedir. Bu politikaların iki temel hedefi, tam istihdamın sağlanması ve kapsamlı bir sosyal güvenlik ağının kurulması olarak belirlenmiş ve özellikle gelişmiş ülkelerde yoksulluk oranlarının azaltılmasında önemli katkılar sağladığı ortaya konulmuştur²⁷¹.

Yoksullukla doğrudan müdahale araçları kullanılarak mücadele edilmesi gerektiği savunulan bu yaklaşımda kamu, vergi, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım politikaları gibi temel politika araçlarıyla gelirin ikincil dağılımına aktif bir şekilde katılmaktadır. Bu politika grubunda sayılabilecek dolaysız mücadele

²⁶⁹ Dilek Özsoy, "Türkiye'de Yoksullukla İlgili Sosyal Politikalar: Bir Değerlendirme Çalışması", **Doktora Tezi**, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 2019, s. 35.

²⁷⁰ Şenses, **a.g.e.**, ss. 262- 263.

²⁷¹ DPT, **a.g.r.**, 2007, s. 3.

önlemleri arasında, asgari ücret, istihdamı artırmaya yönelik projeler, yoksullara sağlanacak bazı sübvansiyonlar, kredi programları, toplumsal refahı yaygınlaştırmayı amaçlayan sosyal transfer harcamaları ve yoksul çocuklara yönelik çeşitli eğitim ve beslenme programları gösterilebilir²⁷².

Şenses'e göre doğrudan mücadele yaklaşımlarında etkinliğin sağlanabilmesi için üç temel koşulun sağlanması gerekmektedir. Bunların ilki, yoksullukla mücadelede kullanılacak doğrudan somut program ve politikaların toplumda yaygın destek bulmasıdır. İkinci olarak uygulanması planlanan politikaların hedef kitlesinin iyi belirlenmesi gerekmektedir. Dolaysız mücadele yaklaşımlarında başarılı olabilmek için gerekli olan son koşul ise siyasa uygulamalarının şeffaf olması ve bu süreçleri yönetecek hızlı karar alabilen bürokratik kadroların varlığıdır²⁷³.

Sosyal refah devletinin öngördüğü şekliyle gelirin yeniden dağıtımını sağlayan vergi politikaları (negatif gelir vergisi, servet vergisi, artan oranlı vergi tarifesi vb.) ve kamu harcamaları politikalarına (eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, dezavantajlı bölgelere daha fazla yatırım, tarım kesiminin sübvansiyon edilmesi, işsizlik sigortası, doğrudan yoksul yardımları ve toprak reformu vb.) liberal iktisatçılar tarafından çeşitli itirazlarda bulunulmuştur. Buna göre, sermayeye konulan ek vergiler yeni yatırımları engelleyebilir, yatırımların azalması ise işsizlik ve dolayısıyla yoksulluğu artırabilir. Öte yandan sosyal yardımların kapsamının genişlemesi yoksullarda yardıma bağımlılık ve yoksulluk kültürünün oluşmasına sebebiyet verebilir. İnsanlar gelir elde etme yönünde daha az çabalayabilir, ayrıca hizmetlerde kalitesizlik ve verimsizlik, kaynaklarda israf ve savurganlık ortaya çıkabileceği de bu görüşlerce dile getirilmektedir²⁷⁴.

Bu eleştirilerin yanında yoksullukla doğrudan mücadele edilmesini öngören politikaları da içeren sosyal refah devleti uygulamalarının terk edilmeye başlanmasının nedenlerini de ele almak gerekmektedir. Yoksullukla mücadelede ağırlık verilen sosyal güvenlik harcamalarının zamanla bütçe üzerindeki yükünün giderek artması ve devlet müdahalelerinin daha maliyetli hale gelmesi bunların

²⁷² Gündoğan, **a.g.m.**, s. 51.

²⁷³ Şenses, **a.g.e.**, s. 240.

²⁷⁴ Aktan, **a.g.m.**, 2002a.

başında gelmektedir. Devletin bir yandan birikimi sağlamak ve bu süreçte ortaya çıkan riskleri ortadan kaldırmak, diğer yandan da kalkınma ve sosyal uyumun sağlanması ve yoksullukla mücadele yönünde çaba harcaması kaynakların tükenmesi ve mali krizlere yol açmıştır. Öte yandan yoksullukla mücadele yönünde ortaya konulan sosyal harcamalar, yoksul kesimlerde bu yardımlara bağımlılık kültürünü ortaya çıkarabilmekte ve istenilenin tersine yoksulluk oranlarında artışlar görülmektedir. Bu gelişmeler üzerine 1980'li yıllardan itibaren genel anlamda neoliberal politikalar, yoksulluk özelinde ise dolaylı mücadele politikaları benimsenmeye başlanmıştır²⁷⁵.

Görüldüğü gibi 2. Dünya Savaşı'ndan günümüze kadar yoksullukla mücadelede önerilen politikalar, uygulandıkları dönemin şartları ve yaşanan gelişmeler doğrultusunda doğrudan ve dolaylı mücadele politikaları olarak şekillenmiştir. Her iki yaklaşım da kendi içerisinde tutarlı önermeler taşımakta ve yoksullukla mücadeleye önemli katkılar sağlamaktadır. Yoksullukla mücadele alanında kalıcı ilerleme sağlanabilmesi için, dolaylı ve doğrudan mücadele yaklaşımlarının birbirini tamamlayıcı olarak yoksulluk denklemine dâhil edilmeleri gerekmektedir. Yoksulluğun ortadan kaldırılması nihai amacı doğrultusunda, bir yandan iktisadi büyüme ile gelir artışı ve yeni istihdam olanakları genişletilirken, diğer yandan da doğrudan yoksul kesimleri hedef alan ve toplumun genel refah düzeyini artırmayı amaçlayan sosyal politikalar yoluyla etkili bir mücadele stratejisinin yürütülmesi mümkün görünmektedir. Bu doğrultuda yoksullukla mücadelede yer alan somut yoksullukla baş etme stratejilerine yer verilecektir.

3.2.3. Yoksullukla Mücadele Stratejileri

Yoksullukla mücadelenin temel amacı bir yandan bireylerin ve hane halklarının maddi anlamda yetersizliklerini gidererek onları parasal yönden yoksulluktan kurtarmak, diğer yandan da onların yaşam standartlarını insani gelişme kapsamında yer alan tüm alanlarda yükseltmek suretiyle maddi olmayan yoksunluklardan kurtarmaktır. Bu bağlamda yoksullukla mücadelede hem doğrudan toplumun yoksul kesimlerini hedef alan politikalar, hem de sonuçları itibariyle

²⁷⁵ DPT, a.g.r., 2007, s. 4.

yoksulların yaşamlarında iyileşme sağlayacak politikaların eşgüdüm içerisinde uygulanmasına ihtiyaç vardır.

OECD yoksulluğun azaltılmasını sürdürülebilir kalkınmanın bir yönü olarak değerlendirmekte ve ekonomik, sosyal, çevresel ve kurumsal birçok cephesi bulunan sürdürülebilir kalkınma hedefi doğrultusunda kapsamlı yaklaşımların gerekli olduğunu belirtmektedir. Bu doğrultuda etkili ve sürdürülebilir bir yoksullukla mücadele stratejisinin aşağıdaki birbirini tamamlayıcı unsurları içermesi gerekmektedir²⁷⁶:

-Hızlı ve nitelikli yoksul yanlısı ekonomik büyüme

-Güçlendirme, haklar ve yoksul yanlısı yönetim

-İnsani gelişme yönünde temel sosyal hizmetlerin sağlanması

-Kırılganlıkların azaltılması ve şokların yönetilmesi yoluyla insani güvencenin sağlanması

-Cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması

-Sürdürülebilir bir bakış açısıyla çevresel devamlılığın korunması.

Bir başka çalışmada yoksullukla mücadelede kullanılacak yöntemler iki ana başlık altında incelenmiştir. Kabaş, yoksullukla mücadele stratejilerini yoksulların sahip oldukları *fırsatların* geliştirilmesi için önerilen politikalar ve yoksul insanların sahip oldukları *yetkilerin* geliştirilmesi için ortaya konulan politikalar olarak sınıflandırmıştır²⁷⁷.

Bu çalışmada ise geniş bir literatür taraması ile elde edilen stratejiler incelenecektir. Ele alınacak olan yöntemlerin kimileri dolaylı yoldan yoksullukla mücadeleye katkı sağlayan, kimileri de doğrudan yoksulların yaşam standartlarında iyileşme hedefleyen ve yerel, ulusal ve küresel düzeyde tartışılacak politikalar. Yoksullukla mücadele stratejilerini şu şekilde sıralamak mümkündür: Yoksul yanlısı büyüme ve insani gelişme yaklaşımı, istihdam politikaları yoluyla yoksullukla mücadele, kamu harcamalarının artırılması (eğitim sağlık), sosyal sermaye ve beşeri

²⁷⁶ OECD, Poverty Reduction, The DAC Guidelines, **OECD Publication Service**, Paris, 2001, p. 44.

²⁷⁷ Kabaş, **a.g.m.**

kapasitenin artırılması, kırsal ve kentsel yoksullukla mücadele, kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yerleşme, kadın ve çocuk yoksulluğu ile mücadele, yoksullara sağlanacak mikrokredi uygulamaları, vergilerin etkin kullanımı, risklerin azaltılması, küresel iktisadi düzenin gelişmekte olan ülkeler lehine reforme edilmesi ve uluslararası sosyal politikalar geliştirilmesi.

3.2.3.1. Yoksul Yanlısı Büyüme Yaklaşımı (*Pro- Poor Growth*)

Yoksulluğun azaltılmasında büyümenin tek başına yeterli olmadığı görüşü neticesinde kalkınma düşünürleri tarafından son yıllarda yeni bir kavram ortaya atılmıştır. Yoksul yanlısı büyüme kavramı geniş olarak ‘*yoksullara fayda sağlayan büyüme*’ ya da ‘*yoksulluğu azaltan büyüme*’ olarak ifade edilmektedir. Fakat kavramın tam olarak neyi anlattığı, yoksullar lehine büyüme sürecinin nasıl ölçüleceği ve politika süreçlerine nasıl aktarılacağı gibi hususlarda tartışmalar devam etmektedir²⁷⁸.

OECD’ye göre büyümenin hızı yanında niteliği de ön plana çıkmalıdır. Şöyle ki, büyüme ve gelişme yoksullar için yoksulluktan çıkış fırsatları sunmaktadır, fakat yoksullar ve dezavantajlı kesimlerin bu fırsatlardan yeterli düzeyde yararlanabilmeleri ancak uygun koşulların sağlanması ile mümkün olabilecektir. Etkili bir yoksul yanlısı büyüme yaklaşımının ortaya konulabilmesi ve yoksulların sahip oldukları kapasiteleri etkinleştirebilmeleri, siyasi ve makroekonomik istikrara, yönetsel, yasal ve finansal kurumlara, sosyal politikalar oluşturulmasına ve fiziksel ve sosyal hizmetlerin nüfusun tümü tarafından ulaşılabilir olmasına bağlıdır²⁷⁹.

Yoksulluğun kalıcı bir şekilde azaltılabilmesini yalnızca büyüme odaklı politikaların sağlayamayacağı düşüncesinden hareketle, politikaların hem büyüme odaklı hem de yoksul yanlısı olması gerektiği ifade edilmektedir. Yoksul yanlısı büyüme Cord ve diğerleri tarafından iki şekilde tanımlanmaktadır. Birinci tanıma göre büyüme, yoksulların büyümeden yoksul olmayanlara oranla daha fazla faydalanmaları durumunda yoksullar lehine büyüme olarak kabul edilir. Yoksul kesimlerin gelirlerinin ya da mutlak kazançlarının yoksul olmayanlardan daha fazla

²⁷⁸ Gündoğan, **a.g.m.**, s. 50.

²⁷⁹ OECD, **a.g.r.**, pp. 44- 45.

artması, yani eşitsizliklerin azalması yoksul yanlısı büyüme için gereklidir. İkinci tanıma göre ise büyüme yoksulluğu azaltmaktaysa yoksul yanlısı büyüme olarak kabul edilir. Bu tanıma göre yoksulların gelirlerindeki küçük artışlar dahi yoksul yanlısı büyüme olarak kabul edilmektedir²⁸⁰.

Ravallion ikinci tanıma benzer şekilde yoksul yanlısı büyümeyi gayrisafi yurtiçi hâsılda yoksulluğu azaltıcı bir artış olarak oldukça geniş kapsamda tanımlamaktadır²⁸¹. Kakwani'ye göre ise yoksullukla mücadelenin amacı özellikle yoksulların refahını ve yaşam kalitesini artırmaktır. Gelirlerinin az olması, temel kaynaklardan yoksun olmaları gibi nedenlerle refah seviyesi istenilen düzeyin altında olan yoksullar, büyüme sürecinde dezavantajlı konuma düşmekte, zenginler piyasa fırsatlarından daha fazla yararlandıkları için yoksullar ve yoksul olmayanların arasındaki refah düzeyi farkı kalıcı olmaya devam etmektedir. Yoksul yanlısı büyüme de bu doğrultuda, gelir dağılımı iyileştiren, yoksulların oransal olarak daha fazla yararlandıkları büyüme olarak tanımlanmaktadır²⁸².

Bu tanım bazı yazarlar tarafından kısıtlayıcı bulunmaktadır. Söz gelimi yoksul yanlısı büyümenin eşitsizlikleri azaltması gerektiği görüşüne göre, Çin'in 1980'li ve 90'lı yıllarda gösterdiği hızlı ekonomik büyüme ve yoksulluğun azalması süreci, yoksul olmayanlar yoksullardan görece daha fazla kazandıkları için yoksul yanlısı büyüme olarak değerlendirilmemektedir. Kraay'a göre yoksul yanlısı büyüme şu özellikleri içermelidir: Ortalama gelirlerin yüksek oranda artması, ortalama gelirlerde yüksek bir yoksulluk- büyüme duyarlılığı ve görece gelirlerde yoksulluğu azaltıcı bir büyüme kalıbı²⁸³.

Yoksul yanlısı büyüme yaklaşımında, yoksulluk oranlarında azalmaya yol açan büyümeyi yoksul yanlısı olarak ifade eden tanımlar temel alındığında, herhangi bir büyüme sürecinin yoksulların gelirlerini artırması durumunda yoksul yanlısı

²⁸⁰ Louise Cord, J. Humberto Lopez and John Page, "Pro- Poor Growth and Poverty Reduction", https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb4/prof/VWL/IWB/Vorlesung/neu/Cord_Lopez_Page.pdf, (08.03.2021)

²⁸¹ Martin Ravallion, "Pro- Poor Growth: A Primer", **World Bank Research Working Paper Series**, No 3242, Washington DC, 2004, p. 2.

²⁸² Nanak Kakwani and Ernesto M. Pernia, "What is Pro- Poor Growth?", **Asian Development Review**, Vol 18, No 1, 2000, p.3.

²⁸³ Aart Kraay, "When is Growth Pro- Poor? Cross Country Evidence", **IMF Working Paper**, No 47, March 2004, p.3.

olarak kabul edilmesi gerekir. Hâlbuki büyüme yoksulluğun çok boyutlu yapısı içerisinde yoksulları destekleyici bir süreç olarak daha kapsamlı olmalıdır. Büyümenin yoksul yanlısı olabilmesi için eşitsizlikleri azaltması gerektiğine dair görüşlerin temel alınması durumunda ise, büyüme oranlarının yüksek, eşitsizliklerin fazla ve yoksulluk oranlarının da düşük olduğu bir ekonominin yoksul yanlısı olmadığını kabul etmek gerekecektir. Bu nedenlerden ötürü yatırımların artması ve ekonomik büyümenin önemini vurgulanmasının yanında büyümenin daha nitelikli ve eşitsizlik sorunlarına da duyarlı bir politikalar demetinin tercih edilmesi gerekmektedir, çünkü daha önceki bölümlerde de ifade edildiği gibi gelir dağılımının iyileştiği durumlarda ekonomik büyümenin yoksulluk oranları üzerindeki etkisi, gelir dağılımı adaletsizliğinin arttığı senaryolara göre daha olumlu olmaktadır.

Burada ülkelerin en önemli refah göstergelerinden olan gelir dağılımına bir parantez açmak gerekmektedir. Gelir dağılımı başlıca dört başlık altında incelenmektedir. Bunlar üretim faktörlerinin üretim sürecindeki fonksiyonlarına göre milli gelirden aldıkları payı ifade eden fonksiyonel gelir dağılımı, toplam milli gelirin ülke nüfusuna bölünmesi ile elde edilen kişisel gelir dağılımı, milli hasılanın üretim sektörlerine göre paylarını gösteren sektörel gelir dağılımı ve ülkenin farklı bölgeleri arasında milli gelirin paylaşılmasını gösteren bölgesel gelir dağılımıdır. Gelir dağılımlarında görülen eşitsizliklere yol açan bazı temel nedenleri ise şu şekilde sıralamak mümkündür: Hızlı nüfus artışı ve işsizlik, enflasyon ve reel ücretlerin azalması, etkili olmayan vergi politikaları, yüksek faizler ve tarım gelirlerinin azalması. Bu bağlamda gelir dağılımı eşitsizliği ile mücadelede etkin vergilendirme ön plana çıkmaktadır²⁸⁴.

Bir yandan gelir dağılımı eşitsizliğinin azaltılması, diğer yandan yoksullukla mücadelede kullanılacak vergi politikalarına ilişkin bazı öneriler getirilmektedir. Buna göre vergiler yoluyla yatırımlar teşvik edilmeli, kayıt dışı istihdam önlenerek vergi tabanı genişletilmeli, dolaysız vergiler ve servet vergileri artırılmalı, artan oranlı vergi uygulamasına geçilmeli ve asgari ücret vergi dışı bırakılmalıdır²⁸⁵.

²⁸⁴ Tahsin Karabulut, "Türkiye'de Kişisel Gelir Dağılımı Araştırmalarının Analizi", **Selçuk Üniversitesi SBMYO Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1-2, 2006, ss. 23- 31.

²⁸⁵ Özsoy, **a.g.m.**, s. 131.

Büyümenin yoksulların lehine olabilmesi ve yoksulluğu azaltabilmesi için aşağıdaki hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir. Klasen'e göre yoksul yanlısı büyümede iki seçenek vardır. İktisadi büyümenin yoksulların gelirleri üzerinde hızlı etki yaptığı birinci seçenek, yoksulların bulunduğu sektörler daha çok alaka gösterilmesi ve yoksulların sahip olduğu emek ve toprak gibi üretim faktörlerinin daha çok kullanılmasını öngören doğrudan yoldur. Doğrudan politikalar yoksulların büyümeden elde ettiği faydayı artırırken, öte yandan ekonomi durgunluğa girdiğinde ya da oynaklıklar arttığında en çok etkilenen kesimlerin yine yoksullar olma riskini de beraberinde taşımaktadır. Dolaylı yol ise, kamu kesiminin vergiler, transferler ve diğer hükümet harcamaları gibi yeniden dağıtımçı siyasalar aracılığıyla yoksulları üretim sürecine dâhil etmeyi ve böylece büyüme ile yoksulluğun azaltılması arasında bağlantı kurmayı öngördüğü seçenektir ve burada büyümenin etkilerinin yoksullar tarafından hissedilmesi daha uzun zaman almaktadır²⁸⁶.

Dolayısıyla büyümenin salt ekonomik gelişmeden öte toplumdaki yoksul insanlara ve eşitsizliklere de duyarlı olması ve bu yapılırken, yoksulların yoğunlaştığı bölgelerin ve sektörlerin ekonomik süreçlere daha çok dâhil edilmesi, yoksulların sahip oldukları vasıfsız işgücü ve toprak sahipliği gibi üretim faktörlerinin kullanılması, etkin vergilendirme, uygulanacak politikalarda kırsal kesim hedeflenmesi ve beşeri sermayenin artırılması için gayret sarf edilmesi gibi öneriler bu yaklaşım içerisinde ortaya konulmaktadır.

Son olarak Dünya Bankası'na göre eşitsizliklerin fazla olduğu ve yoksulların siyasi ve ekonomik olarak marjinalize oldukları ülkelerde yoksul yanlısı politikaları uygulamak zordur. Bu engeli aşabilmek için banka tarafından *yoksul yanlısı koalisyonların* kurulması önerilmektedir. Bu koalisyonlar hükümetler, kar amacı gütmeyen kuruluşlar, bağışçılar ve sivil toplum örgelerini içermelidir. Öte yandan özgür bir basın, demokratik kurumlar ve sorumlu hükümetlerin olması özellikle yoksulluğun yüksek olduğu ülkelerde kurulması önerilen koalisyonları güçlendirecektir²⁸⁷.

²⁸⁶ Stephan Klasen, "In Search of the Holy Grail: How to Achieve Pro- Poor Growth?", **IAI Discussion Papers**, No 96, October 2003, p. 8.

²⁸⁷ **a.g.m.**, p. 25.

3.2.3.2. Beşeri ve Sosyal Sermayenin Artırılması Yoluyla Yoksullukla Mücadele Edilmesi

Yoksullukla mücadelede dikkate alınması gereken en önemli konulardan biri de hem yoksul insanların beşeri kapasitelerinin artırılması hem de toplumun tamamında sosyal sermayenin güçlendirilmesi yoluyla ekonomik büyümenin yanında sosyal kalkınmanın da gerçekleştirilmesidir.

Büyümenin sağladığı refah ve nimetlerden toplumun yoksul kesimlerinin de faydalanabilmesi için *insana yatırım yapmak* şeklinde ifade edilen eğitim, sağlık ve aile planlaması gibi alanlarda kapasitelerin güçlendirilmesi gerekmektedir. Özellikle kadınların eğitimi noktasında vurguların yoğunlaştığı görülmektedir²⁸⁸.

Beşeri sermaye kavramı genel olarak, insanların bilgi ve becerilerini, yeteneklerini ve eğitim süreci boyunca elde ettikleri kazanımları içeren, aynı zamanda sağlık ve beslenme gibi faktörlere bağlı olarak sahip olunan güç ve canlılığı ifade etmektedir. 1980'li yılların sonlarından itibaren, üretim alanında iyi eğitilmiş ve nitelikli işgücünün kaynağı olarak kabul edilen beşeri sermaye kavramı, büyümenin de motoru olarak ifade edilmeye başlanmıştır. Günümüzde ise üretime katılan bireylerin sahip oldukları bilgi, beceri, tecrübe ve dinamizm gibi değerler beşeri sermaye olarak kabul edilmektedir. Bu yönde, kişilerin beşeri sermaye birikimlerinin kendi verimliliklerini artırmanın yanında bütün üretim faktörlerinin üretkenliğine de katkı sağlayacağı, bu nedenle hükümetlerin eğitim ve teknoloji gibi alanlara yapacakları her türlü katkının sermaye birikimine olumlu etki yağıacağı ifade edilmektedir²⁸⁹.

Beşeri sermayenin önemini yoksul yanlısı büyüme yaklaşımları ile bağlantı kurarak açıklamak da mümkündür. Beşeri sermayenin yüksek olması yoksul yanlısı büyüme çabalarını desteklemektedir. Toplam beşeri sermayesi yüksek olan ülkeler daha hızlı büyümekte, gelir dağılımı ve eşitsizliğini azaltarak yoksullukla mücadeleye katkı sağlamaktadır. Bu nedenle yoksulların beşeri sermayelerine

²⁸⁸ Uzun, **a.g.m.**, s. 160.

²⁸⁹ Deniz Özyakışır, "Beşeri Sermayenin Ekonomik Kalkınma Sürecindeki Rolü: Teorik Bir Değerlendirme", **Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1, 2011, ss. 52- 55.

yapılacak yatırımlar hem büyümeye hem de büyümenin daha nitelikli olmasına katkı sağlayacaktır²⁹⁰.

Yoksulların sahip oldukları beşeri sermayenin, eğitim arz ve talebi ile kalitesinin yükseltilerek güçlendirilmesi yanında kapsamlı bir yoksullukla mücadele programı doğrultusunda sosyal kalkınmaya da önem verilmesi gerekmektedir. Sosyal kalkınmanın sağlanması amacı doğrultusunda sosyal dışlanmanın önlenmesi ve sosyal sermayenin güçlendirilmesi hedeflenmelidir²⁹¹.

Sosyal sermaye kavramı fiziki ve beşeri sermaye ile birlikte önemi giderek artan bir kavram olarak öne çıkmaktadır. Fiziki sermaye maddi kaynakların kullanılması ile ortaya çıkmakta, beşeri sermaye ise maddi olmayan insani niteliklerin geliştirilmesi ile gelişmektedir. Sosyal sermaye ise toplumu oluşturan bireyler arasında etkili ve güçlü iletişim, güven, ortak değerler ve aidiyet duygusu gibi daha soyut olan ve önemi sonuçları itibariyle ortaya çıkan değerlerden oluşmaktadır. Bu bağlamda sosyal sermaye, toplumu oluşturan bireylerin birlikte hareket edebildikleri ve iş yapabildikleri kültürel bir ortamı hazırlayan bir kavram olarak tanımlanmaktadır²⁹².

Sosyal sermaye genellikle bireylerin içinde buldukları toplumda sahip oldukları güven düzeyi, işbirliği ve ağ oluşturma yeteneği ve grup üyelikleri olarak tanımlanan *bireysel sosyal sermaye* ve bir toplumdaki güven ve işbirliğinin yoğunluğu ile kapsamı, faaliyetler ve örgütsel bağlantılar olarak tanımlanan *toplumsal sosyal sermaye* olarak iki düzeyde değerlendirilmektedir²⁹³.

Sosyal sermayenin, yoksulluğun azaltılmasında önemli etkileri bulunan beşeri sermayenin temel unsurlarından olan eğitim, sağlık ve iş hayatı gibi konularda belirleyici olduğu ve sosyal sermayenin toplumsal kurumlar ve bireyler arasındaki ilişkilerdeki rolü nedeniyle beşeri sermaye ile birbirlerini tamamlayıcı oldukları sonucu ortaya konulmaktadır. Yoksulluk ve sosyal dışlanma gibi sorunlar beşeri

²⁹⁰ Klasen, **a.g.m.**, p. 11.

²⁹¹ Aktan ve Vural, **a.g.m.**, 2002b.

²⁹² Asuman Altay, "Bir Kamu Malı Olarak Sosyal Sermaye ve Yoksulluk İlişkisi", **Ege Akademik Bakış**, Cilt 7, Sayı 1, 2007, ss. 338- 339.

²⁹³ Tahsin Karabulut ve diğerleri, "Türkiye'de Bölgeler ve İllerin Sosyal Sermaye Endeksinin Analizi", **1st International Congress on Applied Sciences: Social Capital Proceedings**, Konya, 2015, s. 569.

sermaye birikimini zorlamakta, öte yandan toplumsal etkileşim ve iletişim imkânları ve sosyal güven zayıflamaktadır. Bu nedenle sosyal sermayenin beşeri sermaye ile karşılıklı bir şekilde gelişebilmesi neticesinde toplumsal uzlaşma ve güven ortamının tesis edilmesi, bu güven ortamı içerisinde bireylerin etkinlik ve verimliliklerinin de artması suretiyle yoksullukla mücadeleye katkı sağlanması mümkün olabilecektir²⁹⁴.

3.2.3.3. İstihdam Politikaları Yoluyla Yoksullukla Mücadele Edilmesi

Yoksulluk en genel tanımıyla kişilerin asgari düzeyde geçimlerini sağlayacak bir gelire sahip olmamaları durumu olarak ifade edilir. Bu durumun nedenlerinin başında ise işsizlik gelmektedir. Öte yandan yoksulluğun da işsizliği beslediği bilinen bir gerçektir. Yoksulluğun yoğun olarak yaşandığı yerde piyasa dengesi bozulur, yatırımlar azalır ve işsizlik artar. İşgücü piyasaları ile düzenli bir ilişkisi olmayan, işsiz ya da eksik istihdam sorunlarıyla karşı karşıya bulunan bireyler için yaşamlarını kendi kendilerine idame ettirebilecekleri ve yegâne varlıkları olan emeklerini değerlendirebilecekleri bir ortamın oluşturulması gerekmektedir. Bir kısır döngü içerisinde devam eden bu ilişkinin her ülkede aynı olmadığı, gelişmiş sosyal güvenlik sistemleri ve etkili sosyal politikalarla işsizliğin yoksulluk üzerindeki baskısının azaltılabileceği ifade edilmektedir. Sonuç itibarıyla işsizlik ve yoksulluk arasındaki ilişki, makro- ekonomik politikalarla istihdamın artırılmasının ve yoksulların emeğinin en iyi koşullarda işgücü piyasalarına arzının sağlanmasının önemini ortaya koymaktadır²⁹⁵.

İstihdam politikaları geleneksel olarak aktif istihdam politikaları ve pasif istihdam politikaları olmak üzere iki ana grupta ele alınmaktadır. Aktif istihdam politikalarının temel amacı, yoksullukla yakın ilişkisi bulunan işsizlik durumunu ortadan kaldırmak iken, pasif istihdam politikaları işsizlere gelir desteği sağlamayı ve işsizlik döneminde yaşamlarını devam ettirebilmelerini amaçlamaktadır. Kişilerin yaşamlarını sürdürecekt gelire sahip olmaları, üretmeleri ve topluma katılmaları hem bireyler hem de toplum için ne kadar önemliyse, tam tersi bir durum da bireyler ve toplum için zararlı sonuçlar doğurabilecektir. Bu sebeple pasif ve aktif istihdam

²⁹⁴ Nevzat Fırat Kunduracı, “Yoksullukla Mücadele- Beşeri Sermaye İlişkisi”, **Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2009, s. 90.

²⁹⁵ Naci Gündoğan, “Yoksullukla Mücadelede İstihdam Politikalarının Rolü ve Önemi”, Yoksulluk Sempozyumu, **Deniz Feneri Yayınları**, Cilt 1, İstanbul, 2003, ss. 161- 163.

politikaları önemlidir, fakat kişileri yoksulluktan kurtarma amacı güden aktif politikalar daha çok öne çıkmaktadır²⁹⁶.

Daha çok gelişmiş ülke uygulamalarında karşılaşılan pasif istihdam politikaları, yoksulluk başta olmak üzere işsizliğin neden olduğu sosyal sorunlarla, işsizlere asgari düzeyde de olsa ekonomik güvence sağlayarak mücadele etmeyi amaçlamaktadır. Sosyal koruma bağlamında işsizlik sigortası, işsizlik yardımları, kıdem tazminatı ve ihbar tazminatı gibi politikalar pasif istihdam politikaları kapsamında yer almaktadır. Aktif istihdam politikaları ise, işsizlerin iş bulma zorluklarını giderme, yeni istihdam alanları açma ve işgücü piyasalarına girişleri kolaylaştırma gibi ilkeler üzerine kurulmuştur. Bu bağlamda kişilerin emek piyasasına girişlerini ve piyasada kalışlarını sağlamaya yönelik her türlü sosyal politika önlemi bu kapsamda değerlendirilmektedir. Son yıllarda dünyada ve Türkiye’de aktif ve pasif istihdam politikalarının bir arada yürütüldüğü programları yaygınlaştırma çabaları devam etmektedir²⁹⁷.

Aktif istihdam politikaları yoluyla işsizlik ve bu doğrultuda yoksulluk sorunuyla mücadelede kullanılan politikalar, işsizliği sınırlayıcı esnek çalışma, çalışma süresinin kısaltılması gibi önlem ve uygulamalar ile iş yaratma programları, işyerinde eğitim programları, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri ve yoksullar arasında kendi hesabına çalışmanın özendirilmesi gibi istihdam yaratıcı politikalar olmak üzere iki ana başlık altında değerlendirilmektedir²⁹⁸.

İstihdam olanaklarını artırmak yoluyla yoksullukla mücadele edilmesinde kullanılan yöntemlerin başında ise mikrokrediler gelmektedir. İlk olarak Bangladeşli ekonomi profesörü Muhammed Yunus tarafından 1973 yılında başlatılan mikrokredi uygulamaları, güvene dayalı, yoksul köylüleri hedefleyen ve kefilsiz olarak verilen, geri ödeme periyodu oldukça kısa olan düşük miktarda fon transferlerini içermektedir. Mikrokrediler ile başlayan mikrofinans uygulamalarının kapsamı zamanla tasarruf,

²⁹⁶ Osman Kürşat Acar ve Ecehan Kazancı Yabanova, “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Çerçevesinde Kütahya İş-Kur’un Mesleki Eğitim Faaliyetlerinin İncelenmesi”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Dergisi İİBF Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, 2017, s. 86.

²⁹⁷ Selman Ayan, “G20 Süreci ve Aktif İstihdam Politikaları, Türkiye ve G20 Ülkelerindeki Uygulamaların Değerlendirilmesi”, **ÇSGB Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2014, ss. 19- 22.

²⁹⁸ Meryem Koray, “Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 25, Sayı 4, 1992, ss. 84- 86.

ödeme, havale ve temel sigorta hizmetleri gibi diğer finansal hizmetleri de kapsayacak şekilde genişletilmiştir²⁹⁹.

Mikrokredi yöntemi, yoksul durumdaki kişilere doğrudan yardımda bulunmak yerine onların kendi ihtiyaçlarını karşılayabilecek bir gelir düzeyine erişmelerini sağlayacak olan üretim faaliyetlerine katılmalarını mümkün kılmak amacıyla sivil toplum kuruluşları, bankalar, kooperatifler ve diğer finans kuruluşları tarafından kredi kullanılması esasına dayanmaktadır. Böylelikle bir yandan yoksulların gelir düzeyi artırılarak yoksullukla mücadele edilecek, diğer yandan ise ekonomideki çok küçük değerler milli gelire katkı sağlayabilecektir³⁰⁰.

Mikrofinans kuruluşları tarafından sunulan kredilerin mikro olarak ifade edilmesinin sebebi ise, banka ve diğer finansal kurumlar tarafından verilen kredilerle karşılaştırıldığında kredi tutarlarının çok daha düşük olmasıdır. Bu yöntemle finansman, eğitim, tecrübe ve ayrımcılık gibi nedenlerle işgücü piyasalarına giremeyen kadınların ve engellilerin istihdam edilmeleri amaçlanmaktadır³⁰¹.

Nihayetinde işsizlik, yoksulluk ve istihdam üçgeninde, birbirini besleyerek sorunların devamlı olmasına neden olan işsizlik ve yoksulluk sorunları ile mücadelede kişilere işsizlik sürecinde gelir desteği sağlamayı öngören pasif siyasetler ile işsizlik ve yoksulluğu doğrudan önlemlerle azaltmaya yönelik aktif istihdam politikalarının bir arada ve dengeli bir şekilde uygulanması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Özellikle son yıllarda yoksullukla mücadelede önemi giderek artan mikrofinans uygulamalarının diğer yöntemleri tamamlayıcı olarak yoksullukla mücadele stratejilerine eklenmesi gerekmektedir.

OECD de bu yönde bir yaklaşım benimsemektedir. 2020 yılı *OECD İstihdam Görünümü: Çalışan Güvenliği ve COVID- 19 Krizi* raporuna göre, 2020 yılının başlarında OECD ülkelerinin istihdam oranı, 2008 küresel finans krizinden önce

²⁹⁹ Raif Parlakkaya ve Suna Akten Çürük, “Bir Yoksullukla Mücadele Aracı Olarak İslami Mikrofinans ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **International Journal of Islamic Economics and Finance Studies**, Vol 1, No 2, 2015, s. 63.

³⁰⁰ Tahsin Karabulut, **Yoksullukla Mücadelede Mikrokredi Uygulaması**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s. 81.

³⁰¹ Gürkan Ateş ve Eren Öğütoğulları, “Türkiye’de Yoksullukla Mücadelede Mikrokredi Uygulamaları”, **Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 14, Sayı 2, 2012, ss. 35- 36.

yakalanan en yüksek seviyeyi 2.6 puan geçerek %68.9 seviyesine ulaşmak üzereyken kamu sağlığını küresel çapta alarm durumuna geçiren ve 1929 Büyük Buhranı'ndan bu yana görülmemiş bir küresel ekonomik krize yol açan koronavirüs salgını patlamıştır. Sağlık sistemlerinin çökmemesi ve büyük can kayıplarının önlenmesi amacıyla tüm dünyada birçok sosyal ve ekonomik kısıtlama getirilmiş, üretimde tüm sektörler uzun süre kapalı kalmıştır. Elbette bunun kaçınılmaz sonuçları olacaktır. Bu anlamda dünyada ve OECD ülkelerinde işsizlik oranlarının artacağı, reel gelirlerin ise 2016 düzeylerine inebileceği ifade edilmektedir. Krizin devam etmesi durumunda ise son on yılda elde edilen kazanımların ortadan kalkabileceği tahmin edilmektedir.

Çözüm olarak ise, 2020 yılına geri dönülüp bakıldığında telafi edilmiş bir dönem görebilmek için kontrollü olarak ekonominin çarkları dönmeye başlar başlamaz büyümeyi ve yeni istihdam olanakları yaratmayı sağlayacak makroekonomik ve sektörel politikaların uyumlu bir birleşim içinde uygulanmaya başlanması, kamu ve özel yatırımların sürdürülmesi ve en çok ihtiyacı olan sektörlerle ve gruplara gereken sübvansiyonların sağlanması önerileri sunulmaktadır. Bu anlamda küresel bir sağlık krizinin istihdam krizine dönüşmesinin önlenmesi açısından pasif politikalarla gelir desteklerine devam edilirken, bir yandan da aktif iş yaratma politikalarıyla çalışmanın ve büyümenin teşvik edilmesinin önemi ortaya konulmaktadır³⁰².

3.2.3.4. Kamu Harcamalarının Yoksullar Lehine Yapılması ve İnsani Gelişme

Devletlerin yaptıkları sosyal harcamalar eğitim, sağlık ve altyapı gibi alanlarda kaynakların toplum içerisinde yeniden dağıtımına ve yoksulların varlıklarının artmasına katkı sağlamaktadır. Bu nedenle kamu sosyal harcamaları yapılırken yoksulların daha çok dikkate alınması gerekmektedir. Söz gelimi toplumun en yoksul %10 veya %20'lik kesimlerinin yapılan kamu harcamalarından

³⁰² OECD, **OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and The Covid- 19 Crises**, https://read.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2020_1686c758-en#page4, (10.03.2021)

ne kadar faydalandıkları, devletin eğitim ve sağlık gibi alanlara yaptığı harcamaların büyüklüğü kadar önemli bir konudur³⁰³.

Gelişmekte olan ülkelerde sosyal harcamaların insan sermayesi ve dolayısıyla iktisadi büyüme üzerindeki etkilerinin incelendiği bir çalışmada, insan sermayesinin en önemli unsurlarından olan eğitim ve sağlığın ortak bir şekilde büyümeyi etkilediği ifade edilmiştir. Buna göre eğitim düzeyi daha yüksek olan insanlar sağlık konusunda daha dikkatli ve talepkar olmakta, bu da büyüme sürecinde eğitim yoluyla edinilen bilgi ve becerilerin daha uzun süre aktif kullanımına yardımcı olmaktadır. Çalışmaya göre eğitim ve sağlık harcamaları milli gelirin %1'i kadar artırıldığında, ilk ve orta öğretim kayıt oranlarında ve kişi başına düşen GSYİH büyüme oranlarında iyileşme, yoksul insanların sayısında ve 5 yaşın altında çocuk ölüm oranlarında ise azalmalar meydana gelmektedir³⁰⁴.

Eğitim ve sağlık harcamalarının yanında, altyapı yatırımları da ülkelerin kalkınma ve yoksullukla mücadele süreçlerinde önemli bir yer tutmaktadır. Altyapı yatırımları kalkınmayı hızlandırmakta ve yoksulların beşeri, sosyal, finansal ve doğal kaynaklara erişimlerini sağlayan müdahalelerin daha etkili olmasına yardımcı olmaktadır. Altyapı yatırımları ekonomik ve sosyal sektörlerde etkilerini göstermektedir. Örneğin yol yatırımları olmadan kırsal kesimlerde üretilen ürünlerin satılması mümkün olmaz, elektrik yatırımları olmadan yoksul insanları istihdam edecek sanayileşme süreci ilerlemez. Benzer şekilde atık su gideri ve temiz su altyapısı sağlanmadığında toplum sağlığı tehlikeye girmektedir. Böylece altyapı harcamaları hem iktisadi hem de sosyal alanda olumlu etkiler yapmakta, ticareti destekleyen yollar eğitime devamlılığı da kolaylaştırmaktadır³⁰⁵.

Başka bir çalışmada ise, altyapı yatırımlarının ekonomik büyüme ile doğrudan bağlantısının bir ön kabul olmadığı, fakat bu ilişkinin düşük gelir grubu ülkelerde daha belirgin olduğu ortaya konulmuştur. Büyüme ile doğrudan bir bağ kurmak her durumda mümkün olmasa da, altyapı yatırımlarının eşitsizlikler ve yoksulluk üzerinde azaltıcı bir etkisinin bulunduğu ifade edilmektedir. Öte yandan

³⁰³ Kabaş, a.g.m., s. 156.

³⁰⁴ Emanuele Baldacci and others, "Social Spending, Human Capital and Growth in Developing Countries: Implications for Achieving the MDGs", **IMF Working Paper**, No 217, 2004, pp. 24- 25.

³⁰⁵ Louis Pouliquen, "Infrastructure and Poverty", **World Bank Document**, No 27911, 2000, p. 2.

özellikle kısıtlı kaynaklarla büyümeye çalışan gelişmekte olan ülkelerde kara ve demir yolları ile elektrik arz tesisleri gibi fiziksel yatırımların mı, yoksa eğitim ve sağlık gibi alanlarda sosyal nitelikli altyapı yatırımlarının mı öncelenmesi gerektiği üzerindeki tartışmalar sürmektedir³⁰⁶.

Altyapı yatırımlarını, fiziksel ve sosyal alanlarda yapılan kamu yatırımlarının tamamını kapsayan geniş bir konsept olarak ele alan başka bir çalışmada ise, altyapı yatırımlarının finansman ve uygulama aşamalarında devletin oldukça belirleyici role sahip olduğu, rüşvet ve yolsuzlukların yaygın olduğu gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerde yönetsel sorunlar nedeniyle yatırımların büyüme ve yoksullar üzerinde sağlayacağı muhtemel faydaların azaldığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu anlamda yönetim ve kurumsal yapının güçlendirilmesi halinde, yatırımlar ile yoksulluğun azaltılması bağlantısının kuvvetleneceği ifade edilmektedir³⁰⁷.

3.2.3.5. Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yerelleşme Yoluyla Yoksullukla Mücadele

İyi bir kamu yönetimi, buraya kadar ortaya konulan yoksullukla mücadele yöntemleriyle birlikte yoksulluğun azaltılması hedefi doğrultusunda oldukça önemlidir. İyi işleyen ve gelişmiş bir kamu yönetiminin varlığı, makro düzeyde etkili ekonomi politikaları üretilmesini, kamu yönetiminin varlık nedenlerinden olan kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesini, idari ve yargısal alanda yapılması gereken iyileştirmelerin teşvik edilmesini ve yoksulluğu azaltacak siyasetler üretilmesini teşvik eder. Bu işlevlerin yerine getirilmemesi durumunda ise, olumsuz anlamda en çok etkilenecek kesimlerin başında yoksullar gelmektedir, bu nedenle yönetimde etkinlik ve verimliliğin sağlanması için çeşitli iyileştirmeler yapılması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır³⁰⁸.

Dünya Bankası'na göre kamu kesiminin modernizasyonu planlı bir kalkınma stratejisi çerçevesinde gerçekleştirilirse, yoksullukla mücadelede önemli bir potansiyele sahiptir. Bu doğrultuda kamu yönetiminin fonksiyonel ve organizasyonel

³⁰⁶ Govinda Timilsina, Gal Hochman and Ze Song, "Infrastructure, Economic Growth and Poverty", **World Bank Policy Research Working Paper**, No 9258, May, 2020, pp. 32- 33.

³⁰⁷ T. P. Ogun, "Infrastructure and Poverty Reduction: Implications for Urban Development in Nigeria", **UNU WIDER Working Paper**, No 43, May, 2010, p. 1.

³⁰⁸ Aktan ve Vural, **a.g.m.**, 2002b.

yapısının rasyonelleştirilmesi, yoksullukla mücadele programlarında kaynakların dağıtımı ve sosyal önceliklerin belirlenmesi noktasında etkinlik sağlayacaktır. Kamu sektörü yapısının işlevselleştirilmesinin yanında, etkin ve hesap verebilir bir yönetim yapısının oluşturulması da elzemdir. Sivil toplumun kamu politikalarının karar alma, izleme ve değerlendirme süreçlerine katılımı sağlanarak duyarlı bir kamu yönetiminin yerleşmesi, bu anlamda yeteneğe göre personel alımı, görevlerin açık bir şekilde tanımlanması, performansın ödüllendirilmesi ve sistemin siyasi baskılardan yalıtılması önerileri vurgulanmaktadır³⁰⁹.

Kamu kesiminin etkinlik ve verimliliğinin artırılması amacıyla önerilen uygulamalardan biri de yerelleşmedir (*decentralization*). Yerelleşme 1990'lardan sonra popüler hale gelen bir kavram olup, farklı ülkeler ve sistemler için farklı amaçlarla kullanılmaktadır. Söz gelimi Dünya Bankası, 1980 sonrasında az gelişmiş ülkelerde yaşanan finans krizlerine çözüm olarak yapısal uyum programları çerçevesinde yerelleşme ve özelleştirmeyi birlikte uygulamayı önermiştir. Literatürde yerelleşme dört alanda ele alınarak incelenmektedir. Bunlar siyasi yerelleşme, idari yerelleşme (yetki genişliği, delegasyon, devolüsyon), mali yerelleşme ve ekonomik/ piyasa yerelleşmesidir (özelleştirme, deregülasyon)³¹⁰.

Devlet kurumları çoğu zaman yoksul insanların gerçeklerinden uzak kalmakla suçlanmakta ve buna bir çözüm olarak yerelleşme önerilmektedir. Devletin merkezde kullandığı yetki ve gücün yerel yönetimlere devredilmesi olarak ifade edilen yerelleşme, kamu çalışanlarının daha sorumlu olmaları ve yoksulların kalkınma süreçlerine katılımlarının sağlanması halinde toplumdaki yoksul kesimlere karşı daha duyarlı hale gelmektedir. Yerelde kullanıcıların katılımları ve yerel ihtiyaçların bilinmesi ile çeşitli kamu hizmetleri ve altyapı yatırımlarının maliyetlerinin düşürülmesi ve yerel kalkınmanın sağlanarak yoksullukla mücadele edilmesi ise yerelleşmenin etkin bir şekilde tasarlanmasına, mali imkânların ve belli düzeyde otonominin tanınmasına bağlıdır³¹¹.

³⁰⁹ World Bank, **a.g.r.**, 2000, p. 100.

³¹⁰ Levent Özmüş, "Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", https://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/SUO5_175_ek.pdf, 2005, (Erişim Tarihi: 15.03.2021)

³¹¹ World Bank, **a.g.r.**, 2000, pp. 106- 107.

Bu bağlamda yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarılmasından önce, yerelde demokrasiyi geliştirecek zihinsel ve kurumsal altyapının hazırlanması gerekmektedir. Aksi takdirde yapılacak bazı anayasal düzenlemelerle yerelleşmenin tüm sorunları ortadan kaldıracağı varsayımı ile hareket etmek, vatandaşların katılım ve denetiminin sağlanamadığı durumlarda *kapalı yerel bürokratik yapıların* oluşmasına neden olacaktır³¹². Bu doğrultuda yerel ihtiyaçların öne çıkması ve hizmetlerin maliyetlerinin azaltılarak yerel kalkınmanın sağlanması, aynı zamanda yoksulların hizmetlerden yararlanma ve katılımlarının gerçekleştirilebilmesi için yerelleşme stratejileri etkin bir şekilde tasarlanmalı, böylece yoksullukla mücadeleye yerelden katkı sağlanmalıdır.

3.2.3.6. Kırsal ve Kentsel Yoksullukla Mücadele Edilerek Yoksulluğun Azaltılması

Yoksullukla etkin şekilde mücadele etmek ve yoksulluğu sürdürülebilir bir şekilde azaltmak için uygulanması gereken strateji ve programların; yoksulluğun yoğun olarak yaşandığı kırsal bölgelerde yaşanan yoksulluğu, kırsal yoksulluğun kentlerde yaşanan yoksulluk üzerindeki tetikleyici etkisini ve kentlerde özellikle çeperlerde yaşanmakta olan yoksulluk ve dışlanma gibi sorunları ele alan politikaları içermesi gerekmektedir. Çalışmanın ilk bölümünde farklı kıstaslar temelinde yoksulluk tanımları ele alınırken mekân bağlamında yoksulluk başlığı altında kırsal ve kentsel yoksulluk tanımları ve bağlantıları incelenmiştir. Burada ise yoksullukla mücadele yönünde kırsal ve kentsel yoksullukla savaşım noktasında önerilen politikalar ortaya konulacaktır.

Yeni teknolojik imkânlar kullanılarak kırsal bölgelerdeki üretimin artırılması, kırsal yoksullukla mücadelede en etkin yöntem olarak sunulmaktadır. Kırsal yoksulluğun azaltılarak kentsel yoksulluğun da dizginlenmesi önerisi, sürdürülebilir bir mücadele stratejisinde aşağıdaki politikalarla birlikte uygulandığında etkinliğin sağlanabileceği ifade edilmektedir: Fiyatlar ve vergiler tarım kesimini ve istihdamı caydırıcı olmamalı, kırsal kesimde yaşayanların eğitim ve sağlık hizmetlerinden

³¹² Hasan Canpolat ve Mehmet Cangir, “Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye’nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 466, 2010, s. 43.

yeterince yararlanabilmeleri sağlanmalı, yeni tarımsal teknolojilere destekler artırılmalı, kırsalda fiziki sermaye güçlendirilmeli ve aşırı yoksul kişiler gıda desteklemeleri ve mikro- finans yöntemleri ile korunmalıdır³¹³.

Yoksullukla mücadele noktasında kamu kesiminin yoksul kesimlere yönelik olarak yaptığı kamu sosyal transfer harcamalarının bazı kesimlerde yoksulluğu azaltmakta etkisi oldukça olumlu iken, hâlihazırda yoksulluğun ciddi düzeylerde yaşandığı tarım sektörü ve kırsal kesimde bu başarının yakalanabildiğini söylemek zordur. Bu nedenle kırsal yoksullukla mücadelede özel stratejiler geliştirilmesi ve bunların verimliliği yüksek projelerle desteklenmesi gerekmektedir³¹⁴.

Bu anlamda yoksullukla mücadelede devletin etkin bir rol alması ve yoksullukla mücadelenin sorunun kaynağı olarak görülen kırsal yoksullukla başlaması gerektiği ifade edilmektedir. Buna göre yerel ihtiyaçları ve özellikleri dikkate alan projeler üretmek, kırsal kesimin refah düzeylerini artırmak, kırsal alanda yapılan üretimin daha iyi yapılması ve pazarlanması konularında etkili ve verimli örgütlerin kurulması, hayvancılık ve emek yoğun iş kollarının daha fazla desteklenmesi ve sosyal yardım sistemlerine erişimin kolaylaştırılması gerekmektedir. Özetle yoksulluğun yoğunlaştığı kentleri daha yaşanabilir kılmak ve yoksulluğu azaltabilmek için kırsal kesimin refah düzeyinin artırılması kaçınılmaz görülmektedir³¹⁵.

Kırsal alanlardan ziyade belki de yoksulluğun en yoğun olarak yaşandığı yerler olarak kentler, çeşitli nedenlerle ekonomik, sosyal ve kültürel anlamda gereksinimlerini karşılayamayan yoksul kitlelerin yaşadığı mekânlardır. Bilgi ve teknoloji alanlarında insan refahını yükseltecek yeniliklerin geliştirildiği günümüzde, bu imkânlardan yararlanamayan hatta geçimlerini dahi sürdürmekte zorlanan yoksullar, fiziki ve insani sermayeden yoksun olmaları, vasıfsız işgücünün istihdama katılımda yaşanan sorunlar, toprak ile bağlarının kopmuş olması ve tarımda işgücü

³¹³ Aktan ve Vural, **a.g.m.**, 2002b.

³¹⁴ İdris Sarısoy ve Selçuk Koç, “Türkiye’de Kamu Sosyal Transfer Harcamalarının Yoksulluğu Azaltmadaki Etkilerinin Ekonometrik Analizi”, **Maliye Dergisi**, Sayı 158, 2010, s. 345.

³¹⁵ Nazım Kartal ve Yılmaz Demirhan, “Türkiye’de Kentsel Yoksulluğun Kırsal Nedenleri ve Çözüm Önerileri Üzerine”, **C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 15, Sayı 2, 2014, ss. 148- 151.

ihtiyacının azalması neticesinde ortaya çıkan işsizlik gibi sebeplerle kentlerde birçok temel ihtiyaçtan yoksun olarak yaşamaktadır³¹⁶.

Bu anlamda kentsel yoksullukla mücadele hedefi doğrultusunda aşağıda sıralanan politika önerileri dikkate alınmalıdır: İşsizliği azaltacak ve istihdamı yükseltecek çalışmalar yapmak, yoksulların refahını yükseltecek sosyal politikalar üretmek, kentsel hizmetlerden bütün bölgeyi faydalandırmak, konut sorununa çözüm olacak dönüşüm projelerinin hayata geçirilmesi, uzun dönemli kentsel planlamaların yapılması ve ilgili kurumlar, yerel yönetimler ve STK'ların ortak projeler üretmelerini teşvik etmek gerekmektedir³¹⁷.

Bu doğrultuda kentsel yoksullukla mücadelede makro yaklaşımlara ek olarak, kent yoksullarının günlük ve zorunlu ihtiyaçlarının karşılanmasından hareketle ortaya çıkan sosyal belediyecilik gibi mikro çözümlerin de gündeme alınması gerekmektedir. Halka en yakın ve ulaşılabilir birimler olarak belediyeler, eğitim, sağlık, istihdam gibi alanlarda kalıcı çözümler üretmese de, kentte tutunmaya ve hayatta kalmaya çalışan yoksullar için sosyal yardım ve hizmetler sunarak yerel kalkınmaya ve yoksullukla mücadeleye katkı sağlamaktadır³¹⁸.

3.2.3.7. Cinsiyet Ayrımına Son Verilmesi ve Çocuk Yoksulluğunun Azaltılması Yönünde Çabalarla Yoksullukla Mücadele Edilmesi

Çalışmanın daha önceki bölümlerinde ekonomik büyüme ve gelişmeden elde edilen faydanın bir ülkedeki bölgeler ya da farklı gelir düzeyleri arasındaki bölüşümünde yaşanan eşitsizlikler nedeniyle yoksulluğun devam eden bir sorun olduğu ifade edilmişti. Hanehalkı düzeyinde düşünüldüğünde ise, hanehalkı üyeleri arasında kadınlar, çocuklar, engelli ve yaşlıların daha güçsüz durumda oldukları, dolayısıyla yoksulluktan daha fazla etkilendikleri görülmektedir.

³¹⁶ Muharrem Es ve Ramazan Şengül, “Türkiye’de Kentsel Yoksulluk: Gebze Örneği”, <https://www.ayk.gov.tr/wp-content/uploads/2015/01/ES-Muharrem-%c5%9eENG%c3%9cL-Ramazan-T%c3%9cRK%c4%b0YE%e2%80%99DE-KENTSEL-YOKSULLUK-GEBZE-%c3%96RNE%c4%9e%c4%b0.pdf>, s. 354, (16.03.2021)

³¹⁷ a.g.m., s. 368.

³¹⁸ Bedrettin Kesgin, “Kentsel Yoksulluğa Yönelik Yerinden ve Yerel Müdahale: Sosyal Belediyecilik”, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 26, 2012, ss. 178- 179.

Konuya sosyal dışlanma açısından yaklaşıldığında, yoksulluk riskiyle en fazla yüzleşen kesimlerin aynı zamanda eğitim, sağlık ve kültürel olanaklardan, karar alma süreçlerine katılım ve üretim etkinliklerinde yer almak bakımından sosyal dışlanmaya maruz kaldıkları ifade edilmiştir. Bu kesimleri çoğunlukla güvencesiz ve geçici işlerde çalışanlar, yeterli eğitime sahip olmayanlar, kadınlar ve çocuklar oluşturmaktadır. Buradan yola çıkılarak gelir dağılımının yapısı, bölgesel farklılıklar, cinsiyet ve eğitim gibi unsurlar ile yoksulluk bağlantısı kurulduğunda genel yoksulluk içerisinde kadın yoksulluğunun öne çıktığı görülmektedir. Kadınların özellikle eğitim ve çalışma yaşamında geri planda olmaları bu sonucu getirmektedir³¹⁹.

Gökovalı ve arkadaşları, kadın yoksulluğunu *yoksulluğun kadınlaşması* kavramı çerçevesinde değerlendirmiştir. Buna göre aile yapısının değişmesi, boşanmaların ve reisi kadın olan ailelerin artması, evlilik dışı çocuk sahibi olma oranının artması, işgücü piyasalarındaki ayrımcılıklar ve ücret politikalarında var olan eşitsizlikler gibi nedenlerle, kadınların ve onlara bağlı çocukların giderek yoksulluk sınırının altına düştüğü vurgulanmaktadır. Burada evli kadınların hane içindeki konumları ve aile içi kaynak dağılımı ile kadınların toplumsal rollerinin gözden kaçırılmaması, yoksullukla mücadele politikaları üretilirken kadın yoksulluğuna etkin çözümler bulabilmek adına, farklı yoksulluk deneyimlerine, gelir düzeylerine, farklı bölgeler ve kültür yapılarına duyarlı öneriler geliştirilmesinin önemine dikkat çekilmektedir³²⁰.

Bu nedenle kapsamlı yoksullukla mücadele stratejilerinde hane halklarına homojen birimler olarak bakılmamalı ve makro ekonomik politikalarda kadın- erkek eşitsizlikleri ve spesifik olarak kadın yoksulluğu dikkate alınmalıdır. Kadın yoksulluğunun azaltılabilmesi için, kadınların işgücü piyasalarına ve iktisadi varlıklara erişimleri artırılmalı, kadın sivil toplum örgütleri güçlendirilmeli, eğitim ve sağlık hizmetlerinin kadınlar için daha erişilebilir olması sağlanmalı ve kadınların

³¹⁹ Mustafa Öztürk ve Başak Işıl Çetin, “Dünyada ve Türkiye’de Yoksulluk ve Kadınlar”, **Journal of Yaşar University**, Vol 3, No 11, 2009, ss. 2670- 2671.

³²⁰ Ummuhan Gökovalı, Aysun Danışman Işık ve Çisel Ekiz Gökmen, “Kadın Yoksulluğuna Objektif ve Sübjektif Bakış: Muğla ve Mardin Örneği”, **Yoksulluk ve Kadın**, Ed. A. Topçuoğlu ve diğerleri, Ayrıntı Yayınları, Birinci Basım, İstanbul, 2014, ss. 356- 357.

siyasi hayata katılım düzeylerinin artırılması için hukuki düzenlemeler yapılmalıdır³²¹.

Yoksulluğun artma ve yaygınlaşma tehlikesinin bulunduğu günümüzde kadınlardan sonra çocukların da yoksullukla karşılaşma riskinin yüksek olduğu bilinmektedir. Buna göre çocuk yoksulluğun göstergeleri şu şekilde belirlenmiştir: Bebek ve çocuk ölüm oranları, beş yaş altında düşük ağırlık ve düşük boy uzunluğu, temiz içme suyuna erişim, tam aşılu çocuk oranı, ilköğretime başlayan çocuk oranı. Yoksulluğun çocuklar üzerindeki etkileri ise eğitim, sağlık ve çocuk işgücü alanlarında yoğunlaşmakta; özellikle çok çocuklu, tek ebeveynli ya da düzenli gelire sahip olmayan ailelerin çocukları yoksulluk sebebiyle, büyüme ve gelişme yönünden ihtiyaç duydukları maddi ve manevi kaynaklardan mahrum olmakta ve yoksulluk bir döngü içerisinde gelecek nesillere aktarılmaktadır³²².

Dünya Bankası ve UNICEF'in analizine göre Covid- 19 salgını öncesinde çoğunluğu Sahra Altı Afrika'da olmak üzere 356 milyon çocuk aşırı yoksulluk içerisinde yaşıyordu. Salgının etkilerinin boyutu ve derinliğinin daha kötü sonuçlara yol açabileceği belirtilen analizde, çocukların aşırı yoksulluk içerisinde yaşama riskinin yetişkinlere göre iki kattan daha fazla olduğu, savunmasız ve çatışmalardan etkilenen ülkelerde ise çocuk yoksulluğunun daha yaygın olduğu ifade edilmektedir. Bu bağlamda hükümetlerin salgının neden olduğu krize etkili bir şekilde müdahale etmeleri, bilhassa toparlanma dönemlerinde çocuklu yoksul ailelerin desteklenmesi ve insan sermayesini yeniden inşa etmelerinin önemi vurgulanmaktadır³²³.

3.2.3.8. Sivil Toplum Kuruluşlarının Yoksullukla Mücadelede Daha Etkin Rol Almaları

Evrensel bir sorun haline gelen yoksullukla mücadelede kamu ve özel sektörün yanında, demokratik sivil toplum kuruluşlarının da hareket geçirilmesi gerekmektedir. Bu anlamda katılımcı ve çoğulcu bir demokrasi, vatandaşlarının

³²¹ Aktan ve Vural, **a.g.m.**, 2002b.

³²² Şebnem Avşar Kurnaz, "Çocuk Yoksulluğu", **Aile ve Toplum**, Cilt 3, Sayı 12, 2007, ss. 50- 53.

³²³ UNICEF, Dünya Bankası ve UNICEF Analizi Her 6 Çocuktan Birinin Aşırı Yoksulluk İçinde Yaşadığını Gösteriyor, <https://www.unicef.org/turkey/bas%C4%B1n-b%C3%BCtenleri/d%C3%BCnya-bankas%C4%B1-ve-unicef-analizi-her-6-%C3%A7ocuktan-birinin-a%C5%9F%C4%B1r%C4%B1-yoksulluk-i%C3%A7inde>, (18.03.2021)

dernek ve vakıflar halinde örgütlendiği sivil toplum rejimini ifade etmektedir. Sivil toplum kuruluşları kamu sektörü ve kar amacı güden özel kesimin yanında üçüncü bir sektör olarak ulusal ve uluslararası düzeyde hızla gelişip örgütlenmekte, karar alma süreçlerini giderek daha fazla etkilemektedir³²⁴.

Kar amacı gütmeyen, gönüllülük ve yardımlaşma esasına göre hareket eden sivil toplum kuruluşlarının daha görünür hale gelmeleri ile 1980 sonrasında uygulanan neoliberal politikaların güç kazanması arasında bağlantı kurulmaktadır. İktisadi alanda yaşanan özelleştirmeler, yerel birimlere yetki ve güç aktarımı, gelir dağılımı eşitsizliğinin artması ve buna bağlı olarak yoksulluğun küresel bir sorun olarak tartışılması neticesinde tüm dünyada ve Türkiye’de STK’lar önem kazanmaktadır. Bu bağlamda STK’lar sosyal barışı ve refahı artırmak için çalışan, sosyal dayanışma ve yardımlaşma alanlarında faaliyet gösteren kuruluşlardır³²⁵.

Devletlerin sınırlı kaynaklara sahip olmaları, bu kaynakların toplumun tüm kesimlerinin kalkınmasına yetmemesi ve yoksullukla mücadelede devletin yetersiz kalması gibi sebeplerle ortaya çıkan ve üçüncü sektör olarak devlet güdümünden uzakta birçok alanda gönüllü faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları, yoksullukla mücadele hedefi doğrultusunda merkezi ve yerel yönetimlerle birlikte hareket etmeli, toplumdaki yoksul ve muhtaç kişilerin tespitinde sivil toplumun bağlantıları kullanılmalıdır. Ayrıca devletin yoksullukla mücadelede sosyal politikalar üretilmesi noktasında teşvik edilmesi ve yoksulluğu tamamen ortadan kaldırmaya da etkilerinin en aza indirgenmesi yönünde çabalar harcaması nedeniyle dernek ve vakıflar daha önemli hale gelmektedir³²⁶.

3.2.3.9. Küresel Yapının Gelişmekte Olan Ülkeler Lehine Revize Edilmesi

Yoksullukla mücadelede birbiriyle uyumlu ve diğerlerini tamamlayıcı olarak ortaya konulması gereken yoksullukla baş etme stratejileri, çalışmanın bu kısmında

³²⁴ Nazif Öztürk, “Yoksulluk ve Sivil Toplum Kuruluşları”, Yoksulluk Sempozyumu, **Deniz Feneri Yayınları**, Cilt 3, İstanbul, 2003, s. 20.

³²⁵ Özge Arpacıoğlu Özdemir, “Yoksullukla Mücadelede Kamu Kurumu ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü”, **Doktora Tezi**, Gaziantep Üniversitesi, Gaziantep, Ekim, 2018, s. 69.

³²⁶ A. Muhammet Banazılı ve Mehmet Seyda Ozan, “Türkiye’de Yoksullukla Mücadele Politikaları Kapsamında Sivil Toplum Kuruluşları”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl 6, Sayı 33, 2019, s. 404.

daha çok ulusal politikalar ve onları destekleyici yerel siyasalar olarak ele alınmıştır. Bu kapsamda büyümenin yoksul yanlısı olması, beşeri ve sosyal sermaye yatırımlarının önemi, istihdam politikaları, yoksullar lehine yapılacak kamu harcamaları, kamu yönetiminde reform ve yerelleşme, kırsal ve kentsel yoksulluğun birlikte değerlendirilmesi, kadın ve çocuk yoksulluğuyla mücadele ve sivil toplum kuruluşlarının mücadele stratejileri içerisinde artan önemi gibi hususlarda üretilecek politikaların baş etme stratejileri içerisindeki önemi ortaya konulmuştur. Öte yandan yoksulluğun küresel boyutu göz ardı edilerek kapsamlı mücadele metotları ortaya koymak mümkün görünmemektedir.

Bugün yalnızca az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde değil, sanayileşmiş ülkelerde de yoksulluğun ciddi bir sorun olması, yoksulluğun küresel bir problem olduğunu ve küresel yoksullukla mücadele stratejilerinin küresel boyutta belirlenmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Küresel yoksulluğu ortaya çıkaran sebepler, kaynak paylaşımında adaletsizlik, emek maliyetlerinin küresel çapta minimize edilmesi ve yüksek işsizlik olarak ifade edilmektedir³²⁷.

1980'li yıllar itibariyle gündeme alınan neo-liberal küreselleşme politikaları, Üçüncü Dünya'da yapısal uyum programları aracılığıyla kalkınmacı devlet modellerinin tasfiye edilmesine yol açmıştır. Bu dönemin 2000'li yıllara kadar süreçte ortaya çıkan sonuçlarına bakıldığında ise gelir dağılımında adaletsizliğin küresel çapta arttığı ve eşitsizliklerin derinleştiği ifade edilmektedir. Dolayısıyla zenginliğin merkezileşmesi ile yoksulluğun yayılması arasındaki bağlantıya ve gelişmiş ülkeler lehine yeniden üretilen bağımlılık ilişkilerine dikkat çekilmektedir³²⁸.

Yoksulluğun yirminci yüzyılın sonlarındaki küreselleşmesi, mücadelenin de küresel olmasını zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda Chossudovsky, yoksullukla mücadelede teknik çözümlere değil, uzun süreli toplumsal mücadele ve kapsamlı reformlara ihtiyaç duyulduğunu belirtmektedir. Söz konusu kapsamlı reformlar, merkez bankalarının özel kredi kuruluşlarının baskısından kurtarılmasını, geniş

³²⁷ Karabulut, **a.g.e.**, ss. 80- 81.

³²⁸ Yasemin Özdek, "Küresel Yoksulluk ve Küresel Şiddet Kışkırcısında İnsan Hakları", <http://www.muhammedbalci.com/hukukdunyasi/alintilar/509.pdf>, ss. 40- 41, (09.05.2021)

tabanlı ve demokratik bir dayanışma anlayışını, gerçek kaynakların azınlık gruplar elinde yoğunlaşmasının önlenmesini, kredi kuruluşlarının rolleri ve meşruiyetlerinin sorgulanmasını ve son olarak dünya ticaretinin ve finans dünyasının kurallarının revizyona tabi tutulmasını içermelidir³²⁹.

Stiglitz ise küreselleşme sürecinin asimetric güç ilişkileri ortaya çıkardığını, bunun da küresel olarak bir demokrasi açığı (*democratic deficit*) ürettiğini savunmaktadır. Gelişmiş ülkelerin büyük ekonomik güçleri, uluslararası kurumların uluslararası ticarete gelişmiş ülkelerin çıkarlarını öne çıkarmaları ve eşit olmayan oylama haklarından kaynaklanan asimetric güç ilişkilerinin düzenlenmesi ve demokrasi açığının kapatılması için önerilen reformlar aşağıdaki gibi sıralanmaktadır³³⁰:

- IMF ve Dünya Bankası'nın oylama yapısının gelişmekte olan ülkelere ağırlık verilerek daha adil hale getirilmesi gerekmektedir.
- Temsil yapısında ticaret ve finans dışındaki çevre, istihdam ve teknoloji gibi alanlara da yer verilmesi gerekir.
- Temsiliyette demokratik prensiplerin ortaya konulmasına ihtiyaç vardır.
- Uluslararası kurumların daha şeffaf ve sorumlu olmaları gerekir.
- Gelişmekte olan ülkelerin karar alma süreçlerine daha fazla katılımın sağlanması önemlidir.
- Kurumsal yasal prosedürlerin geliştirilmesi ve hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik tedbirler alınması önemlidir.

3.2.3.10. Yoksullukla Mücadelede Uluslararası İnsani Yardımların Teşvik Edilmesi

Gelişmiş ülkelerden kendi sınırları dışında yaşayan yüz milyonlarca yoksul insan için bağışta bulunmalarını beklemek ilk başta garip görünse de, Sachs'a göre nüfusları hızla büyüyen yoksul ülkelerde açlığı ve aşırı yoksulluğu ortadan kaldıracabilecek tedbirlerin maliyeti son yıllarda oldukça azalmıştır, buna karşılık yardımları erteleme maliyeti ise giderek yükselmektedir. Zengin ülkelerin milli

³²⁹ Chossudovsky, **a.g.e.**, ss. 30 -31.

³³⁰ Joseph E. Stiglitz, **Making Globalization Work**, W. W Norton & Company, 1st Edition, New York, 2006, pp. 276- 284.

gelirlerinden ayıracakları çok küçük payların dünyadaki aşırı yoksulluğu bitirmek için yeterli olduğu ifade edilmekte ve beş nedenden ötürü yardımların maliyetlerinin oldukça düşük olacağı ortaya konulmaktadır. Birincisi dünya nüfusu içerisinde aşırı yoksulların oranı önceki yıllara göre oldukça azalmıştır. İkincisi yoksullukla mücadelenin öncelikli amacı mutlak yoksulluğu ortadan kaldırmak olmalıdır. Üçüncü olarak yoksulluğu ortadan kaldırmanın daha etkili yolları bilinmektedir. Dördüncü olarak gelişmiş ülkelerin gelirleri geçmiş yıllara göre oldukça yükselmiştir. Son olarak iletişim olanakları ve teknolojik imkânlar hiç olmadığı kadar gelişmiş durumdadır. Bu sayede yoksul ülkeler başka ülkelerdeki gelişmeleri takip edebilmektedir³³¹.

Fakat yoksul insanları yoksulluk tuzağından çıkarabilmek için gelir transferleri yeterli olmamakta, yardımların yoksul ülkelere beşeri sermaye ve altyapı yatırımları yapılarak desteklenmesi gerekmektedir. Ancak yoksul ülkeleri sürdürülebilir bir gelişme düzeyine taşıyacak bu yatırımların iyi planlanmış olması ve uygulamaların şeffaflık içerisinde gerçekleştirilmesi, denetleme ve değerlendirme mekanizmalarının etkin bir şekilde işletilmesi oldukça önemlidir. Bu şekilde yardımların aşırı yoksulluk üzerinde azaltıcı etkiler gösterebileceği ifade edilmektedir³³².

Yoksullukla mücadelede etkili bir şekilde uygulanabilen dış yardımlar oldukça önemlidir, fakat bazı araştırmalar dış yardımların gelişmekte olan ülkelere yoksulluk düzeylerini artırdığını ortaya koymaktadır. Bu anlamda hükümetlerin öncelikli amacı, bürokrasiyi ve yolsuzlukları azaltmak ve yardımların sonuç vermesi için gerekli olan ortamı hazırlayarak yardımların kötüye kullanılmasını engellemek olmalıdır. İfade edilen alanlarda iyileştirmeler sağlayan ülkelere yapılan dış yardımların ikincil dağıtımının sağlanması da bu yönde gerçekleştirilmesi önerilen politikalar arasındadır³³³.

³³¹ Jeffrey D. Sachs, **The End of Poverty, Economic Possibilities for Our Time**, The Penguin Press, New York, 2005, pp. 288- 289.

³³² Kabaş, **a.g.m.**, s. 179.

³³³ Duygu Serin Oktay, “Ekonomik Büyüme, Yoksulluk ve Gelir Eşitsizliğinin Dinamikleri: Farklı Gelir Grubu Ülkeleri Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”, **Doktora Tezi**, Çukurova Üniversitesi, Adana, 2020, s. 181.

Bu bağlamda küresel yoksullukla mücadelede yoksul ülkelere yapılacak bağışlar ve yardımlar, insani yardım kapsamında Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşlar tarafından teşvik edilmelidir. Dünyada her yıl yapılan insani yardımların haritasını çıkaran İngiltere merkezli Kalkınma İnisiyatifleri Örgütü'nün yayınladığı 2020 yılı Küresel İnsani Yardım Raporu'na göre 2019 yılında dünyada yapılan toplam insani yardım 29.6 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Bu yardımlar büyük oranda Suriye, Yemen, Irak, Güney Sudan, Somali ve Pakistan gibi ülkelere ulaştırılmakta olup, dünyada en fazla insani yardım yapan ülke 7.6 milyar dolar yardımıyla Türkiye olmuştur. Bunu 7 milyar dolar yardımıyla ABD, 3.3 milyar dolarla Almanya, 3.1 milyar dolarla İngiltere ve AB kurumları izlemiştir. Yardımların milli gelire oranı temelinde yapılan sıralamada ise Türkiye yüzde 0.84 ile ilk sırada yer alırken, onu yüzde 0.19 ile Kuveyt ve yüzde 0.17 ile Norveç, İsveç ve Danimarka takip etmiştir³³⁴.

3.3. Dünyada Ve Türkiye'de Yoksullukla Mücadelenin Kurumsal Yapısı

Toplumsal sorun alanlarının başında gelen ve ekonomik, sosyal, siyasi ve küresel dinamikleri ile her zaman gündemde olan yoksulluğun dünyada ve Türkiye'deki durumu ile dolaylı ve doğrudan mücadele yaklaşımları başlığı altında incelenebilecek yoksullukla mücadele stratejileri kapsamlı olarak ele alınmıştır. Bu kısımda ise dünyada ve Türkiye'de yoksullukla mücadelenin kurumsal yapısını meydana getiren çeşitli kurumlar ve bunların faaliyetleri incelenecektir.

3.3.1. Dünyada Yoksullukla Mücadele Eden Kurumlar

Yoksulluğun küresel bir sorun haline gelmiş olması yoksullukla mücadelede uluslararası katılımı ve işbirliğini zorunlu hale getirmektedir. Özellikle azgelişmiş ülkelerin yoksullukla mücadele etmede fiziksel, beşeri ve sosyal sermayelerden yoksun olmaları sürdürülebilir baş etme stratejilerinin ortaya konulmasını engellemektedir. Ekonomik problemler dolayısıyla ulusal hükümetlerin etkin mücadeleden yoksun olmaları ve devlet- sivil toplum işbirliğinin yetersiz olması uluslararası kuruluşların yoksullukla mücadeleye katılmalarını zorunlu hale

³³⁴ Development Initiatives, **Global Humanitarian Assistance Report 2020**, <https://devinit.org/resources/global-humanitarian-assistance-report-2020/>, p. 11, (25.03.2021)

getirmektedir. Günümüzde DB ve BM başta olmak üzere, AB, OECD ve Dünya Sağlık Örgütü (WHO) gibi kurumlar yoksullukla mücadele stratejileri ve hedefleri ortaya koymaktadır. Bu kapsamda bu kuruluşların yoksullukla baş etme hedefleri ve temel yaklaşımları aşağıda incelenmektedir.

3.3.1.1. Dünya Bankası

Dünya Bankası, 1944 yılında toplanan Bretton Woods Konferansı'nda Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası olarak tasarlanmış, kısa süre sonra Dünya Bankası adıyla işlerlik kazanmıştır. Kuruluş amacı İkinci Dünya Savaşı'nda yıkıma uğrayan Avrupa ülkelerinin yeniden inşası için borç vermek olan banka, zamanla odak noktasını kalkınmaya çevirmiştir. İlk borç 1947 yılında Fransa'ya verilmiş, 1950'li ve 60'lı yıllarda Latin Amerika, Afrika ve Asya'daki üye ülkelerin altyapı, elektrik şebekesi, sulama sistemleri ve yol yatırımları finanse edilmiştir³³⁵.

Dünya Bankası 1970'li yıllardan itibaren kırsal kalkınma ve yoksullukla mücadele gibi alanlara yönelmiştir. Bu doğrultuda gelişmekte olan ülkelere mali ve teknik destek sağlayan banka, 1978 yılından itibaren Dünya Kalkınma Raporları'nı yayınlamaya başlamıştır. 1980 yılı raporu ve sonrasında her on yıllık raporun odak noktası yoksullukla mücadele olmuştur³³⁶.

3.3.1.1.1. Yoksulluk Odaklı Dünya Kalkınma Raporları

1980 yılı Dünya Kalkınma Raporu, insani gelişme programlarının etkinliğinin artırılabilmesi için aşağıdaki hususlara dikkat çekmektedir³³⁷:

- İnsani gelişme programlarının başarıya ulaşabilmesi için siyasi destek oldukça kritik öneme sahiptir.
- Parasal kaynaklar tek başına insani gelişmeyi sağlayamaz, fakat programlar için yeterli mali kaynak ayrılmalıdır.

³³⁵ World Bank, World Bank History, <https://www.worldbank.org/en/about/archives/history#:~:text=Conceived%20in%201944%20at%20the,1947%20for%20post%20war%20reconstruction.,> (11.04.2021)

³³⁶ Şantaş, **a.g.m.**, s. 33.

³³⁷ World Bank, **Poverty and Human Development**, World Development Report, Oxford University Press, August, 1980, pp. 71- 81.

- Önemi çoğu durumda gözden kaçırılmasına rağmen, programların başarıya ulaşabilmesi için yönetimsel ve kurumsal kapasite artırılmalıdır.
- Programlara yönelik talep de oldukça önemlidir. Hizmetlerin kullanımı sağlanmalıdır.
- Gelişme programlarının başarısı için uluslararası yardım ve destek elde edilmelidir.
- Son olarak insani gelişme programlarında süreklilik sağlanmalıdır.

1990 yılı Dünya Kalkınma Raporu da yoksulluk sorununa odaklanmıştır. 20. yüzyılın sonunda dünyadaki gelişme trendleri ele alınmış ve özellikle çoğu gelişmekte olan ülkede ortaya çıkan makroekonomik ve siyasi sorunların yoksulluğu beslediği sonucuna ulaşılmıştır. Yoksullukla etkili bir mücadele stratejisi için iki önemli konu öne çıkarılmaktadır. Yoksullukla mücadelenin ilk adımı yoksulların en önemli değeri olan emeklerinin etkin kullanımının sağlanması ve bunun teknolojik, siyasi ve sosyal politikalarla desteklenmesidir. İkinci temel konu ise yoksullara temel sosyal hizmetlerin ulaştırılmasıdır. Temel sağlık ve eğitim hizmetleri, aile planlaması ve beslenme konuları bu kapsamda değerlendirilmektedir³³⁸.

Attacking Poverty başlıklı 2000/ 2001 raporunda ise yoksulluk, geleneksel parasal temelli anlamının ötesinde sesini duyuramama, güçsüzlük, eğitim ve sağlık hizmetlerine düşük düzeyde erişim gibi boyutları vurgulanarak açıklanmaktadır. Dolayısıyla yoksulluğun ölçülmesinde ve baş etme stratejilerinde de yoksulluğun farklı boyutları göz önüne alınmalıdır. Raporda yoksullukla mücadele edilirken, temel olarak yoksulların sahip oldukları fırsatların, büyüme, piyasa reformları ve varlıkların artması gibi yollarla güçlendirilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bunun yanında devlet kurumlarının yoksullar tarafından daha erişilebilir kılınması, sosyal sermayenin artırılması ve sosyal bariyerlerin kaldırılması yanında, yoksulların riskler karşısındaki kırılganlıklarına ve uluslararası işbirliğine de dikkat çekilmektedir³³⁹.

Dünya Bankası'nın 2010 yılı raporu büyük oranda kalkınma ve küresel iklim değişikliğinin etkileri üzerine odaklanmıştır. Gelişmekte olan ülkelerdeki yoksul insanları daha büyük risklerle karşı karşıya bırakan iklim değişikliği sorunu

³³⁸ WB, a.g.r., 1990, p. 3.

³³⁹ WB, a.g.r., 2000/2001.

karşısında, küresel çapta işbirliğinin gerekli olduğu belirtilmekte ve çözüm olarak doğal kaynakların korunması, kalkınmanın doğal dengenin korunması ile birlikte yürütülmesi ve teknolojik yeniliklerin bu yöndeki çabaları desteklemesi gerektiği ortaya konulmaktadır³⁴⁰.

Son olarak 2020 yılında yayınlanan Dünya Kalkınma Raporu'nda, kalkınma olgusu ile Küresel Değer Zinciri (*Global Value Chains*) ya da Küresel Tedarik Zinciri gibi isimlerle ifade edilen kavramların bağlantısı ortaya konulmaktadır. Küresel Değer Zinciri (GVCs), mal ve hizmet üretiminin 1990'lar itibariyle giderek daha parçalı ve uluslararası hale gelmesini ifade etmektedir. Küresel Değer Zinciri (GVC) ile üretim zincirinin farklı aşamalarına farklı ülkelerin katma değer sağlamaları, böylece toplam üretimin, karşılıklı bağımlılığın ve büyümenin güçlendirilmesi hedeflenmektedir. Bankanın yaklaşımına göre GVC yapısının yaygınlaştırılması ile yeni istihdam imkânları, gelir artışları ve dolayısıyla yoksullukta azalmaların meydana geleceği kabul edilmektedir³⁴¹.

3.3.1.1.2. Yoksulluğu Azaltma Strateji Belgeleri

Yoksulluğu Azaltma Stratejisi Belgeleri (*Poverty Reduction Strategy Papers*), Dünya Bankası ile Uluslararası Para Fonu'nun (IMF) yoksullukla mücadele hedefi doğrultusunda 1999 yılında başlattıkları bir uygulamadır. Katılımcı ülkelerin iç paydaşlar olarak, IMF ve WB yetkililerinin ise dış paydaşlar olarak katılımları ile hazırlanan PRSP'ler, ülkelerin kalkınma ve yoksulluğun azaltılması ile bu yönde gerekli kaynakların oluşturulması için geliştirdikleri makroekonomik, yapısal ve sosyal politikaları içermektedir³⁴².

Yoksulluğu Azaltma Stratejisi Belgeleri, ülkelerdeki yoksulluğun sebep ve gelir grubundaki ülkelerin Dünya Bankası ve IMF'den kredi temin edebilmek için PRSP'leri tamamlamaları gerekmektedir. Strateji belgeleri aşağıdaki özellikleri taşımaktadır³⁴³:

³⁴⁰ WB, **a.g.r.**, 2010.

³⁴¹ WB, **Trading for Development in the Age of Global Value Chains**, World Development Report, 2020, p. 15.

³⁴² IMF, Poverty Reduction Strategy Papers, <https://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx>, (13.04.2021)

³⁴³ Şantaş, **a.g.m.**,s. 35.

- PRSP'ler, yoksulluğu azaltma hedefleri doğrultusunda sonuç odaklı ve izlenebilir olmalıdır.
- Makroekonomik, yapısal, sektörel ve sosyal vb. unsurları kapsayacak nitelikte olmalıdır.
- Toplumun geniş kesimlerince benimsenmeli, uzlaşmaya dayanmalıdır.
- Planlama ve uygulama aşamalarında tüm paydaşların katılımı sağlanmalıdır.
- Yoksullukla mücadele hedefi doğrultusunda uzun dönemli stratejileri içermelidir.

3.3.1.2. Birleşmiş Milletler

İkinci Dünya Savaşı sonrasında savaşların ve barışa yönelik tehditlerin tekrarını önlemek ve uluslararası barış ve güvenliği korumak amacıyla, BM üye devletlerinin çoğunluğu tarafından BM'nin kurucu antlaşması niteliğindeki BM Şartı'nın onaylanmasıyla 24 Ekim 1945 tarihinde Birleşmiş Milletler teşkilatı kurulmuştur. Türkiye BM'nin kurucu üyelerinden olup, günümüzde teşkilatın 193 üye ülkesi bulunmaktadır³⁴⁴.

Temel kuruluş felsefesi olarak, devletlerin bir araya gelerek ortak sorunlarına çözüm arayabilecekleri bir mekanizma olmayı benimseyen BM, günümüzde 5 temel alanda faaliyet göstermektedir. Bunlar uluslararası barış ve güvenliğin korunması, insan haklarının korunması, gerekli durumlarda insani yardım sağlanması, sürdürülebilir kalkınmanın ve iklim eyleminin desteklenmesi ve uluslararası hukukun desteklenmesidir³⁴⁵.

Birleşmiş Milletlerin ana organları BM Genel Kurulu, BM Güvenlik Konseyi, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Vesayet Konseyi, Uluslararası Adalet Divanı ve BM Sekreteryası'dır. BM'nin kalkınma ajansı olan UNDP ise, yoksullukla mücadele ana hedefi doğrultusunda 170 ülkede faaliyet göstermektedir. UNDP yoksullukla mücadele, eşitsizliklerin ve dışlanmanın azaltılması ve ülkelerin bu yöndeki gelişmelerinin desteklenmesi yönünde çalışmakta ve İnsani Kalkınma Raporları'nı

³⁴⁴ T.C. Dışişleri Bakanlığı, BM Teşkilatı ve Türkiye; <https://www.mfa.gov.tr/birlesmis-milletler-teskilati-ve-turkiye.tr.mfa>, (19.04.2021)

³⁴⁵ UN, <https://www.un.org/en/our-work>, (19.04.2021)

yayınlanmaktadır. Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'ne (SPGs) erişilmesi yönünde UNDP kritik öneme sahip çalışmalar yürütmektedir³⁴⁶.

Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri (SDGs), 2015 yılı itibariyle Binyıl Kalkınma Hedefleri için belirlenen sürenin dolması nedeniyle 2030 yılına kadar ulaşılması amaçlanan küresel hedeflerdir. Önceki hedeflerin yanı sıra iklim değişikliği, sürdürülebilir tüketim, eşitsizlik, yenilikçilik, adalet gibi birbiriyle bağlantılı 17 küresel amacı içeren Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları'nda 2015- 2030 yılları için yoksulluk özelinde belirlenen hedefleri şunlardır³⁴⁷:

- 2030 yılına kadar günlük 1,25\$ olarak tanımlanan aşırı yoksulluğun her yerde ve herkes için ortadan kaldırılması
- Ulusal tanımlarına göre yoksulluk oranlarını 2030'a kadar kadın erkek ve çocuklar için en az yarı yarıya azaltmak
- Ulusal sosyal koruma sistemlerini, asgari güvenceleri de içerecek şekilde herkes için uygulamaya koymak ve 2030'a kadar yoksul ve kırılgan kesimleri kapsamalarını sağlamak
- 2030'a kadar başta yoksul ve kırılgan kesimler olmak üzere herkesin ekonomik kaynaklar, temel hizmetler, toprak, doğal kaynaklar, yeni teknolojiler ve mali hizmetlere eşit erişim imkânlarına sahip olmasını sağlamak
- Ekonomik, sosyal ve çevresel kaynaklı şoklar karşısında başta yoksul ve kırılgan kesimler olmak üzere direnç kazandırmak, kırılganlıkları azaltmak

Birleşmiş Milletler, Covid-19 pandemisi sürecinde de öne çıkan kuruluşlardan birisi olmuştur. Haziran 2020 tarihinde yayınlanan BM Covid-19'a Karşı Kapsamlı Mücadele belgesi (*The UN Comprehensive Response to Covid-19*), salgına karşı küresel çapta alınması gereken önlemleri içermektedir. Gelecekte yaşanması muhtemel salgınlara karşı küresel kırılganlığı azaltmak ve iklim

³⁴⁶ UNDP, <https://www.undp.org/>, (19.04.2021)

³⁴⁷ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Hedef 1: Yoksulluğa Son, <http://www.surdurulebiliralkinma.gov.tr/amaclari/yoksulluga-son/>, (20.04.2021)

değişikliği ile salgının ortaya çıkardığı sistematik eşitsizliklerden kaynaklanan muhtemel şoklara karşı dayanıklılığı artırmak hedefleri bu plandadır³⁴⁸.

3.3.1.3. Avrupa Birliği

Avrupa Birliği'nin temelleri, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da kalıcı bir barış ortamı oluşturmak amacıyla 1951 yılında Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, İtalya ve Lüksemburg'tan oluşan 6 ülke tarafından imzalanan Paris Anlaşması ile atılmıştır. Birlik, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun kuruluşundan günümüze kadar gelişmiş ve genişlemiş, böylece Birleşmiş Avrupa ülküsü gerçek bir siyasi projeye dönüşüp ülkelerin uzun vadeli hedefi haline gelmiştir³⁴⁹.

Avrupa Birliği'nde yoksullukla mücadele alanında çeşitli politikalar üretilmiştir. Bunların arasında öne çıkan programlar, Lizbon Zirvesi, Nice Zirvesi, Laeken Zirvesi, Yenilenen Lizbon Stratejisi ve AB 2020 Stratejisi'dir.

Lizbon Zirvesi, Avrupa'nın ekonomik ve sosyal alanlardaki durumunu değerlendirmek ve bu alanlarda birliğin 2010 yılı hedeflerini ortaya koymak amacıyla 2000 yılında gerçekleştirilmiş ve bu zirvede Lizbon Stratejisi oluşturulmuştur. Zirvede 2010 yılı itibariyle gerçekleştirilmesi öngörülen hedefler şu şekildedir: Yıllık ortalama %3 GSMH artışı, istihdam oranlarının yükseltilmesi ve AR- GE harcamalarının GSMH'nin %3'üne ulaşması hedeflenmiştir. Bu ekonomik hedeflerin yanı sıra yoksul insan sayısının kabul edilemez olduğu belirtilmiş ve yoksulluk oranlarının ve sosyal dışlanmanın en aza indirilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca Açık İşbirliği Yöntemi (*Open Method of Coordination*) ile uyumlu olarak üye ülkelerden yoksullukla mücadelede Ulusal Eylem Planları geliştirmeleri beklenmiştir³⁵⁰.

Yeni binyılın başında gerçekleştirilen önemli bir zirve ise Nice Zirvesi'dir. Aralık 2000'de gerçekleştirilen zirve, Lizbon Stratejisi çerçevesinde 2010 yılı

³⁴⁸ UN, UN Comprehensive Response to COVID-19, <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un-comprehensive-response-to-covid-19.pdf>, (21.04.2021)

³⁴⁹ Avrupa Birliği Başkanlığı, AB'nin Tarihçesi, https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliгинin-tarihcesi_105.html, (24.04.2021)

³⁵⁰ Zeki Bildirici, "Avrupa Birliği'nde Yoksullukla Mücadele ve Türkiye'nin Uyum Sürecindeki Yeni Uygulamalar", **Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul, 2011, ss. 38- 40.

yoksullukla mücadele hedeflerine olan bağlılığın yenilenmesi yönünden önemlidir. Öte yandan üye ülkeler yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı ulusal, bölgesel ve yerel farklılıkları da hesaba katarak iki yıllık bir Ulusal Eylem Planı hazırlamayı kabul etmişlerdir. UEP'ler bölgesel ve yerel paydaşların da katılımıyla Sosyal İçerme Ortak Raporları (*Joint Report on Social Inclusion*) hazırlanmasını sağlamış, böylelikle etkili yöntemlerin karşılaştırılması ve paylaşılması amaçlanmıştır. Nice Zirvesi ayrıca sosyal politika açısından Avrupa Sosyal Politika Gündemi (*European Social Policy Agenda*) üzerinde anlaşılmış olması yönünden de önemlidir³⁵¹.

Laeken'de 2001 yılı Aralık ayında gerçekleştirilen Avrupa Zirvesi'nde Avrupa Birliği'nin yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelede 2010 yılı hedefleri doğrultusunda, yoksullukla mücadelede güçlü bir istatistiksel yapı oluşturulmasının ve doğru ölçümler yapılabilmesinin önemi ortaya konulmuştur. Lizbon'da sosyal içerme, yoksulluğu azaltma, sağlık ve barınma konularında belirlenen hedeflere katkı sağlamak amacıyla genel göstergeler oluşturma gerekliliği ifade edilmiştir³⁵².

Laeken'de belirlenen göstergeler Avrupa Birliği'nin hedefleri ve öncelikleri doğrultusunda üye devletlerin sağladığı ilerlemeyi mukayeseli bir şekilde izleme imkânı sunmuştur. Yoksulluk, istihdam, sağlık ve eğitim gibi dört temel alanda toplam 18 göstergeden oluşan istatistiksel veriler, yoksulluk ve sosyal dışlanma sorunlarının çok boyutlu yapısını da ortaya koymaktadır³⁵³.

Lizbon Stratejisi'nin 2000 yılında ortaya konulan ilk versiyonundan elde edilen veriler Avrupa Komisyonu'nun 2005 yılı ara değerlendirmesinde ele alınmıştır. Lizbon Stratejisi'nde belirlenen hedeflerin çok kapsamlı ve 2010 yılına kadar ulaşılmasının zor olduğu değerlendirilmiş ve strateji revize edilmiştir. Buna göre birçok alanda kapsamlı hedefler belirlemek stratejiyi işlevsizleştirmiştir, bunun yerine istihdam ve ekonomik büyümeye odaklanmak ve etkin koordinasyon mekanizmaları kurmak gerekmektedir. Yenilenen Lizbon Stratejisi'nin büyüme ve istihdamı öncelemesi diğer alanların stratejiden çıkarılmasına neden olmamış, esas

³⁵¹ Julia S. O'Connor, "Policy Coordination, Social Indicators and Social Policy Agenda in the European Union", *Journal of European Social Policy*, Vol 15, No 4, 2005, p. 349.

³⁵² Bildirici, **a.g.m.**, s. 45.

³⁵³ Eurostat, "Poverty and Social Exclusion in the EU After Laeken- part 1", <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5551812/KS-NK-03-008-EN.PDF.pdf/9b0cdf8b-943b-4d63-894f-3a0669fe2d93?t=1414692498000>, 2003, pp. 1- 5, (25.04.2021)

olarak büyüme ve istihdam alanlarındaki vurgu artmıştır. Ayrıca yeni stratejide sosyal güvenlik ve işgücü piyasalarının yeniden yapılandırılması öne çıkmaktadır³⁵⁴.

Lizbon Stratejisi'nde belirlenen ve 2005 yılında revize edilen AB hedefleri için ortaya konulan sürenin 2010 yılında sona ermesi nedeniyle Avrupa Komisyonu tarafından Mart 2010'da Lizbon Stratejisi'nin yerini almak üzere '*Avrupa 2020 Stratejisi: Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme İçin AB Stratejisi*' kabul edilmiştir.

Avrupa 2020 Stratejisi'nin akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme öncelikleri doğrultusunda istihdam, eğitim, sosyal içerme, Ar- Ge, iklim ve enerji alanlarında 2020 yılı için belirlediği hedefler aşağıdaki gibidir³⁵⁵:

- 20- 64 yaş arası nüfusun istihdam oranını %75 seviyesine çıkarmak
- GSMH'nin %3'ünün Ar- Ge'ye ayrılması hedefinin gerçekleştirilmesi
- Çevrenin korunması hedefi doğrultusunda sera gazı salınımının azaltılması ve AB'nin enerji tüketiminde yenilenebilir enerjinin payının artırılması
- Okulu erken bırakma oranlarının azaltılması ve yükseköğrenim mezunu nüfus oranının artırılması
- Ulusal yoksulluk sınırı altında yaşayan AB vatandaşlarının oranının %25 azaltılması

Avrupa 2020 Stratejisi için belirlenen süre 2020 yılında sona ererken tüm dünyada olduğu gibi Avrupa Birliği de Koronavirüs salgınının yıkıcı etkileri ile karşılaşmıştır. Salgın öncesinde 2018 yılı verilerine göre 110 milyon AB vatandaşının yoksulluk ve sosyal dışlanma riski ile karşı karşıya olduğu, bunun 23 milyonunu ise çocukların oluşturduğu ifade edilmiştir. AB Komisyonu'nun tahminlerine göre salgının Birliği derin bir ekonomik krize sürükleyebileceği, bu nedenle ülkeler arasında ve ülkelerin kendi içinde birçok alanda eşitsizliklerin artacağı, dolayısıyla salgın öncesi yoksulluk ve sosyal dışlanma rakamlarının daha da kötüleşebileceği ortaya konulmuştur. Bu doğrultuda AB Komisyonu'na, Birleşmiş

³⁵⁴ Latif Yılmaz, "Avrupa Birliği'nin Sosyo- Ekonomik Geleceği: Lizbon Stratejisi ve Küreselleşme", Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, **Araştırma ve İnceleme Serisi**, No 4, 2010, ss. 26- 29.

³⁵⁵ Avrupa Birliği Başkanlığı, Avrupa 2020 Stratejisi, <https://www.ab.gov.tr/45169.html>, (25.04.2021)

Milletler 2030 Gündemi'nin Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri ile Paris İklim Anlaşması ile uyumlu şekilde sosyal yönü kuvvetli ve sürdürülebilir bir Avrupa 2030 Stratejisi geliştirilmesi çağrısı yapılmaktadır³⁵⁶.

3.3.1.4. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'nın Marshall Planı çerçevesinde yeniden inşa edilmesi amacıyla 1948 yılında kurulan Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü'nün yerine 1961 yılında kurulmuştur. Teşkilatın günümüzde çoğunluğu Avrupa'dan olmak üzere toplam 37 üyesi bulunmaktadır. Üye ülkelerin gelişmelerini desteklemek üzere ekonomik ve sosyal alanlarda siyasalar üretmelerine yardımcı olan ve gelişmekte olan ülkelere yardım faaliyetleri yürüten OECD, üye ülkelerin gelişmelerini izleyebilmek için istatistikler toplamakta, iki yılda bir Ekonomik Görünüm (*Economic Outlook*) yayınları ve üye ülkelerin karşılaştıkları sorun alanlarını ve politika önerilerini içeren detaylı raporlar yayınlamaktadır³⁵⁷.

OECD tarafından hazırlanan çalışmalarda yoksulluk konusu kapsamlı olarak ele alınmaktadır. Bu doğrultuda 2013 yılında yayınlanan İşbirliğinin Geliştirilmesi: Yoksulluğu Sona Erdirmek (*Development Cooperation Report: Ending Poverty*) adlı raporda büyük oranda mutlak yoksulluğun ortadan kaldırılması hedefi doğrultusunda yeni işbirliği mekanizmalarının geliştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Yoksullukla mücadelenin yalnızca gelişmemiş ülkelerin bir sorunu olmadığı, yoksulluk ölçümlerinde sorunun çok boyutlu yapısının göz ardı edilmemesi gerektiği ortaya konulmuştur. Ayrıca yoksulluğu sona erdirmek için alınması gereken siyasi ve kurumsal önlemlerin yanında yerel çözümlerin de denkleme dâhil edilmeleri gerektiği vurgulanmıştır³⁵⁸.

³⁵⁶ EPHA, "We Need a Comprehensive , Sustainable Europe 2030 Strategy with a Strong Social Dimension", <https://epha.org/we-need-a-comprehensive-sustainable-europe-2030-strategy-with-a-strong-social-dimension/>, (26.04.2021)

³⁵⁷ The Balance, The OECD and Member Countries, <https://www.thebalance.com/organization-economic-cooperation-development-3305871#history>, (26.04.2021)

³⁵⁸ OECD, **Development Cooperation Report: Ending Poverty**, OECD Publishing, 2013.

3.3.2. Türkiye’de Yoksullukla Mücadelenin Kurumsal Yapısı

Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin sosyal devlet olduğuna dair ilk hüküm 1961 Anayasası’nda yer almıştır. Sosyal devlet ilkesi 1982 Anayasa’sında da muhafaza edilmiş, anayasasının 2. Maddesinde “*Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir.*” hükmü yer almıştır. Anayasanın başlangıç bölümünde ise; “*Her Türk vatandaşının bu anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu*” ifade edilmiştir³⁵⁹.

Anayasanın 5. Maddesinde ise devletin temel amaç ve görevleri başlığı altında devlete, “*kişinin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırma, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak*” görevleri verilmiştir³⁶⁰. Anayasanın belirtilen hükümlerinde görüldüğü üzere, sosyal devlet anlayışının ve bu anlayışın getirdiği görevlerin 1982 Anayasasında açıkça vurgulandığı ifade edilebilir.

Türkiye’de 1970’li yılların sonlarına kadar devletçi kalkınma politikaları benimsenmiş, yoksulluğun klasik liberal anlayışla uyumlu olarak makro iktisadi büyüme ve kalkınmanın olumlu etkilerinin uzun dönemde kendini göstermesi ile ortadan kalkacağı düşünülmüştür. Bu anlamda yoksullukla mücadelede doğrudan müdahale politikaları yerine istihdam ve gelir artışının yoksulluk sorununu kendiliğinden çözeceği savına dayanan dolaylı bir yaklaşım takip edilmiştir³⁶¹.

Bu doğrultuda Türkiye’de 1980 öncesinde yoksulluk, gelir dağılımı eşitsizliğinin bir sonucu olarak değil arazi bir olgu olarak ele alınmış; yoksullukla

³⁵⁹ İncedal, **a.g.m.**, s. 69.

³⁶⁰ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2018.pdf, (01.04.2021)

³⁶¹ Sibel Yılmaz, “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yoksullukla Savaşım Politikaları İçindeki Yeri (Eskişehir Örneği)”, **Yüksek Lisans Tezi**, Eskişehir, 2006, s. 93.

mücadele ise yalnızca yaşlı, engelli, kimsesiz ve çocukları yoksul olarak kabul eden bir anlayışla şekillenmiştir³⁶².

Türkiye’de yoksullukla doğrudan mücadele anlayışının benimsendiği ilk politika örneği, 1976 yılında kabul edilen 222 sayılı ‘Altmış Beş Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun’dur. Tüm yoksul vatandaşları ilgilendiren daha geniş kapsamlı ilk kamusal sosyal yardım programı ise 1986 yılında kabul edilen 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’dur³⁶³.

Günümüzde Türkiye’de yoksullara yönelik tüm müdahaleler *Sosyal Koruma* başlığı altında ele alınmaktadır. Sosyal koruma, hanehalkları veya bireylerin belirlenmiş risk veya ihtiyaç yüklerini hafifletmek amacıyla yapılan tüm müdahaleleri kapsamaktadır. Sosyal koruma harcama ve gelirlerine ilişkin veriler ‘Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri Sistemi’ ESSPROS çerçevesinde gerçekleştirilmektedir³⁶⁴.

Yoksullara yönelik olarak gerçekleştirilen sağlık, sosyal güvenlik, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar ile yoksullara yönelik düzenli gelir desteği gibi uygulamalar ESSPROS yöntemi kapsamında geniş bir çerçevede sosyal koruma harcamaları içerisinde ele alınmaktadır. Türkiye’de sosyal koruma harcamalarının hesaplanması yönünde en önemli gelişme, 2006 yılından itibaren mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile döner sermayeli kuruluşlarda Analitik Bütçe uygulamasına geçilmesi olmuştur. İdarelerin harcamalarını fonksiyonel sınıflandırmaya göre yayınlamaya başlamaları, sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında önemli bir aşama olmuştur³⁶⁵.

2011 yılında ise, farklı sosyal yardım programlarını ve sektördeki dağılık kurumsal yapıyı bir araya getirmek amacıyla Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuştur. Sonrasında SYGM Başbakanlık bünyesinden alınarak ASPB’ye

³⁶² Dansuk, **a.g.m.**, 2003, s. 242.

³⁶³ Yılmaz, **a.g.m.**, s. 93.

³⁶⁴ TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri Metaverisi, <https://data.tuik.gov.tr/Search/Search?text=sosyal%20koruma&dil=1>, (03.04.2021)

³⁶⁵ Nurhan Yentürk, “Türkiye’de Yoksullara Yönelik Harcamalar”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Cilt 40, Sayı 2, 2013, ss. 433- 436.

bağlanmıştır. Bugün yerel düzeyde SYDV'ler, ulusal düzeyde Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Türkiye'de sosyal yardımlara ilişkin temel kurumsal çerçeveyi oluşturmaktadır. 2010 yılından bu yana ise eskiden kâğıda dayalı olan sosyal yardım prosedürlerini elektronik ortamda standartlaştıran, yoksul ve muhtaç kişilerin sosyal yardım başvurularının alınmasından sonuçlandırılmasına kadar tüm işlemlerin gerçekleştirildiği ve 22 farklı kurumdan gelen verilerin bütünleştirildiği bir bilişim sistemi olan Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi (BSYS) hayata geçirilmiştir³⁶⁶.

TÜİK tarafından yayımlanan sosyal koruma istatistiklerine göre, 2019 yılında toplam sosyal koruma harcaması önceki yıla göre %20,8 artarak 542 milyar 2 milyon lira olmuştur. Böylece sosyal koruma harcamalarının GSYİH içindeki payı %12,5 olarak gerçekleşmiştir. Sosyal koruma yardımlarında en yüksek harcama tutarını 263 milyar 78 milyon lira ile emeklilere/ yaşlılara yapılan harcamalar oluştururken, bunu 146 milyar 35 milyon lira ile hastalık/ sağlık bakımı harcamaları takip etmiştir. Sosyal koruma yardımlarının %67,8'i nakdi olarak verilirken, sosyal koruma gelirlerinin %40,2'sini devlet katkıları oluşturmuştur³⁶⁷. Aşağıdaki tabloda TÜİK tarafından açıklanan 2019 yılına ait sosyal koruma alt kalemlerine ilişkin veriler sunulmaktadır:

³⁶⁶ ASPB, **Türkiye'nin Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi**, Ankara, 2017, ss. 12- 13.

³⁶⁷ TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri 2019, <https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=33668#:~:text=%C3%9Cıkemizde%20sosyal%20koruma%20kapsam%C4%B1nda%20maa%C5%9F,milyon%2089%20bin%20ki%C5%9F,ye%20y%C3%BCKseldi.,> (03.04.2021)

Tablo 3.11. Sosyal Koruma Harcamaları, 2019 (Milyon TL)

	2019	Pay (%)	GSYH Oranı (%)
Sosyal Koruma Harcamaları Top.	542.002	100,0	12,5
İdari Masraf ve Diğer	8.834	1,6	0,2
Sosyal Koruma Yardımları Top.	533.168	98,4	12,3
Hastalık/ Sağlık Bakımı	146.035	26,9	3,4
Engelli/ Malül	18.030	3,3	0,4
Emekli/ Yaşlı	263.078	48,5	6,1
Dul/ Yetim	63.586	11,7	1,5
Aile/ Çocuk	23.177	4,3	0,5
İşsizlik	15,732	2,9	0,4
Sosyal Dışlanma b.y.s	3.529	0,7	0,1

Kaynak: TÜİK

Son olarak Türkiye’de Mart 2020 tarihinde ortaya çıkan Covid- 19 salgınının olumsuz etkilerini en aza indirmek amacıyla AÇSHB tarafından başlatılan *Sosyal Koruma Kalkanı* programı doğrultusunda, üç faz halinde verilen Sosyal Destek Programı, Kısa Çalışma Ödeneği, Nakdi Ücret Desteği, İşsizlik Ödeneği ve Normalleşme Destekleri kapsamındaki yardım ve desteklerin Nisan 2021 itibariyle 57 milyar liraya ulaştığı ifade edilmektedir³⁶⁸.

Türkiye’de sağlık, sosyal yardımlar ve hizmetler ve sosyal güvenlik gibi alanlarda yoksullara sağlanan sosyal koruma yardımları bu şekilde ifade edildikten sonra, bu verileri Avrupa Birliği ve OECD’nin sosyal koruma istatistikleri ile karşılaştırmak yararlı olacaktır. EUROSTAT İstatistiklerine göre, 27 AB ülkesinin 2018 yılında yaptıkları toplam sosyal koruma harcamalarının GSYH’e oranı ortalama %27,9 olarak gerçekleşmiştir. Üye ülkeler içerisinde en yüksek sosyal koruma

³⁶⁸ AA, Sosyal Koruma Kalkanı Kapsamındaki Yardım ve Hizmetler; <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/sosyal-koruma-kalkani-kapsamindaki-yardim-ve-destekler-53-milyar-liraya-yaklasti/2143637>, (04.04.2021)

harcaması oranına ulaşan ülkeler %33,7 ile Fransa, %29,6 ile Almanya ve %28,8 ile İtalya olmuştur³⁶⁹.

31 Ocak 2020'de Avrupa Birliği'nden ayrılan İngiltere'de ise 2020/ 2021 döneminde kamusal harcamalar içerisinde en yüksek payın emeklilik ve diğer refah harcamalarını içeren sosyal korumaya ayrıldığı görülmektedir³⁷⁰.

OECD üye ülkelerinde yapılan kamusal sosyal koruma harcamalarının GSYH'e oranı ise 2019 yılında ortalama %20 olmuştur. Norveç, İsveç, Danimarka ve Finlandiya gibi ülkeler %25 üzerinde sosyal koruma harcaması yapan ülkeler arasındadır. Buna karşın Türkiye %12 gibi bir oranla listenin son sıralarında yer almaktadır³⁷¹. İstatistiki veriler ışığında, Türkiye'nin makro ekonomik istikrar ve ekonomik gelişme hedefleri yanında ve AB'ye üyelik hedefi doğrultusunda sosyal koruma harcamalarını bugün gelinen noktanın çok daha ötesine taşıması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında belirtilen ve sosyal devlet ilkesinin benimsendiği hükümlere göre, yoksullukla mücadele hedefi doğrultusunda çeşitli kurum ve kuruluşlara farklı yetki ve görevler verilmiştir. Günümüzde Türkiye'nin yoksullukla mücadelede kurumsal yapısını Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı başta olmak üzere Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı ve Kredi ve Yurtlar Kurumu, Sağlık Bakanlığı ve Belediyeler oluşturmaktadır.

3.3.2.1. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

8 Haziran 2011 tarihli 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında faaliyet gösteren, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Özürlüler İdaresi Başkanlığı ve Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Politikalar

³⁶⁹ Eurostat, Expenditure on Social Protection; <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00098/default/table?lang=en>, (05.04.2021)

³⁷⁰ Statista, Budgeted Public Sector Expenditure on Services in the UK; <https://www.statista.com/statistics/298524/government-spending-in-the-uk/>, (05.04.2021)

³⁷¹ OECD, Social Spending; <https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm>, (05.04.2021)

Bakanlığı'nın kurulması ile tek çatı altında toplanmıştır. 9 Temmuz 2018 tarihli 703 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı birleştirilmiş, Bakanlığın yetki, görev ve sorumlulukları 10.07.2018 tarihli 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirlenmiştir. 4 Ağustos 2018 tarih ve 15 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlığın adı Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olarak değiştirilmiştir³⁷². 21 Nisan 2021 Tarihli Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Kurulması ile Kamu Personel İşlemlerinin Yürütülmesine İlişkin Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurulmuştur³⁷³.

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde sosyal yardım ve sosyal hizmet harcamaları, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Şehit Yakınları ve Gaziler Genel Müdürlüğü gibi ana hizmet birimleri aracılığıyla yürütülmektedir.

2019 yılında 3.282.975 hane ASHB'nin düzenli ve süreli yardımlarından faydalanmıştır. Aşağıdaki tabloda AÇSHB tarafından yürütülen sosyal yardım programları ana gruplar halinde gösterilmiştir.

³⁷² Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2018 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/RqI2i+ACSHB_2018_FAALIYET_RAPORU.pdf, ss. 2-6, (01.04.2021)

³⁷³ T.C. ASHB, Bakanlık Tarihçesi, <https://www.aile.gov.tr/bakanlik/hakkinda/tarihce/>, (24.12.2021)

Tablo 3.12.: Sosyal Yardım Programları Ana Gruplar

Aile Yardımları	Eğitim Yardımları	Sağlık Yardımları	Özel Amaçlı Yardımlar	Yaşlı ve Engelli Yardımları	İstihdam ve Proje Destekleri
Gıda Yardımları	Eğitim Materyali Yardımları	Şartlı Sağlık Yardımları	Aşevleri	Yaşlılık Aylığı*	Gelir Getirici Proje Destekleri
Barınma Yardımları	Şartlı Eğitim Yardımları	Engelli İhtiyaç Yardımları	Afet ve Acil Durum Yardımları	Engelli Aylığı*	Kırsal Sosyal Projeleri Alanda Destek
Sosyal Konut Projesi	Öğle Yemeği Yardımı	Kronik Hastalara Yönelik Yardım Programı	Terör Zararı Yardımı	Engelli Yakını Aylığı*	İstihdam Eğitimi Projeleri
Yakacak Yardımları	Ücretsiz Ders Kitabı	Çoklu Doğum Yardımı	Yabancılara Yönelik Sosyal Uyum Yardımı**	Silikozis Yardımı ile Devreden Silikozis Ödemeleri*	Geçici İstihdam Projeleri
Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yardım	Öğrenci Taşıma, Barınma ve İaşe Yardımı	Kronik Hastalara Elektrik Desteği	Yabancılara Yönelik Şartlı Eğitim Yardımı**	Evde Bakım Aylığı*	Sosyal Hizmet Projeleri
Muhtaç Asker Ailelerine Yardım	Engelli Öğrencilerin Ücretsiz Taşınması	GSS Katılım Payı Ödemeleri*			ADEM Projeleri
Doğum Yardımı*	Yurt Yapımı	GSS Prim Ödemeleri*			SODAM Projeleri
Öksüz ve Yetim Yardımı					İşe Yönlendirme-İşe Başlama Yardımı
Muhtaç Asker Çocuğu Yardım					Yaşlı ve Engellilerin Bakımı Projeleri
Elektrik Tüketim Desteği					

Kaynak: AÇSHB; 2019 Yılı Faaliyet Raporu

*Genel Bütçe Tarafından Karşılanan Yardımlar

**AB Tarafından Finanse Edilen Yardımlar

İşaretlenmeyen yardımlar SYDT Fonu'ndan karşılanmıştır.

633 sayılı KHK öncesinde farklı kurum ve kuruluşlar tarafından yürütülen sosyal yardım programlarının Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde toplanmasının ardından, 2022 sayılı kanun kapsamındaki yardımlar Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'ne aktarılmış ve Yeşil Kart uygulamasına son verilerek Genel Sağlık Sigortası (GSS) devreye girmiştir. Bu dönemde 2012 yılı toplam sosyal yardım harcamaları 16,6 milyar lira olarak gerçekleşmiş, bu harcamaların %79'u ASPB eliyle yapılmıştır³⁷⁴.

2015 yılında toplam sosyal yardım harcaması tutarı 25,8 milyar lira olarak gerçekleşmiş, sosyal yardımların GSYİH içerisindeki payı ise %1,33'e ulaşmıştır. Bu dönemde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynaklarından 4,8 milyar lira, 2022 sayılı kanun kapsamında yaşlılık ve engellilik maaşı için 4,1 milyar lira ödenmiş, 8,9 milyon kişinin ise GSS primi devlet tarafından karşılanmıştır³⁷⁵.

Bakanlığın 2019 Yılı Faaliyet Raporu'na göre, toplam sosyal yardım harcaması tutarı 2018 yılında 43 milyar lira, 2019 yılında ise 55 milyar lira olmuş ve sosyal yardımların GSYİH içindeki payı 2019'da %1,24 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde 3,2 milyon hane sosyal yardımlardan faydalanmış, 12,1 milyar TL GSS ödemesi yapılmıştır. Bunun ardından en yüksek sosyal harcama tutarı 2022 Yaşlılık ve Engelli maaşına aktarılan 10,1 milyar lira olmuş, bu tutarı ise 7,3 milyar lira ile SYDTF kaynaklarıyla yapılan yardımlar izlemiştir³⁷⁶.

2020 Yılı Faaliyet Raporu'nda ise toplam sosyal yardım harcama tutarınının 69 milyar liraya ulaştığı, sosyal yardımların GSYİH içindeki payının %1,42 düzeyinde gerçekleştiği ifade edilmektedir. Raporda en dikkat çekici olan husus ise, sosyal yardımlardan faydalanan hane sayısının 2019 yılına göre %102 artarak 6,63 milyon aileye ulaşmasıdır. Benzer şekilde süreli yardımlardan faydalanan hane sayısında da artış gözlemlenmektedir³⁷⁷. Bu doğrultuda Covid- 19 salgınının olumsuz etkilerinin

³⁷⁴ İncedal, **a.g.m.**, s. 73.

³⁷⁵ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2015 Yılı İdare Faaliyet Raporu, <https://ailevecalisma.gov.tr/media/36158/2015-yili-idare-faaliyet-raporu.pdf>, s. 117, (01.04.2021)

³⁷⁶ Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2019 Yılı Faaliyet Raporu, https://ailevecalisma.gov.tr/media/49934/acshb_2019_yili_faaliyet_raporu.pdf, s. 136, (01.04.2021)

³⁷⁷ AÇSHB, 2020 Yılı Faaliyet Raporu, <https://www.aile.gov.tr/media/73627/2020-faaliyet-raporu.pdf>, s. 148, (14.12.2021)

ekonomik problemlerle birleşmesi sonucunda Türkiye’de yoksulluk riskinin arttığı ifade edilebilir.

Gelirin yeniden dağılımı ve yoksullukla mücadelede önemli bir yere sahip olan sosyal yardımların yapısı ve son yıllarda sosyal yardım alanında yaşanan gelişmeler bu şekilde ifade edildikten sonra, Türkiye’de sosyal yardım sisteminin genel sorunlarından kısaca bahsetmek yerinde olacaktır. Bu anlamda sorunlar aşağıdaki gibi ifade edilmektedir³⁷⁸:

1) Kurumsal Sorunlar

- Bürokratik Sorunlar
- Dağınık Yapılanma Sorunu
- Faydalanma Sorunu

2) Finansal Sorunlar

- Ekonomik Sistemden Kaynaklanan Sorunlar
- Kaynakların Etkin Kullanılma Sorunu

3) Sosyolojik Açıdan Sorunlar

- Güncellik Sorunu
- Siyasal Etki Sorunu

Türkiye’de oldukça eski bir geçmişe sahip olan sosyal yardım sistemlerinin etkin ve sistemli bir şekilde işlemlerini engelleyen sorunlar ve aksaklıklar bu şekilde ortaya konulmuştur. Son yıllarda kurumsal yapıdaki dağınıklığı ve işlerliği azaltan bürokratik engelleri ortadan kaldırmaya yönelik önemli adımlar atılmış olmasına rağmen kurumsal yapının halen oldukça karmaşık olduğu, bunun kaynakların etkin kullanılması ve faydalanma sorunlarına yol açabildiği görülmektedir.

Öte yandan Türkiye’de sosyal yardım zihniyetinin sosyal devletin gerektirdiği şekilde hak temelli bir yapıda olmadığı ve talep eksenli olarak şekillendiği görülmektedir. Sosyal yardımları düzenleyen yasal mevzuatın ise oldukça dağınık bir yapıda olması ise, Türkiye’de sosyal yardım sisteminin en önemli sorunlarının

³⁷⁸ Şahin Çetinkaya, “Türkiye’de Sosyal Yardımlaşma Müessesesi: Durum Analizi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Doktora Tezi**, Dumlupınar Üniversitesi, Kütahya, 2012, s. 196.

başında gelmektedir³⁷⁹. Bu sorunlar ve çözüm önerileri çalışmanın son bölümünde ayrıntılı olarak ele alınacak ve kamu politikası transferi bağlamında üretilebilecek siyasalar yoksullukla mücadele hedefi doğrultusunda tartışılacaktır.

3.3.2.2. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

1950’li yılların sonlarında ortaya çıkan dış ödeme güçlükleri ve yüksek enflasyon nedeniyle iktisadi yapının bozulması sonrasında, istikrarlı bir yapı meydana getirmek gereği duyulmuş, böylece sermaye kaynaklarının kullanımındaki belirsizlikleri ortadan kaldırmak yönünde planlı sermaye kullanımına yönelik gerçekleştirilmiştir. Böylelikle Türkiye ekonomisinde ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlamak amacıyla planlı dönem olarak adlandırılan yeni bir dönem başlamıştır³⁸⁰.

Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un birinci maddesinde DPT’nin kuruluş amacı şu şekilde açıklanmaktadır: “*Kaynakların verimli kullanılması ve kalkınmanın hızlandırılması maksadıyla ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel planlama hizmetlerinin bir bütünlük içerisinde müessir, düzenli ve süratli olarak görülebilmesi.*”³⁸¹.

30 Eylül 1960 tarihinde Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Devlet Planlama Teşkilatı, 2011 yılında *641 Sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname* ile kaldırılarak yerine Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur. Kalkınma Bakanlığı, planlama, koordinasyon ve kontrol işlevlerini yerine getirmekte olup, 1963 yılından itibaren hazırlanan tüm Kalkınma Planlarında yoksulluk ve yoksulluk sorunuyla mücadeleye yer verilmiş, kurumlar arası işbirliği ve yoksulların desteklenmesi gerektiği ifade edilmiştir³⁸².

³⁷⁹ Sefa Karagöz, “Türkiye’de Sosyal Devlerin Sosyal Yardım Bağlamında Değerlendirilmesi”, **Ekonomi, İşletme ve Maliye Araştırmaları Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, 2020, ss. 156- 158.

³⁸⁰ Abdullah Takım, “Türkiye’de 1960- 1980 Yılları Arasında Uygulanan Kalkınma Planlarında Maliye Politikaları”, **Maliye Dergisi**, Sayı 160, 2011, s. 156.

³⁸¹ 3701 Sayı ve 6.3.1991 Tarihli Kanun; https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc074/kanuntbmmc074/kanuntbmmc07403701.pdf, (02.04.2021)

³⁸² Şantaş, **a.g.m.**, s. 40.

Söz gelimi 9. Beş Yıllık Kalkınma Planında (2007- 2013) (Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu) yoksullukla mücadelede sorun alanları ve çözüm önerileri dört başlık altında ele alınmıştır³⁸³:

- Yoksullukla mücadelede etkili bir politikanın bulunmaması sorununa karşı, adil gelir dağılımını hedefleyen, kişi başına düşen milli gelire endeksli hayat standardına göre belirlenmiş sınırın altında kalan bireylere kamusal sosyal hizmetler ve yardımların oluşturulması
- Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadelede devletin sorumluluğunun ön plana çıkarılmamasına karşı, yoksulluk sorununun çözümüne yönelik güçlü siyasi irade ortaya konulması ve kamu öncülüğünde gelir dağılımı dengesizliklerinin giderilmesi
- Sosyal yardım kurumlarının kapasite yetersizliği ve koordinasyon eksikliğine karşı, mevcut kurumların kapasitelerinin geliştirilmesi ve bu alanda çalışan kurum ve kuruluşlar arasında etkili işbirliğini sağlanması
- Yoksulluğu artıran yüksek işsizlik ve kayıtdışı çalışmaya karşı, işsizlik ve kayıtdışı sektörle mücadele edilmesi ve yeni istihdam olanakları yaratılması

2018 Genel seçimleri sonrasında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ile birlikte Kalkınma Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı'nın Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü birleştirilerek Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı oluşturulmuştur. Kalkınma Bakanlığı'na bağlı Kalkınma Ajansları Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na bağlanırken³⁸⁴, Kalkınma Bakanlığı'nın makro ekonomik, sosyal, iktisadi ve bölgesel gelişme alanlarında kalkınma planı, orta vadeli program, strateji ve eylem planları hazırlama görevleri Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na devredilmiştir³⁸⁵.

³⁸³ DPT, **9. Kalkınma Planı**, Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No 2742, Ankara, 2007, ss. 62- 65.

³⁸⁴ Euronews, <https://tr.euronews.com/2018/07/30/turkiye-de-yeni-sistemde-ekonomi-yonetimi-kurumlar-nasil-isleyecek->, (03.04.2021)

³⁸⁵ T. C. Cumhurbaşkanlığı SSB, <https://www.sbb.gov.tr/hizmet-birimlerimiz-ve-gorevleri/>, (03.04.2021)

3.3.2.3. Vakıflar Genel Müdürlüğü

Bugün Kültür ve Turizm Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyetlerini yürüten Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün yapısına ilişkin usul ve esaslar 20.02.2008 tarih ve 5737 sayılı Vakıflar Kanunu ile düzenlenmiştir. Kanuna göre, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün ana hizmet birimlerinden Hayır Hizmetleri Daire Başkanlığı'nın vakfiyelerde yer alan hayır şart ve hizmetleri yerine getirmek, her seviyeden eğitim-öğretim tesisleri, öğrenci yurtları, sağlık ve sosyal yardım kurumları ve aşevleri gibi tesisler açmak görevleri bulunmaktadır. Bununla birlikte öğrencilere eğitim yardımı yapmak, ihtiyaç sahiplerine sosyal yardımda bulunmak, muhtaç ve engellilere aylık bağlamak, sosyal yardım projeleri üretmek ve diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak da Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasındadır³⁸⁶.

2020 Yılı Faaliyet Raporu'na göre Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün temel amaçları, merkez ve taşra teşkilatlarıyla vakıf medeniyeti ruhunu ve bilincini yaymak, vakıflara ait eserleri gelecek nesillere aktarmak ve ülkenin iktisadi, sosyal ve kültürel yapısının güçlenmesine katkıda bulunmaktır. Yoksullukla mücadele bağlamında sorumlu kurum ve kuruluşların faaliyetlerini tamamlayıcı olarak VGM, muhtaç engelli ve yetimlere aylık bağlanması, yoksullara yönelik aşevi hizmetleri sunulması ve maddi durumu yerinde olmayan öğrencilere eğitim yardımı yapılması gibi hizmetleri yerine getirmektedir. Bu doğrultuda 2020 yılında Türkiye genelinde 20,350 aileye gıda yardımı yapılmış, tüm eğitim kademelerinden yirmi bin öğrenciye burs verilmiş, muhtaç durumdaki 4,500 yetim ve engelliye muhtaç aylığı ödenmiştir³⁸⁷.

3.3.2.4. Milli Eğitim Bakanlığı ve Kredi ve Yurtlar Genel Müdürlüğü

Eğitimin bireylere ve topluma sağladığı çeşitli yararların yanında, çalışmanın daha önceki bölümlerinde de ifade edildiği gibi, yoksulluğu engelleyici ya da azaltıcı etkileri de bulunmaktadır. Beşeri ve toplumsal sermayenin eğitim- öğretim faaliyetleri yoluyla geliştirilmesi suretiyle yoksullukla orta ve uzun vadede baş edilebileceği ortaya konulmuştur. Eğitim düzeyi düşük olan kişilerde ve ailelerde

³⁸⁶ Vakıflar Kanunu, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/02/20080227-2.htm>, (04.04.2021)

³⁸⁷ Vakıflar Genel Müdürlüğü, **2020 Yılı İdare Faaliyet Raporu**, Ankara, 2021.

yoksulluğun daha şiddetli ve uzun dönemli olarak yaşandığı göz önüne alındığında, Milli Eğitim Bakanlığı ve Kredi ve Yurtlar Kurumu'nun gerçekleştirdiği politikaları yoksullukla mücadele stratejisinin içerisine yerleştirmek gerektiği ortaya çıkmaktadır³⁸⁸.

MEB, ilk ve ortaöğretim öğrencilerine gerekli şartları yerine getirdikleri takdirde parasız yatılı ve burslu okuma imkânı tanımaktadır. 2018 yılında 270.423 kişi, 2019 yılında ise 278.896 kişi MEB burslarından faydalanmıştır. İlk ve ortaöğretim kurumlarında okuyan burslu öğrencilere bakıldığında, kız öğrencilerin bütün öğretim dairelerinde sayıca daha fazla olduğu görülmektedir. Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu'ndan burs ve öğrenim kredisi alan öğrenci sayılarına bakıldığında ise, 2020 yılında toplam 1.584.105 öğrencinin bu imkânlardan faydalandığı görülmektedir³⁸⁹.

Ayrıca SYDF kapsamında çocuklara yapılan yardımların geleceğe taşınma özelliğinden hareketle, AÇSHB ile MEB ve diğer ilgili kurumlarla yapılan mutabakatlarla, Şartlı Eğitim Yardımı, Eğitim Materyali Yardımı, Ücretsiz Ders Kitabı Yardımı, Öğle Yemeği Yardımı ve Engelli Öğrencilerin Ücretsiz Taşınması gibi eğitim yardımları yapılmaktadır. Söz gelimi Şartlı Nakit Transferi, yoksulluk riski altındaki ailelerin çocuklarını okula düzenli göndermelerini ve bu yolla beşeri sermaye birikimi sağlanması hedefleyen nakdi bir sosyal yardım programıdır. Türkiye ile birlikte dünyada 20'yi aşkın ülkede uygulanmakta olan ŞNT uygulamasından 2019 yılında ilk, ortaöğretim ve lise düzeylerinde 2.603.680 hane faydalanmıştır. Ayrıca 2019'da eğitim materyali yardımına 11.45 milyon lira, ücretsiz ders kitabına 881 milyon lira ve öğle yemeği yardımlarına 962 milyon lira harcanmıştır³⁹⁰.

3.3.2.5. Sağlık Bakanlığı

Sağlık Bakanlığı'nın sosyal koruma alanında yoksullukla mücadele hedefi doğrultusunda uyguladığı en önemli politika olarak 2012 yılına kadar uygulanan

³⁸⁸ Şantaş, **a.g.m.**, s. 42.

³⁸⁹ MEB, 2019/2020 Milli Eğitim İstatistikleri, http://sgb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2020_09/04144812_meb_istatistikleri_orgun_egitim_2019_2_020.pdf, ss. 220- 225, (05.04.2021)

³⁹⁰ AÇSHB, **a.g.r.**, 2019, s. 140- 142.

Yeşil Kart uygulaması gösterilmektedir. 18.06.1992 tarih ve 3816 sayılı ‘Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun’ uyarınca, yoksul vatandaşların yataklı tedavi hizmetleri ve diğer giderlerinin Sağlık Bakanlığı tarafından karşılanması planlanmıştır³⁹¹.

Öte yandan 2003 yılından itibaren başlatılan *Sağlıkta Dönüşüm Programı* doğrultusunda Acil Hizmetler ücretsiz hale getirilmiş, 2004 yılında ise Yeşil Kart sahiplerinin ayakta tedavi giderleri de karşılanmaya başlanmıştır.2008 yılında Genel Sağlık Sigortası uygulaması başlatılmış, 2010 yılında Aile Hekimliği uygulaması tüm yurttta yaygınlaştırılmıştır. 2012 yılında Sağlık Bakanlığı yapılandırılmış, yine aynı yıl Yeşil Kart programı GSS kapsamına alınmıştır³⁹².

Türk sosyal güvenlik sistemi alanında son yıllarda görülen en önemli gelişmelerden biri ise 20.05.2006 tarih ve 5502 sayılı kanunla Sosyal Güvenlik Kurumu’nun kurularak dağınık haldeki sosyal güvenlik yapısının tek çatı altında toplanmasıdır. Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ- Kur Genel Müdürlükleri’nin birleştirilmesi ile sigorta hak ve yükümlülüklerinin eşitlenmesi ve sürdürülebilir bir sağlık sigortası sisteminin kurulması amaçlanmıştır³⁹³. Günümüzde Sosyal Güvenlik Kurumu, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu olarak görevine devam etmektedir.

3.3.2.6. Belediyeler

5393 sayılı Kanun Türkiye’de belediyecilik anlayışını çağın gereklerine uydurmak ve dünyada yapılan güncel düzenlemelere uygun olarak yeniden yapılandırmak amacını taşımakta olup, AB ile yürütülen tam üyelik müzakereleri kanunun içeriğinin oluşturulmasında oldukça etkili olmuştur. Bu kanunla belediyelerin sosyal politika alanındaki yetki ve sorumlulukları genişletilmekte, belediyelere sosyal hizmet ve yardım alanlarında önemli görevler verilmektedir³⁹⁴.

³⁹¹ Kaya, **a.g.m.**, 2009, s. 70.

³⁹² Şantaş, **a.g.m.**, s. 42.

³⁹³ Sosyal Güvenlik Kurumu, <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/kurumumuz/tarihce>, (06.04.2021)

³⁹⁴ Tuğçe Kaya, “Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Sorumluluğu: Muratpaşa ve Kepez Belediyeleri Örneği”, Yüksek Lisans Tezi, Denizli 2017, s. 82.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinin a fıkrasında; “*Belediye, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; soysa hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar ve yaptırır.*” hükmü yer almaktadır³⁹⁵.

Ayrıca belediyelerin sunduğu bu hizmetlerin yerine getirilmesinde belediyenin mali durumu ve hizmetin ivedilik durumunun dikkate alınacağı, belediye hizmetlerinin sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumlarına uygun yöntemler uygulanacağı hükmüne bağlanmıştır³⁹⁶.

Öte yandan 5393 Belediye Kanunu (md. 38/n) ile 5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu (md. 18/m) belediye başkanına ‘*bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanma*’ yetkisi vermiştir. Bununla birlikte 5393 (md. 60/i) ve 5216 (md. 24(j)) maddelerinde belediyenin giderleri arasında ‘*dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizlere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar*’ olduğu ifade edilmiştir. Belediyeler bu hizmetleri insan onuruna yaraşır şekilde yapmak zorundadır³⁹⁷.

Yerel yönetim birimlerinin yoksullukla mücadelede daha etkin ve görünür hale gelmeleri ve yerel birimlerin yapıcı ve etkili mücadele stratejileri uygulaması yerel yönetimlerin kuruluş ve varlık nedenleriyle yakından ilişkilidir. Halka en yakın yönetim birimleri olarak ifade edilen yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin sosyal yardım sağlama ve sosyal hizmet sunumunda yakalayacağı başarıların, yoksulluğun azaltılmasında etkili olduğu ifade edilmektedir. Bu anlamda günümüzde

³⁹⁵ Belediye Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, (06.04.2021)

³⁹⁶ Nazlı Yücel Batmaz, “Kentsel Yoksullukla Mücadelede Belediyelerin Rolü: Keçiören Belediyesi Örneği”, *Aksaray Üniversitesi İİBF Fakültesi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1, 2016, s. 42.

³⁹⁷ Kesgin, *a.g.m.*, 2012, ss. 177- 178.

belediye denildiğinde ilk akla gelen olguların başında *sosyal belediyecilik* gelmektedir³⁹⁸.

Sosyal belediyecilik, mahalli idarelere sosyal sorunların çözümünde sorumluluklar yükleyen bir anlayıştır. Günümüzde kentlerde işsizlik ve yoksulluk gibi sorunların giderek belirginleşmesi neticesinde yerel yönetimlerden refah beklentileri artmıştır. Bu noktada yoksullara yönelik yardım ve hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından yürütülmesi anlayışı güçlenmektedir. Bu anlamda temel sosyal yardım ve sosyal hizmetleri yanında, evde bakım ve sağlık hizmetleri, yoksullara yönelik aşevi uygulamaları ve ayni- nakdi yardımlar, meslek edindirme kursları, engelli ve yaşlılara dönük hizmetler ile sosyal konut projeleri gibi hizmetler sosyal belediyeciliğin kapsamına girmektedir³⁹⁹.

³⁹⁸ Özge Zeybekoğlu Dündar, “Türkiye’de Kentsel Yoksulluk Sorunu Açısından Sosyal Belediyeciliğin Önemi”, http://proje.akdeniz.edu.tr/mcri/mjh/1-2/MJH-8-Ozge_Zeybekoglu_Dundar-Turkiye_de_Kentsel_Yoksulluk_Sorunu_Acisindan_Sosyal_Belediyeciligin_Onemi.pdf, ss. 121- 122, (06.04.2021)

³⁹⁹ Kesgin, **a.g.m.**, 2012, s. 176.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YOKSULLUK YÖNETİMİ VE SOSYAL POLİTİKA TEMELİNDE TÜRKİYE İÇİN KAMU POLİTİKASI TRANSFERİ ÖNERİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yoksulluk geniş bir anlam kümesini içermekte ve çeşitli şekillerde anlaşılabilir. Yaşadığı evin kirasını ödemekte ya da evini ısıtmakta zorlanmak bir yoksulluk göstergesidir. Çocuklarının ihtiyaçlarını tam olarak karşılayamamak veya parasal nedenlerden dolayı her gün yeni bir güvensizlik ve belirsizlik ortamına uyanmak da yoksulluğu ifade etmektedir. Bunların ötesinde bireylerin ayrımcılığa uğramaları ya da toplumdan dışlanmalarına kadar varabilen sonuçlarıyla yoksulluk, çeşitli nedenlerle herkesin karşılaşılabileceği, insanların ve toplumun kapasitesini tüketen en önemli sorun alanlarının başında gelmektedir⁴⁰⁰.

Çalışmanın buraya kadar olan bölümlerinde yoksulluğa ilişkin çeşitli tanımlar ve yaklaşımlar ile soruna tanı koyulmaya çalışılmıştır. Yoksulluğa yol açan nedenlerin, yoksulluk ölçümlerinde kullanılan metotların incelenmesi ve dünyada ve Türkiye’de yoksulluk profillerinin araştırılması yönünde çabalarla yoksulluk problemi kapsamlı olarak teşhis edilmiştir. Bu bölümde ise bir önceki bölümde ele alınan ve yoksulluk yazınında farklı bağlamlarda değerlendirilen yoksullukla mücadele stratejileri temel alınarak yoksullukla mücadelede yeni öneriler tartışılacaktır. Yoksulluğun çözümüne yönelik tartışmalarda iki farklı yaklaşımı temsil eden yoksulluk yönetimi ve sosyal politika çerçevesinde özellikle gelişmiş ülke uygulamalarından yola çıkılarak üretilebilecek politikalar, kamu politikası transferi bağlamında değerlendirilmektedir.

Bu doğrultuda öncelikle yoksulluk yönetimi kavramı çeşitli alt başlıklarla incelenecek, daha sonra sosyal politika ile yoksulluk yönetimi mukayese edilerek bu kavramlardan hangi yoksullukla mücadele araçlarının üretilebileceğine bakılacaktır. Sonrasında ise kamu politikası kavramı, politika süreçleri ve bu kapsamda kamu politikası transferi incelenecek ve Türkiye için yoksullukla mücadelede ne tür siyasaaların kamu politikası transferi kapsamında önerilebileceği tartışılacaktır.

⁴⁰⁰ Joseph Rowntree Foundation, “We Can Solve Poverty in the UK”, Report, <https://www.jrf.org.uk/report/we-can-solve-poverty-uk>, 2016, p. 4, (19.05.2021)

Yoksulluk gibi acil çözüm bekleyen sorunlara karşı, özellikle Covid- 19 salgınının yıkıcı etkilerinin tüm dünyada yaşanmaya devam ettiği bir süreçte, ülkelerin başarılı uygulamaları esas alınarak yapılacak siyasa transferleri daha da önem kazanmaktadır. Dolayısıyla bu çalışmada yoksullukla baş etme hedefi doğrultusunda ulusal politikaların uluslararası mukayeseler ile geliştirilecek siyasalarla desteklenmesi gerektiği savunulmaktadır. Kaldı ki, tüm dünyada iktisadi, siyasi ve sosyal konjonktür dönem dönem değişmekte, hemen her alanda zamanın ruhuna uygun politikalar üretebilecek esneklikte yönetimlere ihtiyaç duyulmaktadır.

4.1. Yoksulluk Yönetimi (*Poverty Management*)

Yoksulluğun bir toplumda meydana getirebileceği sorunlar, kamusal fayda ve toplumsal düzen kavramlarıyla yakından ilişkilidir. Devletler bir taraftan yoksullukla mücadele yönünde politikalar üretmek, bu politikaları uygulamak ve değerlendirmek yönünde eylemlerde bulunmaktadır. Öte yandan kendi haline bırakılmayacak kadar önemli bir sorun olan yoksulluk, toplumsal düzeni ve sosyal yapının işleyişini tehdit edebileceği için, yönetimler yoksullara yönelik siyasalar üretmek yoluyla aynı zamanda toplumsal düzenin korunmasını da sağlamayı amaçlamaktadır⁴⁰¹.

Yoksulluk gibi çok yönlü bir sorunla baş edebilmek, çok boyutlu stratejileri ve farklı yaklaşımları gerekli kılmaktadır. Bu yaklaşımlar içerisinde, sorunun siyasi / yönetsel yönünü vurgulayan görüşlerin giderek önem kazandığı görülmektedir. Kamu yönetimi ve yoksulluk ilişkisi ele alındığında, yönetimlerin sahip oldukları kamusal sorumluluk dolayısıyla yoksulluk sorununa kayıtsız kalamayacakları ön kabulü ortaya çıkmaktadır. Bu doğrultuda hükümetlerin ekonomik, siyasi ve sosyal alanlarda gerekli önlemleri almaları, böylece kitlelerin yoksullaşmasının ve ortaya çıkabilecek sosyal risklerin ve güvensizliklerin önlenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bu bağlamda öncelikle yoksulluk ve yönetim bağlantısı incelenecek, sonrasında ise tarihsel seyir içerisinde yoksulluk yönetiminin ortaya çıkışı ve muhtevası ele alınacaktır.

⁴⁰¹ Mehmet Güneş, “Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yoksulluğun Rolü”, **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, 2013, ss. 32- 33.

4.1.1. Yoksulluğun Siyasi / Yönetmel Boyutu

Yoksulluğun ekonomik ve sosyal nedenleri olan bir olgu olmasının yanında, sorunun siyasi ve idari yönlerinin de dikkate alınması gerektiği sıklıkla dile getirilmektedir. Bu yönde olmak üzere yoksulluğun ortaya çıkışı ve sorunun devamlılığı konusunda kamu yönetimlerinin ve siyasi kurumların rolü tartışmaya açılmaktadır. Söz gelimi Piketty, refahın toplumsal dağılımı, eşitsizlik ve yoksulluk gibi konularda ekonomik determinizmi reddetmekte ve zenginliğin sosyal yapı içerisinde paylaşımı ve yoksulluğun tarihinin son derece politik bir tarih olduğunu belirtmektedir. Söz konusu siyasi etkiyi açıklamak için iki örnek verilmektedir. Gelişmiş ülkelerde savaş yılları sonrasında eşitsizliklerde meydana gelen azalmalar, savaşın şokunu atlatmak amacıyla ortaya konulan kamu politikalarının eseridir. Benzer şekilde 1980 sonrasında eşitsizliklerde ortaya çıkan artışlar ise, önceki dönemlerden önemli bir kopuşu ifade eden finans ve vergi politikalarının bir sonucu olarak kabul edilmektedir⁴⁰².

Yoksulluk ve politika ilişkisini farklı bir düzlemde değerlendiren Acemoğlu ve Robinson'a göre ise, gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan düşük yoksulluk oranları, bu ülkelerin modernleşme sürecinde kapsayıcı iktisadi ve siyasi kurumlarını geliştirmeleri ve bu sayede ekonomik kalkınma süreçlerini başlatabilmeleri ile açıklanmaktadır. Yazarlara göre İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri ve Japonya gibi ülkelerin sanayileşme ve sonrasında bir lokomotif etkisi gibi ortaya çıkan teknolojik gelişmelerin imkânlarından faydalanarak büyük dönüşümlerini gerçekleştirebilmeleri, kapsayıcı kurumlara ve bu dönüşümü gerçekleştirebilecek siyasal mekanizmalara sahip olmaları ile gerçekleşmiştir. Burada siyasal kurumların ve mekanizmaların yokluğu, yoksulluğa yol açan ve sorunu yeniden üreten bir neden olarak görülmektedir⁴⁰³.

McGregor, yoksulluğu siyasi bir olgu olarak tanımlamakta ve yoksullukla mücadele amacıyla ortaya konulan yöntemleri siyasi kararların bir sonucu olarak değerlendirmektedir. Bu bakış açısına göre, yoksulluğun siyasetçiler tarafından

⁴⁰² Thomas Piketty, **Capital in the Twenty- First Century**, Harvard University Press, London, 2014, p. 20.

⁴⁰³ Acemoğlu ve Robinson, **a.g.e.** 2012.

doğru bir Şekilde tanımlanmaması veya uygun politikaları gerĥekleŐtirmekte başarısız olunması nedeniyle yoksulluk sorunu kalıcı olmakta ve yoksullukla m¼cadelede aksaklıklar ortaya ııkılmaktadır. Benzer Şekilde Alcock da, yoksulluğa yönelik değerlendirmelerde siyasi kurumların ve siyasetĥilerin denkleme dâhil edilmeleri gerektiğini, ĥ¼nk¼ yoksulluğun da tıpkı diğer sorunlar gibi ¼lkeyi yönetenlerin sorumluluk sahasında olduğunu belirtmektedir. Bu sebeple yoksulluk siyasi / yönetsel eylem gerektirmektedir⁴⁰⁴.

Yoksulluğun siyaset ve ekonomi ile olan ilişkisine yönelik başka bir yaklaşımda ise, Novak yoksulluğun kapitalist yapı iĥerisinde kaĥınılmaz olarak ortaya ııktığını belirtmektedir. Buna göre siyasi irade ve ekonomik g¼ĥler yoksulluğun ortaya ııkmasına ve tekrar ¼retilmesine sebep olduklarından yoksulluk sorununun ĥz¼m¼nde rol oynayamazlar. Đ¼nk¼ kapitalist yapının efektif bir Şekilde iŐleyebilmesi iĥin iŐg¼c¼ piyasalarında ¼cretlerin d¼Ő¼k tutulması ve insanların yoksulluk korkusuyla bu ¼cretlere razı olmaları gerekmektedir. Böylece yoksulluk hem devamlı olmakta, hem de s¼rekli yeniden ¼retilmektedir⁴⁰⁵.

Buraya kadar ortaya konulan gr¼Őler yoksulluğun ekonomik ve sosyal yönleriyle bağlantılı olarak kuvvetli bir siyasi boyutunun bulunduğunu göstermektedir. Yoksulluk ister siyasi eylem ve kararların bir sonucu olarak kabul edilsin, isterse de siyasi m¼dahale gerektiren bir mesele olarak ele alınsın, sonuĥ itibariyle kamu yönetimlerinin yoksulluğu ĥzmek amacıyla ĥeŐitli öneriler ve yaklaşımlar geliştirmesi gerekmektedir. Bu yönde yoksulluk, kamu yönetiminin ilgilenececeği gereken bir sorundur.

Yönetim ve yoksulluk ilişkisinde ortaya konulabilecek olan yaklaşımlardan biri olan yoksulluk yönetimi ise, yoksullukla baş etmede kapsamlı genel refah uygulamalarını değer, yoksul bireyleri/ hanehalklarını hedef alarak yoksulluğun etkilerini hafifletmeyi amaĥlayan yönetsel uygulamalar b¼t¼n¼d¼r. Bu doğrultuda yoksulluk yönetiminin iĥeriđi ve nerileri ele alındıktan sonra, sosyal politikanın tarihsel gelişimi ve anlamı ĥerĥevesinde bir karşılaştırma yararlı olacaktır. Bu Şekilde

⁴⁰⁴ Pete Alcock, **Understanding Poverty**, Palgrave, Second Edition, UK, 1997, p. 40.

⁴⁰⁵ Tony Novak, **Poverty and Social Security**, 1984; aktaran Alcock; **a.g.e.** p. 42.

yoksullukla mücadele hedefi doğrultusunda politika transferine konu olabilecek siyasarların kökenini ve uygulanabilirliğini tartışmak da mümkün olabilecektir.

4.1.2. Yoksulluk Yönetiminin Ortaya Çıkışı

Yoksulluk sorununun yeni keşfedilen bir olgu olmadığı ve eski zamanlardan beri yönetimlerin yoksulluğa ilgi gösterdikleri bilinmektedir. Öte yandan yoksulluğa yönelik sistematik bir anlamlandırma çabasının kökenlerini, sanayileşmenin Avrupa’da kök salmaya başladığı ve kitlesel yoksulluğun ortaya çıktığı 18. yüzyıl öncesine kadar götürmek mümkündür. 17. yüzyıl düşünürleri yoksulluğu öncelikle mülkiyet hakları etrafında tartışmış, daha sonra ise işgücü piyasaları ile bağlantı kurarak açıklamışlardır. 18. yüzyılda ise yoksulluğa duyulan alaka artmış, yoksul halk yığınlarının ortaya çıkmasıyla yoksulluk ve bölüşüm sorunları daha çok tartışılmıştır⁴⁰⁶.

Yoksulluk konusu zamanla gelişmiş ülkelerin gündemini daha fazla meşgul etmeye başlamışsa da, bu ilginin 17. ve 18. yüzyıllarda sanayileşme ve kentlerde nüfusun artması neticesinde artan yoksulluğa karşı geçici çözümler arama ve yoksulların ucuz emek kaynağı olarak piyasalara katılımının sağlanması amacını güttüğü ifade edilmektedir. 19. yüzyıl ise, işçi hakları konusunda reformların yapıldığı, sosyal güvenlik ve çalışma alanlarında günümüz modern düzenlemelerinin temellerinin atıldığı bir dönem olmuştur⁴⁰⁷.

Yoksulluğu ortaya çıkaran sebeplerin araştırılması ve yoksulluğun toplum üzerinde meydana getirebileceği risklerin en aza indirilmesi yönünde yönetimlerin sahip oldukları sorumluluk algısı ve bu yönde attıkları adımların niteliği tarihsel olarak inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir. Dönemin ekonomik ve politik hâkim görüşleri doğrultusunda yoksulluk sorunu, kimi zaman devletin müdahale alanı dışına itilerek yoksulluğun faturası yine yoksul bireylere ve hanehalklarına kesilmiş; kimi zaman da yoksulluğun yol açabileceği sorunların büyüklüğü fark edilerek risklerin topluma yayılması ve devletin yoksullukla mücadelede sorumluluk alması görüşleri ağırlık kazanmıştır.

⁴⁰⁶ Şenses, a.g.e., ss. 32- 34.

⁴⁰⁷ Songül Sallan Gül, “Yeni Sağ Sosyal Güvenlik Anlayışının Tarihsel Bağlantıları: İngiltere ve Türkiye Örnekleri”, **Ankara Üniversitesi DTCF Dergisi**, Cilt 40, Sayı 3- 4, 2000, ss. 54- 55.

20. yüzyıl bu anlamda yoksulluğa duyulan siyasal ilginin inişli çıkışlı izleğinin bir yansıması olarak değerlendirilmektedir. Devlet müdahalesinden uzak piyasa işleyişinde ortaya çıkan aksaklıklar ve dönem dönem ortaya çıkan iktisadi krizler, klasik liberalizmin devlet- piyasa ilişkilerinin sorgulanmasına neden olmuştur. Bu doğrultuda, piyasa ve devlet ilişkisinde devletin serbest piyasa koşullarına sadık kalarak yol gösterici müdahalelerde bulunabileceği görüşü, Birinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan büyük ekonomik buhran ve İkinci Dünya Savaşı'nın yol açtığı yıkım neticesinde daha da güçlenmiştir. 1970'li yıllara kadar süren ve gelişmiş ülkelerde *refah devleti*, gelişmekte olan dünyada ise *kalkınmacı devlet* olarak ifadesini bulan bu süreç, çalışma ve yaşam koşullarında reform, gerekli altyapı hizmetinin sağlanması, sermayeden alınan vergilerin yükseltilmesi, sosyal nitelikli harcamaların artırılması ve sosyal hizmet sunulan alanların genişlemesi gibi uygulamaları içermektedir⁴⁰⁸.

1980'li yıllarda ise Batılı kapitalist ülkelerde politika vurgularının sosyal refahtan ekonomik kalkınmaya doğru evrildiği ve neoliberal ideoloji doğrultusunda Keynesyen refah devletinden bir kopuşun yaşandığı görülmektedir⁴⁰⁹. Bu dönemde sosyal ve ekonomik kalkınma ile yoksullukla mücadelede sosyal yönü güçlendirilmiş politikalar eleştirilmeye başlanmış ve sosyal koruma harcamalarına yönelik olumsuz görüşler artmıştır. Bu yönde neoliberal eleştirilere rağmen Bouget ülkelerin uzun dönemli sosyal koruma trendleri incelendiğinde, gelişmiş liberal ülkeler arasında çok farklı yönelimlerin olduğunu, ekonomik kalkınma ile sosyal koruma arasında olumsuz bir ilişki kurmanın zor olduğunu belirtmektedir⁴¹⁰.

Sosyal politikaların eleştirilmeye başlandığı ve neoliberal uygulamaların hız kazandığı bu dönemde, bürokratik yapı eleştirilmiş, kamu kesiminin sunduğu hizmetlerin etkinliği ve verimliliği sorgulanmış ve 70'li yılların sonlarında ortaya çıkan sorunlar büyük oranda sosyal devlete bağlanmıştır. Devletin etkinlik alanının daraltıldığı ve kamu kesiminin üstlendiği birçok eylemin piyasa koşullarında

⁴⁰⁸ Fatih Yüksel, "Sosyal Devletin Dönüşüm Sürecinde Yerel Yönetimlerin Yeni İşlevleri", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 62, Sayı 1, 2007, ss. 284- 285.

⁴⁰⁹ Richard C. Hill and Kuniko Fujita, "State Restructuring and Local Power in Japan", **Urban Studies**, Vol 37, No 4, 2000, p. 676.

⁴¹⁰ Denis Bouget, "Convergence in the Social Welfare Systems in Europe: From Goal to Reality", **Social Policy & Administration**, Vol 37, No 6, 2003, p. 690.

görölmeye başlandığı neoliberal süreç, gelişmiş ölkelerle birlikte gelişmekte olan ölkelerde de teşvik edilmiş ve küreselleşme ile desteklenmiştir. Burada gelişmiş ölkelerin yapılarında uygulanan ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel politikaların diğer ölkeleri de hızla etkisi altına aldığı ve uluslararası sermaye önündeki engellerin kaldırılmasının talep ve teşvik edildiği görölmektedir⁴¹¹.

Elbette yoksulluk konusu da bu dönüşümden etkilenmiş ve bu dönemde yoksulluğa duyulan siyasal ilginin azaldığı gözlemlenmiştir. Yeni liberal yaklaşımlarla uyumlu olarak kamu harcamaları kısılmış ve sosyal güvenlik gibi alanlar fazla maliyetli görülerek kapsamaları daraltılmıştır. Ancak bu kez de neoliberal görüşlerle uyumlu olarak Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası finans sisteminin başat aktörleri tarafından uygulanan yapısal uyumlaştırma politikalarının olumsuz etkileri tartışmaya açılmış ve bu tür siyasaların aslında tüm dünyada yoksulluğu derinleştirdiği ifade edilmeye başlanmıştır. Bu doğrultuda 90'lı yıllarda tekrar gündeme gelen yoksullukla mücadele anlayışı, yoksulluğun bir kalkınma ve sosyal gelişme tehdidi olarak görülmesinden kaynaklanmış ve yoksulluğa karşı gerekli siyasi ve yönetsel müdahalelerin ortaya konulması gerektiği ifade edilmiştir⁴¹².

Yoksulluğun tekrardan siyaset kurumunun ilgi alanına taşınması ve Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler gibi kurumların raporlarında sıklıkla tartışılması neticesinde *yoksulluk yönetimi* kavramının gündeme geldiği anlaşılmaktadır. Fakat burada yoksulluğa yönelik ilginin niteliği ve sorunu çözmeye yönelik olarak alınacak tedbirlerin kapsamsının ne olacağı tartışma konusudur. İkinci Dünya Savaşı sonrasında özgü olarak gelişen ve kendi bağlamı içerisinde anlam kazanan yeniden yapılandırmacı sosyal refah anlayışının bu yeni dönemde tam anlamıyla geçerli olmayacağı aşikârdır. Öte yandan kavramdaki *yönetim* ifadesi yoksulluğun çözümünün değil yönetiminin amaçlandığını, ifadenin İngilizce karşılığındaki *management* vurgusu ise bu yönetimin neoliberal dönüşüm ve yeni kamu işletmeciliği ile uyumlu olacağını ortaya koymaktadır. Yoksulluk yönetiminin ortaya

⁴¹¹ Yüksel, **a.g.m.**, s. 286.

⁴¹² Ezgi Seçkiner Bingöl, "Kamu Yönetimi ve Yoksulluk Bağlamında Yeni Yoksulluk Yönetimi", **Toplum ve Sosyal Hizmet**, Cilt 28, Sayı 1, 2017, s. 136.

çıkışı siyasi ve ekonomik dönüşüm sürecinde bu şekilde ortaya konulduğuna göre, kavramın içeriğine ve yoksullukla mücadele önerilerine bakmak faydalı olacaktır.

4.1.3. Yoksulluk Yönetiminin Muhtevası

Yoksulluk yönetimi ifadesi ideolojik olarak liberalizmin, insan doğasının eşitsiz olduğu ve böyle bir yapıda yoksulluğun kaçınılmaz olarak ortaya çıkacağı fikrine dayanmaktadır. Böylesi bir anlayış içerisinde tamamen ortadan kaldırılması mümkün olmayan yoksulluğun olumsuz sonuçlarının en aza indirilebileceği varsayımı ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle tıpkı *kamu yönetimi* ifadesinde olduğu gibi yoksulluk yönetimi ifadesinde de, yoksulluğun yönetime konu olabilecek bir olgu olduğu ve yoksullukla baş etme hedefi doğrultusunda çeşitli araçların geliştirilebileceği kabul edilmektedir. Dolayısıyla bir toplumda tümüyle ortadan kaldırılması mümkün olmayan yoksulluk, iyi bir yönetimle kontrol altında tutulmalı ve yoksulluğun neden olduğu sorunlar olabildiğince azaltılmalıdır⁴¹³.

Yoksulluk yönetimi olgusu, 90'lı yıllarda yoksullukla mücadele vurgularının artması neticesinde ortaya çıkmıştır. Peck bu yeni yaklaşımı, yoksulluğun tarihte ilk kez bu denli küresel bir sorun olarak algılanmaya başlanması neticesinde tüm dünyada uygulamaya konulan yoksullukla mücadele politikaları olarak ifade etmiş ve bu yaklaşımı eleştirmiştir. Yazara göre yoksulluğun nedenleri ve yoksullukla mücadele yöntemleri üzerine bir *global uzlaş* oluşturulmaya çalışılmakta ve yoksulluğa karşı hazırcı çözümler hem gelişmekte olan ülkelerde hem de sanayileşmiş Batı ülkelerinde tek tip programlar olarak sunulmaktadır. Küresel yoksulluk böyle bir mücadele mantığı çerçevesinde uluslararası kuruluşlar eliyle *yönetilmeye* ve hızlı politika modellemeleri yoluyla tüm dünyada uygulanmaya çalışılmaktadır⁴¹⁴.

Yoksulluk yönetimi ifadesi, insanlık tarihinde eşitsizlik ve yoksulluğun tam anlamıyla yok edilemediği bir dönemin olmadığı, dolayısıyla eşitsizliklerin doğal olduğu ve yoksulluğun da ortadan kaldırılmasının mümkün olmadığı temel görüşünden hareketle ortaya konulmaktadır. Bu anlamda yoksulluk kontrol altına

⁴¹³ Seçkiner Bingöl, **a.g.m.**, 2017, s. 138.

⁴¹⁴ Peck, **a.g.m.**, ss. 165- 166.

alınmalı ve yönetilmelidir. Bu bakış açısından yoksulluğun yalnızca ekonomik bir sorun olmadığı ve siyaset kurumu ve kamu yönetimlerinin siyasa üretmek yoluyla yoksullukla baş etme yöntemlerinin geliştirilmesine katkıda bulunması gerektiği anlaşılmaktadır. Literatüre bakıldığında yoksulluk yönetimi denildiğinde, hedef kitlesi yoksullar olan sosyal yardımlar, sosyal hizmetler, gönüllü faaliyetler, yoksullara yönelik sosyal projeler ve yoksulluk araştırmalarının bu kapsamda değerlendirildiği görülmektedir⁴¹⁵.

Yoksulluk yönetimi, başka bir çalışmada sosyal bir sorun alanı olarak yoksulluğun kavranma ve ona karşı ortaya konulacak mücadele yöntemlerinde meydana gelen bir dönüşüm sürecinin sonucu olarak ifade edilmektedir. Neoliberal yönetim ve müdahale biçimlerinin yaygınlaşması sonucunda yoksullar, işsizler, alt toplumsal tabakalar vb. gruplar sosyal risk ve belirsizlik oluşturan yapılar olarak görülmüş ve yoksulluk yönetimi liberal güvenlik perspektifinden bir *belirsizlik yönetimi* olarak kurgulanmıştır. Yoksulluk yönetimi eleştirel bir şekilde ele alındığında, belirsizlik ve risk oluşturan marjinallerin ucuz emek kaynağı olarak piyasalara katılmalarını, güvencesizliğin yaygınlaşmasını ve bu anlamda refahın dağılımının yeniden değerlendirilmesini içermektedir⁴¹⁶.

DeVerteuil'e göre ise yoksulluğun yönetimi son iki asırda büyük değişimler geçirmiştir. Söz gelimi 1960'larda daha kapsayıcı, tedavi edici ve toplumsal temelli yaklaşımlar hâkim iken, 1980'li yıllarda bu anlayış büyük ölçüde terk edilmiştir. Post-Fordist üretim biçimine geçişte *yeni yoksulluk yönetimi*, engelliler, işsizler ve suçlular gibi toplumda kargaşa yaratmaya müsait grupların devlet tarafından kontrol edilmesine dayalı faaliyetler bütünü olarak tanımlanmaktadır⁴¹⁷.

Dikkat edilirse birçok çalışmada yoksulluk yönetimi, refah devleti ve sosyal politika uygulamalarından bir kopuşu ifade eden ekonomik ve politik dönüşüm sürecinin ürünü olarak görülmektedir. Yoksulluğun kavram ve baş etme stratejileri yönünden farklı algılandığı, genel refahın değil minimal refah anlayışının hâkim olduğu ve refah devletinin (*welfare state*) yerine istihdamcı devlet (*workfare state*)

⁴¹⁵ Seçkiner Bingöl, **a.g.m.**, 2017, s. 138.

⁴¹⁶ Yılmaz, **a.g.m.**, 2011, ss. 169- 178.

⁴¹⁷ Geoffrey DeVerteuil, "Homeless Mobility, Institutional Settings and the New Poverty Management", **Environment and Planning**, Vol 35, 2003, s. 361.

anlayışının ikame edildiği bir çerçevede yoksulluk yönetimi yoksulları hedef alan parçalı yönetsel eylemler bütünü olarak ortaya konulmaktadır.

Yoksulluğun algılanışı ve yoksullukla mücadelede yoksulluk yönetiminin öteki kutbu olarak ifade edebileceğimiz sosyal politikanın çalışmanın bu bölümünde ana hatlarıyla incelenmesi ve bir sosyal politika- yoksulluk yönetimi karşılaştırması yapılması faydalı olacaktır. Bu şekilde hem politika transferine konu olacak siyasaların tarihsel gelişimi ve ideolojik bağlantıları anlaşılmış olacak, hem de uygulamada meydana gelebilecek aksaklıkların önüne geçilebilecektir. Fakat bunun öncesinde yoksulluk yönetiminde yer alan unsurlar ve yoksulluk yönetiminin araçlarını kısaca açıklamak gerekmektedir.

Yoksulluk yönetiminin parçalı eylemlerden oluşması, yoksulluk yönetimini gerçekleştiren aktörlerin dağınık konumlanmasının bir sonucudur. Refah devleti uygulamalarından farklı olarak, neoliberal yoksulluk yönetiminde devletin müdahaleci rolü azalmakta ve yoksulluğun felsefesi ve pratiğine ilişkin olarak sosyal politikalardan önemli sapmalar meydana gelmektedir.

Özdemir, 1980 sonrası serbestleşme, özelleştirme ve yerele kaynak / yetki aktarımı gibi neoliberal uygulamaların yoksullukla mücadelede devlet dışı aktörlerin güç kazanmasına neden olduğunu belirtmektedir. Bu doğrultuda artan gelir dağılımı adaletsizliği ve buna bağlı sosyal sorunların, gönüllülük esasına göre çalışan ve faaliyetlerinde kar amacı gütmeyen sivil toplum kuruluşları aracılığıyla çözülmesi eğilimlerinin gittikçe güçlendiği ifade edilmektedir⁴¹⁸.

Yoksulluğun tarihin her döneminde hükümetlerin çeşitli düzeylerde ilgilenmesi gereken bir sorun olduğu, fakat yeni yaklaşımların yoksulluğu küresel bir paradigma haline getirdiğini belirtilmektedir. Bu yönde küresel yoksulluk yönetiminde hükümet dışı organizasyonların ve uluslararası kalkınma ajanslarının rolü vurgulanmaktadır. Birleşmiş Milletler, OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar hükümetlerle birlikte siyasa üretim sürecine katılmakta ve

⁴¹⁸ Özdemir, **a.g.m.**, s. 69.

yoksullukla mücadeleyi de içeren hedefler doğrultusunda çeşitli uygulamalar küresel çapta dolaşıma sokulmaktadır⁴¹⁹.

Bu bağlamda yoksullukla mücadeleyi uluslararası sistemden ve bu sistemin geçirdiği veya geçirmekte olduğu dönüşümlerden ayrı düşünmek mümkün değildir. Yoksullukla mücadelede devletler, merkezi ve yerel yönetimler üzerinden çeşitli programlar ve hedefleri gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Yoksulluk yönetiminde ise, devlet dışı aktörler olarak ifade edebileceğimiz gönüllü oluşumların, vakıf ve derneklerin oluşturduğu STK'ların ve ağırlığı gittikçe artan uluslararası kurum ve kuruluşların öne çıktığı görülmektedir. Devlet dışı aktörler, yoksulluğun sebepleri ve mücadele yolları üzerine özellikle gelişmekte olan ülkelerde çeşitli araştırmalar, yayınlar ve programlar yapmakta ve hükümetlere çeşitli önerilerde bulunmaktadır⁴²⁰.

Son olarak yoksulluk yönetiminde, yoksullukla baş etme stratejilerini oluşturan sosyal hizmetler ve sosyal yardımlarla birlikte sosyal projeler, hayırseverlik faaliyetleri ve uluslararası kurumların yoksulluk araştırmalarının sosyal politika pratiklerinden farklı olarak nasıl yorumlandığına bakmak faydalı olacaktır.

Sosyal hizmetler insanın korunması ve geliştirilmesi amacına yönelik etkinlikler olup geniş anlamda sosyal hizmet ve dar anlamda sosyal hizmet olmak üzere iki şekilde incelenmektedir. Geniş anlamıyla sosyal hizmetlerin kapsamına eğitim, sosyal güvenlik, sağlık, konut ve toplumsal kalkınma gibi alanlar girmektedir. Dar anlamıyla sosyal hizmet ise, devlet, özel sektör ve gönüllü kuruluşlar tarafından, toplumda özel gereksinime ihtiyaç duyan grupların korunması ve kendilerine yeter hale gelebilmeleri amacıyla alınan önlemleri içermektedir⁴²¹.

Sosyal yardımlar ise, ellerinde olmayan sebeplerle yoksul veya muhtaç duruma düşen kişilere, gruplara ve toplumdan dışlanmış olanlara asgari bir hayat düzeyi sağlamak amacıyla karşılıksız olarak sunulan ayni ve nakdi yardımlardır.

⁴¹⁹ Peck, **a.g.m.**, s. 166.

⁴²⁰ Seçkiner Bingöl, **a.g.m.**, 2017, s. 145.

⁴²¹ Hüsamettin Çetin, "Türkiye'de Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımların Yeniden Yapılanması Üzerine Bir Değerlendirme", **Doktora Tezi**, Ankara, 2014, s. 13.

Çoğunlukla kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşları tarafından sağlanan sosyal yardımlar muhtaçlık kriterlerine ve kaynak kontrolüne dayalı olarak yapılmaktadır⁴²².

Yoksulluk yönetiminde sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler, yoksulluk sorununu önleyici ve sorunu çözmeye yönelik değil, sorunun etkilerini hafifletici ve tedavi edici nitelikte yapılmaktadır. Bununla birlikte yoksulluk yönetiminde sosyal hizmetler dar anlamda anlaşılmakta ve önleyici nitelikte siyasalar içeren sosyal hizmetler sosyal yardımların gerisinde kalmaktadır⁴²³.

Yoksullukla mücadelede sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin yanında, kamu örgütleri dışında etkinlik gösteren sivil toplum kuruluşlarının hayırseverlik faaliyetleri de giderek önemini artırmaktadır. Dernekler, vakıflar, dini örgütlenmeler gibi sivil toplum bileşenlerinin gönüllülük esasına dayalı ve kar amacı gütmeyen faaliyetleri, liberal ideoloji tarafından kamu hizmetlerine ve refah devleti uygulamalarına bir alternatif olarak düşünülmüştür. Sosyal sorunların çözümünde bir yandan yoksul ve muhtaçlara yönelik hayır işleri yürüten sivil toplum kuruluşları, diğer taraftan da toplumsal yapıların yeniden inşa edilmesi amacıyla eğitim ve sağlık gibi alanlarda faaliyet göstermekte ve bu alanlardaki potansiyelleri de giderek artmaktadır⁴²⁴.

Bu anlamda devletin, eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler gibi sosyal nitelikli kamu hizmetlerini sunmakta yetersiz kaldığı durumlarda gönüllü kuruluşların, özel sektörün ve sivil sektör olarak adlandırılan aile ve akrabalık bağlarının harekete geçirilebileceği ifade edilmektedir. *Sosyal refah çoğulculuğu* olarak tanımlanabilecek bu yaklaşım, kamu yönetimlerinin başarısız olduğu durumlarda bu yapıların devreye girebileceğini / girmesi gerektiğini ortaya koymaktadır⁴²⁵.

Son olarak yoksulluk yönetiminin araçlarından biri olarak yoksulluk araştırmaları ise, 90'lı yıllarda yoksulluğa yönelik ilginin artması neticesinde önemini giderek artırmaktadır. Söz gelimi Dünya Bankası ve IMF'nin yoksullukla

⁴²² DPT, **9. Kalkınma Planı**, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No 2729, ÖİK 681, Ankara, 2007, s. 2.

⁴²³ Seçkiner Bingöl, **a.g.m.**, s. 142.

⁴²⁴ Salih Alp, "Refah Devleti Düşüncesinin Gelişimi ve Bir Liberal Alternatif Olarak Üçüncü Sektör", **Maliye Dergisi**, Sayı 156, 2009, ss. 270- 272.

⁴²⁵ Çetin, **a.g.m.**, s. 3.

mücadeleye yönelik araştırmaları ve yoksulluk sorununun çeşitli düzeylerde ele alındığı uluslararası konferanslar bu kapsamdadır. Öte yandan BM, AB ve OECD gibi çok taraflı organizasyonlar da 90'lı yıllardan bu yana raporlar ve istatistikler yayınlamakta ve yoksullukla mücadele stratejileri ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak yoksulluk yönetiminin temel özelliklerini aşağıdaki gibi ifade edebiliriz:

- Yoksulluk yönetiminde yoksulluk, ekonominin yanında kamu yönetimlerinin de ilgilenmesi gereken bir sorundur.
- İdeolojik olarak bakıldığında yoksulluk yönetimi klasik liberalizm ve muhafazakârlığın izlerini taşımaktadır.
- Yoksulluğun kökten yok edilemeyeceğı, bu nedenle yönetilmesi gerektiğı temel argümanlardan biridir.
- Bu sebeple yoksulluk yönetimi sorunun etkilerini azaltmaya yönelik eylemleri içermektedir.
- Yoksulluk yönetimi, toplumun genel refahını hedefleyen kapsayıcı politikalarından değil, yoksulları hedef alan parçalı yönetsel eylemlerden oluşmaktadır.
- Kapsamı daraltılmış sosyal hizmetler ve sosyal yardımlarla birlikte, sivil toplum kuruluşlarının gönüllü ve kar amacı taşımayan faaliyetleri ile, uluslararası kurumların yoksulluk araştırmaları da yoksulluk yönetiminin önemli araçlarındandır.
- Yoksulluk yönetiminde ekonomik sistemin işleyişinden kaynaklanan sorunların kısmi olarak aşılmasında kamu yönetimlerinin yerel yönetimler ve uluslararası kuruluşlarla çalışması öngörülmektedir.
- Yoksulluk yönetiminde devletin yoksullarla ilişkisi, hak temelli değil sorumluluk temelli olarak şekillenmektedir.

Yoksulluk yönetiminin belirleyici unsurları, kavramın gelişimi ve yoksulluk yönetiminde kullanılan araçlar bu şekilde incelendikten sonra refah devleti ve sosyal politika konuları ele alınacaktır.

4.2. Refah Devleti Ve Sosyal Politika

Yoksulluk yönetimi bölümünde ifade edildiği gibi, yoksulluk kimi zaman siyasi eylem ve aksiyonların bir sonucu olarak görülmüş kimi zaman da politik ve yönetsel araçlar kullanılarak yoksullukla mücadele edilebileceği düşünülmüştür. Bu bağlamda yoksulluk yönetimi, sosyal refah devletinin eleştirilmeye başlanması ve klasik liberal argümanların 80'li yıllar itibariyle yeniden dolaşıma sokulması neticesinde yoksullukla mücadelede ortaya çıkan yeni bir anlayışı temsil etmektedir.

Bu anlayış büyük oranda liberalizmin devlete biçtiği müdahaleden uzak yaklaşımları temsil etmekte ve yoksulluğun kaynağına ilişkin bakışları piyasa işleyişinden uzaklaştırarak yoksullukla mücadeleyi devlet dışı aktörlere havale etmeye çalışmaktadır. Fakat bu yaklaşımlar da zaman zaman ortaya çıkan ekonomik ve siyasi krizler neticesinde sorgulanmaktadır. Özellikle neoliberal yapısal uyumlaştırma programlarının uygulanmaya başlandığı 90'lı yıllardan günümüze eşitsizliklerin giderek arttığı ve yoksulluğun yaygınlaşarak küresel bir fenomen olarak ele alınmaya başladığı düşünüldüğünde, çeşitli sosyal sorun alanlarıyla birlikte yoksulluğun da yeniden ele alınması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Daha önce ifade edildiği gibi 90'lı yıllarda özellikle uluslararası kuruluşların yoksulluk sorununa yönelik ilgileri artmış ve bu yönde stratejiler, düzenli araştırmalar ve raporlar yayınlanmaya başlanmıştır. Bu anlamda Dünya Bankası'nın çalışmalarında, yoksullukla baş etmede piyasa eksenli bir büyüme anlayışından taviz verilmeden yoksulların sahip oldukları fırsatların artırılması, yoksulların karar alma mekanizmalarına katılımı ve büyümeden pay alamayan yoksulların çeşitli risklere karşı korunması vurgulanmıştır. Bu doğrultuda kamusal bir müdahale aracı niteliğindeki sosyal politika anlayışı zayıflamış ve yoksullukla mücadelede özel sektörle sivil toplumun hükümetlerle birlikte hareket etmesi öngörülmüştür⁴²⁶.

Yine başka bir çalışmada, yoksulluk yönetiminin hem kavramsal hem de uygulama olarak sosyal politikadan önemli bir kaymayı temsil ettiği ve sosyal politika disiplininin genişlediği ifade edilmektedir. Buna göre geleneksel koruma

⁴²⁶ Gamze Yücesan Özdemir ve Denizcan Kutlu, "Türkiye'de Sosyal Yardımlar: İktisadi, Siyasi ve Kültürel Yapılar Üzerine Bir Çözümleme", **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu**, Cilt 1, Ed. Mahmut Kardaş, Ankara, TC Başbakanlık SYDGM, 2011, ss. 366- 368.

anlayışından farklı yönelimlerin öne çıktığı bu süreçte kamu kesiminin müdahaleci rolü zayıflarken, özel sektör ve STK'lar eğitim, sağlık, sosyal yardım, konut ve sosyal güvenlik gibi alanlarda daha fazla görünür hale gelmiştir⁴²⁷.

Görüldüğü üzere neoliberal konjonktür içerisinde dahi yoksulluk sorunu kendi haline bırakılmayacak kadar önemli görülmekte ve yoksulluk yönetimi olarak ifade edilen anlayışta yönetsel müdahaleler, istihdam, eğitim- sağlık ve sosyal yardım gibi alanlarda sosyal politikadan farklı olarak piyasa eksenli ve parçalı şekilde gerçekleşmektedir. Fakat son yıllarda 2008 finansal krizi ve 2020 yılında Çin'den başlayarak tüm dünyayı etkisi altına alan koronavirüs salgınının ortaya çıkardığı sonuçlar, yoksullukla mücadele özelinde sosyal politikaların yeniden değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Tüm dünyada sosyal politikalara duyulan ihtiyacın artmakta olduğu bir gerçektir.

Öte yandan içinde bulunduğumuz dönem çok farklı dinamikleri de içinde barındırmaktadır. Örneğin küresel salgınla ve bunun toplum üzerindeki olumsuz etkileriyle mücadelede bir yandan devletler sahip oldukları tüm müdahale araçlarıyla öne çıkarken, diğer yandan salgının gidişatını küresel olarak BM'ye bağlı uluslararası bir örgüt olan DSÖ takip etmekte, Covid- 19 ve gelecekte benzeri ortaya çıkabilecek salgınlara karşı aşı çalışmalarını ise çok uluslu biyoteknoloji şirketleri yapmaktadır. Bu örnek bile durumun ne kadar karmaşık olduğunu göstermeye yeterlidir. Sosyal ve ekonomik risklerle ve bunların toplum üzerinde sebep olabileceği tahribatın giderilmesinde gelecekte nasıl bir yöntem takip edilebileceğini öngörmek bu nedenle kolay değildir. Bir taraftan iktisadi ve teknolojik anlamda insanlığın gelişmesini desteklerken, diğer taraftan da sosyal alanlarda kalkınmanın ve küresel düzeyde giderek derinleşen eşitsizliklerin azaltılmasının yolunu açacak yaklaşımlara ihtiyaç duyulacaktır.

Özer bu durumu, ülkelerin 21. yüzyılda bir taraftan kamu harcamalarını azaltarak etkin bir devlet kurma, diğer taraftan da toplumun beklentilerine cevap verecek sosyal politikalar geliştirme noktasında ikilem içerisinde bulduklarını

⁴²⁷ Serhat Özgökçeler, "Genişleyen Sosyal Politika Disiplininde Sosyal Risk Yönetimi", Prof. Dr. Cihangir Akın'a Armağan, Haz. Y. Özkan, F. Fidan ve C. Durmuşkaya, Sakarya Üniversitesi Yayınları, Sakarya, 2012, s. 284.

ifade ederek açıklamaktadır. Bu doğrultuda artan sosyal politika ihtiyacı, politikalar belirlenirken rasyonel karar alma süreçlerinin geliştirilmesi ve bu süreçlerde bilgi teknolojilerinin daha etkin yararlanılması ile dengeli sosyal politikalar ve stratejiler geliştirilmesi ile karşılanabilecektir⁴²⁸.

Bu sebeplerle çalışmanın önceki kısımda öncelikli olarak yoksulluk yönetimi ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Dahası, anlamlı bir karşılaştırma ve gelecek projeksiyonu yapılabilmesi için sosyal politika disiplini ve sosyal refah devleti anlayışının da iyi bilinmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda sosyal politikanın anlamı ve gelişimi ele alınacak ve çalışmanın kamu politikalarının özelliklerini, politika transferini ve yoksullukla mücadelede sunulacak önerileri inceleyen son kısma geçilecektir.

4.2.1. Refah Devleti/ Sosyal Devlet

Sosyal devlet ve refah devleti kavramları çoğunlukla birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Refah devletinin tarihsel gelişim süreci ve refah devleti uygulamaları arasındaki kapsam farklılıkları, refah devleti ile sosyal devletin farklı kavramlar olduğunun ifade edilmesine yol açsa da, alan yazınında genel eğilim bunların benzer anlam kümelerini içeren olgular olduğu ve diğerinin yerine kullanılabileceği şeklindedir⁴²⁹.

Esping- Andersen, refah devletini gelişmiş kapitalist demokrasilerin tarihinde kendine özgü bir dönem ve form olarak adlandırmaktadır. Geçmişte liberal, militarist ya da totaliter olan devletlerde 60'lı ve 70'li yıllarda sosyal refahın üretimi ve yeniden dağılımı noktasında ortak bir anlayışın hâkim olduğunu ifade eden yazar, ülkelerin tarihsel özelliklerinin, refah anlayışlarındaki farklılıkların ortaya çıkmasına neden olduğunu belirtmektedir. Bu anlamda refah devleti dar anlamıyla, gelir transferlerini ve sosyal hizmetleri içeren geleneksel bakış açısını yansıtırken, geniş anlamda refah devleti ise devletin ekonominin yönetim ve organizasyonuna daha fazla müdahil olmasını ve bu anlamda istihdam, ücretler ve makro- ekonomik

⁴²⁸ M. Akif Özer, "Sosyal Politikaların Belirlenmesinde Karar Verme Süreci ve Bilgi Teknolojilerinin Etkisi", **Hak- İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, Cilt 4, Sayı 9, 2015, s. 11.

⁴²⁹ Çetin, **a.g.m.**, 2014, s. 7.

yapının idaresine yönelik eylemlerin refah devleti kapsamında değerlendirilmesini içermektedir⁴³⁰.

Sosyal devlet anlayışı, sanayi devriminden günümüze kadar çeşitli dönüşümler geçirmiştir. Bu süreçte siyasi ve iktisadi gelişmeler ışığında sosyal devlet ve sosyal politika vurguları inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir. Esas itibarıyla sosyal devlet, kapitalist piyasa ilişkilerinin sermaye sahibi sınıflar lehine sonuçlar ürettiğinin kabul edilmesi ve bu doğrultuda sınıflar arası farklılıkların azaltılarak toplumsal barışın sağlanması düşüncesinden hareket etmektedir. Bu düşüncede özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında, piyasa şartları içerisinde kalmak üzere toplumsal refahın nasıl artırılacağı ve tüm vatandaşlara asgari bir refah düzeyinin nasıl sağlanacağı yolları araştırılmaktadır⁴³¹.

Sosyal devletin gelişimini, tarihsel olarak dört döneme ayırarak incelemek mümkündür. Birinci dönem sanayileşme öncesi dönemdir. İkincisi, sanayi devrimi ile Birinci Dünya Savaşı arasında geçen dönemde sosyal devletin ilk nüvelerinin belirmeye başladığı dönemdir. Üçüncü dönem ise iki savaş arası dönemdir ve 1929 İktisadi Buhranı'nın etkileri ve Keynes'in görüşleri doğrultusunda refah devletinin temelleri bu dönemde atılmıştır. Son dönem ise, refah devletinin asıl anlamını bulduğu İkinci Dünya Savaşı sonrasında 70'li yılların krizlerine kadar olan dönemdir⁴³².

Başka bir çalışmada *refah devleti* kavramının ilk kez 1941 yılında İngiltere'de, İkinci Dünya Savaşı sırasında *savaş devleti* olarak görülen Nazi Almanyası'na karşı İngiltere'nin öne çıkarılması amacıyla kullanıldığı ifade edilmiştir. Daha sonra savaş sonrası dönemin refah devleti uygulamalarına kaynak teşkil edecek 1942 tarihli Beveridge Kanunu'nun kabul edilmesiyle refah devleti kavramının çağdaş anlamına yaklaştığı ifade edilmektedir⁴³³.

⁴³⁰ Gosta Esping- Andersen, **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Polity Press, Cambridge, 1990, ss. 1- 2.

⁴³¹ Yüksel, **a.g.m.**, s. 281.

⁴³² Karagöz, **a.g.m.**, s. 148.

⁴³³ İskender Gümüş, "Tarihsel Perspektifte Refah Devleti: Doğuş, Yükseliş ve Yeniden Yapılanma Süreci", <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/473729>, s. 35, (17.06.2021)

Refah devleti anlayışında esas gelişmelerin 20. yüzyılın ilk yarısında ve 1929 Buhranı sonrasında meydana geldiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bu dönemde krizden çıkmanın yolu olarak devletin ekonomiye aktif müdahalesi gösterilmiş, piyasa işleyişinin eşitliği ve sosyal adaleti sağlamakta başarısız olduğunu savunan görüşlerin etkisiyle devletin görev ve fonksiyonlarında önemli artışlara yol açan ve müdahaleci bir devlet anlayışını benimseyen refah devleti uygulamaları ortaya çıkmıştır⁴³⁴.

Çağdaş anlamıyla refah devleti veya sosyal devlet, sosyal refahın en üst düzeye çıkarılması amacıyla devletin kapsamlı müdahalelerde bulunmasını vurgulayan bir yaklaşımdır. Bu anlayışta devlet, piyasa işleyişinden kaynaklanan aksaklıkları ve yetersizlikleri gidermek amacıyla aktif ve girişimci bir rol üstlenmekte, düzenleyici ve yeniden dağıtımçı müdahalelerde bulunmaktadır⁴³⁵.

Asa Briggs'in yazında sıklıkla atıf yapılan tanımına göre ise refah devleti, piyasa güçlerinin etkinliğinin sınırlandırılması amacıyla örgütlü kamu gücünün siyasi ve idari araçlarının bilinçli bir şekilde kullanılmasını ifade etmektedir. Bu müdahaleler en az üç şekilde yapılmaktadır: Bunlar ilk olarak bireylerin veya hanehalklarının yaptıkları işe ve varlıklarına bakılmaksızın minimum gelir garantisi sağlanması, ikincisi hastalık, yaşlılık ve işsizlik gibi karşılanmadığı takdirde bireysel ve ailevi krizlere neden olabilecek sosyal risklere karşı sosyal güvencesizliğin kapsamını daraltılması ve üçüncü olarak da tüm vatandaşlara hiçbir statü veya sınıf ayrımcılığı olmaksızın en iyi düzeyde sosyal hizmetlerin sunulması şeklinde gerçekleşmektedir⁴³⁶.

Refah devleti anlayışı, bir toplumdaki bireylerin yasalar karşısında olduğu kadar ekonomik, siyasi ve sosyal hayatın işleyişinde de eşit ve özgür olmalarını sağlamaya yönelik müdahaleleri içermektedir. Bu kapsamda sosyal devletin temel amaçları, gelir dağılımı eşitsizliklerini azaltmak ve yoksullukla mücadele etmek, tam istihdam sağlamak ve işsizlikle mücadele etmek, bireylere fırsat eşitliği sağlamak,

⁴³⁴ Süleyman Özdemir, "Refah Devletinin Gelişme ve Bunalım Dönemlerinde İş Piyasaları", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 55, Sayı 1, 2005a, ss. 696- 697.

⁴³⁵ Alp, **a.g.m.**, s. 266.

⁴³⁶ Asa Briggs, "The Welfare State in Historical Perspective", **European Journal of Sociology**, Vol 2, No 02, 1961, p. 228.

sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetleri içeren sosyal güvenlik uygulamaları ile bireylere ve topluma risklere karşı koruma sağlamak, toplumsal barışı gerçekleştirmek ve ekonomik büyüme ve kalkınmayı teşvik etmektir⁴³⁷.

Özdemir'e göre refah devletine yönelik ilgi, İkinci Dünya Savaşı sonrasında refah rejimlerinin güçlenmesi ile artmış, 70'li ve 80'li yıllarda refah devleti uygulamalarının düşüşe geçtiği dönemde de devam etmiştir. Refah devleti üzerine giderek artan çalışmalarda öne çıkan konulardan biri de, farklı refah devleti uygulamalarının tartışılması yönünde olmuş, ülkelerin siyasi, ekonomik ve kültürel şartları doğrultusunda çeşitlenen refah rejimlerine ilişkin sınıflandırmalar, mukayeseli sosyal politika çalışmalarının merkezine yerleşmiştir⁴³⁸.

Refah devletlerinin sınıflandırılmasında en bilinen model Esping- Andersen tarafından geliştirilmiştir. Buna göre yazar refah devletlerini liberal refah rejimi, muhafazakar- korporatist refah rejimi ve sosyal demokratik refah rejimi olmak üzere üç ana gruba ayırmaktadır. Liberal refah rejiminde, kamu piyasa başarısızlıklarından sınırlı düzeyde sorumlu tutulmaktadır. Sınırlı sosyal yardım ve sosyal güvenlik önlemlerini içeren uygulamalar bulunmaktadır. ABD, Kanada ve Avustralya bu yaklaşımı benimsemiştir⁴³⁹.

Muhafazakâr- Korporatist refah rejimleri, *Kıta Avrupası modeli*, *Bismarck ülkeleri modeli*, *Kurumsal refah rejimleri* gibi farklı isimlerle anılmaktadır. Bu refah rejimini benimseyen ülkelerde sosyal sorunların sosyal güvenlik yoluyla giderilmesi yöntemi benimsenmiştir ve bu rejimde sosyal harcamalar liberal refah rejimlerine göre önemli oranda fazladır. Bu tür rejimlerin tarihsel olarak Katolik partilerin güçlü olduğu ve sol partilerin zayıf olduğu ülkelerde geliştiği belirtilmektedir⁴⁴⁰.

Son olarak sosyal demokratik refah rejimleri ise, *İskandinav modeli* olarak da bilinmekte ve geniş sosyal haklar ile kısıtlı özel refah düzenlemelerine sahip toplum modelini nitelendirmektedir. Bu modelde haklar evrenseldir ve toplumdaki statü

⁴³⁷ Osman Akgül, "Sosyal Devletin Evrimi, Türkiye'de Sosyal Devlet Teoride mi, Pratikte mi?", **2. Türkiye Lisansüstü Çalışmaları Kongresi Bildiriler Kitabı**, Cilt 1, 2013, s. 281- 283.

⁴³⁸ Süleyman Özdemir, "Sosyal Gelişim Düzeyleri Farklı Refah Devletlerinin Sınıflandırılması Üzerine Bir İnceleme", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Cilt 0, Sayı 49, 2005b, s. 232.

⁴³⁹ Esping- Andersen, **a.g.k.**, ss. 26- 27.

⁴⁴⁰ Özdemir, **a.g.m.**, 2005b, ss. 245- 246.

farklılıkları yerine eşit vatandaşlık öne çıkarılmaktadır. Sosyal demokratik refah rejimlerinde Kıta Avrupası modelinden farklı olarak gelirin yeniden dağıtımı ve gelir güvencesi önemlidir. Ayrıca kadınların işgücüne katılımlarının da diğer modellere göre daha yoğun olduğu belirtilmektedir⁴⁴¹.

Refah devletinin doğuşu, gelişimi ve yeniden yapılandırılmasına yönelik tartışmalar bu şekilde ele alındıktan sonra, yoksullukla mücadelede kamu politikası olarak sosyal politika incelenecektir. Sosyal politika yoksullukla mücadelede, klasik liberal anlayışa daha yakın duran yoksulluk yönetiminin alternatifi olarak görülmektedir. Günümüzde sosyal politikalara duyulan ihtiyacın gün geçtikçe arttığı göz önüne alındığında, yoksullukla mücadelede refah devleti uygulamalarının tekrar tartışmaya açılması ve küreselleşen dünyanın şartlarına uygun sentezler geliştirilmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple çalışmanın bu kısmında yoksulluğa ve diğer sosyo-ekonomik sorunlara karşı sosyal politika yaklaşımı incelenecektir.

4.2.2. Sosyal Politika (*Social Policy*)

80'li yıllarda ekonomide başlatılan yeniden yapılanma sürecinde, savaş sonrasında sosyal devlet anlayışı yerine *yönetişimci* bir modele geçildiği ve bu anlayış doğrultusunda merkezi planlama anlayışının terk edilerek, yerine parçalı bir planlama ve kalkınma yaklaşımının ikame edilmeye çalışıldığı bilinmektedir. Bu sistemde, toplumun genel faydasını hedefleyen sosyal devlet anlayışı, iktisadi ve idari krizlerin nedeni olarak görülmüştür. Fakat küreselleşme ile birlikte gelir dağılımının bozulması neticesinde sosyal devlete ve sosyal politikalara duyulan ihtiyacın yeniden arttığı belirtilmektedir. Toplumun genel refahını ve çıkarını etkileyen savunma ve sağlık gibi hizmetlerin piyasada üretilmemesi ve devletin, toplumsal düzenin korunması doğrultusunda çeşitli düzenlemeler yapması gerekliliği, sosyal politikaları politika gündeminin ve tartışmalarının üst sıralarına taşımıştır⁴⁴².

⁴⁴¹ John Myles and Jill Quadagno, "Political Theories of the Welfare State", **Social Service Review**, Vol 76, No 1, 2002, p. 40.

⁴⁴² M. Kemal Öktem, "Kamu Yönetimi Tartışması Bağlamında Sosyal Hizmetler", **Toplum ve Sosyal Hizmet**, Cilt 17, Sayı 2, 2006, ss. 43- 44.

Sosyal politika terimi ilk olarak W. Heinrich tarafından 19. yüzyılın ikinci yarısında kullanılmıştır. 18. yüzyılda Avrupa’da sınıflar arası çatışmaların artması neticesinde devletler, dış tehditlerle birlikte toplumdaki çekişme ve çatışmaları da birer iç tehdit unsuru olarak görmeye başlamışlar ve toplumdaki sosyal sorun alanlarına müdahale etmek zorunda kalmışlardır. Bu gelişmeler devletlerin sosyal sorunlarla baş etmede müdahale alanlarını genişletmiş, sosyal politikalar da bu kapsamda genişlemiş ve her zaman gündemde olmaya devam etmiştir⁴⁴³.

Önceki kısımda ayrıntılı olarak incelenen sosyal devlet anlayışına göre refah devleti, toplumsal refahın sağlanması amacına yönelik olarak devletin ekonomiye müdahalede bulunmasını ve vatandaşların sosyal durumlarının iyileştirilmesini amaçlayan bir yapı olarak incelenmişti. Sosyal devlet bu anlamda, vatandaşların önündeki ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmayı, toplumdaki dezavantajlı kesimlerin korunmasını ve hayat standartlarının geliştirilmesini hedeflemektedir. Refah devletinin kendisine yüklenen bu görevleri yerine getirebilmesi için geliştirilmesi gereken strateji ve politikalar da bu anlamda sosyal politika başlığı altında ele alınmaktadır⁴⁴⁴.

Sosyal politika kavramı, alan yazınında *sosyal siyaset, toplumsal politika, refah politikası ve endüstri ilişkileri* gibi farklı isimlerle ifade edilmektedir. Vatandaşların refahına doğrudan etkide bulunan politikalar olarak adlandırılan sosyal politikalar, kimi yazarlar tarafından İkinci Dünya Savaşı öncesinde gelişmiş toplumlarda ihtiyaç sahiplerine fayda sağlama amacı güden, savaş sonrasında ise gelirin ve kaynakların yeniden dağılımına etki eden politikalar olarak da tanımlanmaktadır⁴⁴⁵.

Sosyal politikaların genellikle *dar anlamda* ve *geniş anlamda* sosyal politikalar olarak iki şekilde tanımlandığı görülmektedir. Dar anlamda sosyal

⁴⁴³ Sercan Eken, “Sosyal Hizmetlerde Yaşlı Bakım Hizmetleri Stratejisinin Artan Yaşlı Nüfusa Göre Planlanması”, https://www.academia.edu/5831765/Sosyal_Hizmetlerde_Ya%C5%9Fl%C4%B1_Bak%C4%B1m_Hizmetleri_Stratejisinin_Artan_Ya%C5%9Fl%C4%B1_N%C3%BCfusa_G%C3%B6re_Belirlenmesi, (22.06.2021)

⁴⁴⁴ Leman Erdal, “Türkiye’de Sosyal Politika ve Koruyucu Aile Hizmet Modeli”, **Sosyoekonomi**, Cilt 22, Sayı 22, 2014, s. 174.

⁴⁴⁵ Halis Yunus Ersöz, **Sosyal Politikada Yerelleşme**, İstanbul Ticaret Odası Yayını, Yayın No 2010-99, 2011, ss. 48- 49.

politika, sanayi kapitalizmi döneminde işçi ve sermaye sınıfları arasındaki çelişkileri gidermek ve sınıflar arası uyumu sağlamak amacını güden politikaları ifade etmektedir. Bu anlamda yoksullukla mücadele, sanayileşmenin ortaya çıkardığı bir soruna yönelik kamu politikalarını içeren stratejilerden oluşmaktadır. Geniş anlamda sosyal politika ise, bütün sosyal alanlarda ortaya çıkabilecek sorunlara karşı çözümler üretmek ve böylece toplumsal gelişme ve bütünleşmeye katkı sunmak amacını taşımaktadır⁴⁴⁶.

Sosyal politikalarda devlet, *müdahaleci, düzenleyici ve yeniden dağıtımçı* bir nitelik kazanmaktadır. Devletin bu niteliği, öncelikle toplumun refah seviyesini yükseltmek, fakat daha da önemlisi ekonomik gelişme neticesinde elde edilen refah artışının toplumsal sınıflar ve üretim faktörleri arasında adil şekilde paylaşımının sağlanması amacına dönük olarak kullanılmaktadır. Bu doğrultuda sosyal politikaların kapsamı genişlemekte, ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanması amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarına önemli görevler atfedilmektedir⁴⁴⁷.

Çetin, refah devletlerinde sosyal politikaların ekonomik kalkınma politikaları ile birlikte düşünülmesi gereken alanlar olarak ele alındığını, bu doğrultuda toplumdaki sosyal adaletsizlikler ve sosyo-ekonomik dengesizliklerin azaltılması amacıyla sosyal yardımlar, sosyal hizmetler ve sosyal güvenlik gibi araçların kullanıldığını aktarmaktadır. Buna göre ekonomik refahtan alınması gereken paya ek olarak, vatandaşlığın sosyal boyutları sosyal politikalarda *hak* çerçevesi içerisinde ele alınmaktadır⁴⁴⁸.

Sosyal politika, dünyada ilk modern sosyal güvenlik örgütlenmesini hayata geçiren 1880'lerin Bismarck Almanyası'nda kullanılmaya başlanan bir kavram olarak, 20. yüzyılın çalkantılı ilk yarısı sona ererken güçlenen refah devleti ile daha yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Sosyal politika, odak noktasına ücretli istihdamı almakta ve sosyal güvenlik, sendikalar ve toplu sözleşme, bu yönde işçi emeğini koruyucu yasal düzenlemeler, sosyal yardımlar, asgari ücret, toplumun genel sağlığı, eğitim ve konut gibi alanlarda düzenlemeler yapılmasını öngörmektedir. Öte

⁴⁴⁶ Süleyman Özdemir, "Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti", **Doktora Tezi**, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 2004, s. 14.

⁴⁴⁷ Erdal, **a.g.m.**, s. 174.

⁴⁴⁸ Çetin, **a.g.m.**, s. 7.

yandan sosyal politika, toplumsal barış, adalet ve toplumsal denge gibi toplumu bütünleştirici vurguları da bünyesinde barındırmaktadır⁴⁴⁹.

Günümüzde ulus devletlerin geleceği, küreselleşmenin ne yönde evrileceği, uluslararası sermayenin konumu gibi tartışmalar çerçevesinde sosyal devlet anlayışının ve sosyal politikaların da dönüşümler geçirdiği ifade edilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde sosyal harcamaların finansmanında sıkıntılar ortaya çıkması nedeniyle sosyal nitelikli harcamalar azalma eğilimi gösterse de, özellikle AB ülkelerinde sosyal harcamaların azalmadığı bilinmektedir. Avrupa topluluğu, Avrupa Sosyal Şartı ile ortak bir sosyal politika çerçevesi belirlemeye çalışmakta ve bu yöndeki çağdaş yönelimlerin başını çekmektedir. Şarta göre, devlet- vatandaş ilişkisi sorumluluk esasına göre düzenlenmekte, toplumun alt kesimlerine ve çalışmaya gücü olmayanlara verilecek yardımlar hak temelli olarak gündeme gelmektedir. Bu anlamda yoksullukla ve sosyal dışlanmayla mücadelede siyasi ve idari sorumluluğun öne çıkarıldığı ve üye ülkelerin yoksulluk sorununa karşı düzenlemeler yapmasının öngörüldüğü ifade edilmektedir⁴⁵⁰.

Ersöz, sosyal politikaların niteliği ve iktisadi krizler arasında bağlantı kurmaktadır. Bu anlamda ekonomik krizler öncesinde uygulanan sosyal politikalar ile kriz zamanları ve krizlerin ardından uygulanan politikalar farklılık göstermektedir. İktisadi krizin olmadığı bir ortamda sosyal politikalar, toplumdaki engelliler, yaşlılar, işsizler gibi risk altındaki bireylere ve gruplara yönelik olarak dar kapsamlı gerçekleşmektedir. Kriz dönemlerinde ise, kriz öncesinde uygulanan sosyal politikaların devam etmesinde finansman zorluğu ile karşılaşılması ve daha önce sosyal politika kapsamında olmayan kişiler ve grupların sürece dâhil edilmesinde yaşanan sorunlar öne çıkmaktadır. Kriz sonrası dönemler ise, sosyal politikalar açısından bir etkinlik değerlendirmesinin yapıldığı ve gerekli durumlarda yeniden yapılanma sürecine girildiği zamanlar olarak ifade edilmektedir⁴⁵¹.

Bu tartışma bağlamında, söz gelimi Türkiye'nin 2000'li yılların başında karşılaştığı ekonomik kriz yoksullukla mücadelenin ve sosyal politikaların ülke

⁴⁴⁹ Metin Özüğür, "Sosyal Politikanın Dönüşümü ya da Sıfatın Suretten Kopuşu", **Mülkiye Dergisi**, Cilt 27, Sayı 239, s. 61.

⁴⁵⁰ Kesgin, **a.g.m.**, 2008, ss. 40- 41.

⁴⁵¹ Ersöz, **a.g.m.**, ss. 45- 46.

gündemine yerleşmesine neden olmuştur. Küresel çapta ise 2008 Finansal Krizi ve 2020 koronavirüs salgını, yoksullukla mücadelenin kapsamının genişletilmek zorunda olunduğunun anlaşıldığı ve devletlerin sosyal politika uygulamalarının arttığı kriz dönemleri olarak karşımıza çıkmıştır. Yukarıdaki sınıflandırmaya göre, bundan sonraki aşama, devletlerin yerel, ulusal ve küresel düzeylerde meydana gelen gelişmeleri takip etmeleri ve kriz zamanlarında uyguladıkları kamu politikalarının değerlendirmeleri ışığında ekonomik gelişmeyi sosyal kalkınma ile destekleyecek politika dönüşümlerini gerçekleştirmeleri şeklinde olmalıdır.

Çalışmanın bu bölümünde, yoksulluk başta olmak üzere sosyoekonomik sorunların üstesinden gelinmesinde iki alternatif yaklaşım olarak yoksulluk yönetimi ve sosyal politika incelenmiştir. Bu yaklaşımlar çerçevesinde, bir taraftan piyasayı, ekonomik gelişmeyi, sivil toplumu ve küreselleşme dinamiklerini dikkate alırken, diğer taraftan da artan sosyal politika ihtiyacını, ulusal ve küresel planda derinleşen eşitsizlikleri, uluslararası siyasi ve iktisadi yapının *demokrasi açığı* üreten özelliklerini, çok uluslu şirketlerin geleceğini ve insan haklarını da hesaba katacak yeni sentezler geliştirmeye çalışmak gerekmektedir.

4.3. Kamu Politikası Ve Kamu Politikası Transferi

Günümüzde yoksulluk sorununa yönelik olarak ortaya konulan tartışmalarda yoksulluğun anlaşılması ve ölçülmesi ile birlikte yoksullukla nasıl baş edilmesi gerektiğine dair araştırmalar ve söylemler öne çıkmaktadır. Azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri olduğu kadar gelişmiş ülkeleri de etkileyen ve 20. yüzyıl sonlarından itibaren küresel bir sorun olarak ele alınmaya başlanan yoksulluk, dünyada meydana gelen birçok ekonomik, siyasi ve sosyal problemin de kaynağı olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle küresel yoksullukla mücadele gittikçe önem kazanmakta, yerel, ulusal ve küresel düzeyde mücadele politikaları üretilmesine ihtiyaç duyulmaktadır⁴⁵².

Farklı düşünce okullarının, ekonomik ve siyasi sistemlerin yoksulluk olgusuna ve yoksullukla mücadeleye yönelik olarak dönem dönem farklı bakış

⁴⁵² Hamza Çeştepe ve Öner Genç, "Bretton Woods Kuruluşlarının Yoksullukla Mücadele Yaklaşımları ve Stratejileri", *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 7, Sayı 14, 2011, s. 52.

açılımlarına sahip oldukları bilinmektedir. Çalışmanın önceki kısmında ele alınan ve yoksulluk üzerine farklı yaklaşımları içeren *yoksulluk yönetimi* ve *sosyal politika* kavramları da bu anlamda farklı dünya görüşlerini ve siyasa önceliklerini yansıtmaktadır.

Yoksullukla mücadelede devletler kendi iktisadi ve siyasi yapılarına uygun olarak politika tercihleri yapmakta, kamu politikaları bu süreçte şekillenmektedir. Fakat kamu politikalarının üretilmesinde sadece ulusal tercihler belirleyici değildir. Farklı ülke uygulamalarından çıkarılacak dersler de, hükümetlerin politika oluşturma süreçlerinde etkili olabilmektedir. Bu süreç kamu politikası transferi olarak adlandırılmaktadır. Bu doğrultuda öncelikle kamu politikası kavramı, kamu politikalarına etki eden aktörler ve politika süreçleri ve politika analizi kavramları açıklanacak, daha sonra 80’li yıllardan itibaren önemli bir kamu politikası oluşturma aracı olarak yükselen politika transferi incelenecektir. Sonrasında ise Türkiye’de yoksullukla mücadele amacı doğrultusunda kamu politikası transferine konu olabilecek siyasa alternatifleri ele alınarak çalışma sonlandırılacaktır.

4.3.1. Kamu Politikasının Kavramsal Çerçevesi

Kamu politikası transferini açıklamaya geçmeden önce kapsayıcı bir kavram olarak politika transferini de içeren kamu politikasını açıklamak gerekmektedir. Sistematik olarak İkinci Dünya Savaşı sonrasında geliştiği ve yaygınlaştığı kabul edilen kamu politikası, zamanla siyaset biliminin, kamu yönetimlerinin ve karşılaştırmalı politika çalışmalarının önemli konularından biri haline gelmiştir⁴⁵³.

Seçimler neticesinde işbaşına gelen hükümetlerin temel görevleri, halkın temel sorun alanlarında taleplerini karşılamaya çalışmak ve toplumsal taraflar arasında uzlaşmayı sağlayarak ortaya çıkması muhtemel çatışmaları ortadan kaldırmaktır. Bu hedefleri gerçekleştirme yönünde yönetimlerin ellerinde bulunan en önemli araçlardan biri de kamu politikalarıdır. Esasında toplumsal alanın çok farklı çıkarları ve aktörleri içermesi nedeniyle kamu politikaları, resmi ve gayri resmi birçok oyuncunun dâhil olmak istediği, sosyal problemlere ilişkin farklı görüşlere ve

⁴⁵³ Emine Yay, “Bir Kamu Politikası Olarak Politika Transferi ve Türkiye Örneği”, https://atif.sobiad.com/index.jsp?modul=makale-detay&Alan=null&Id=AWYzuJ_8HDbCZb_mQzgK, s. 50, (07.08.2021)

çıkarlara sahip taraflar arasında devamlı bir mücadelenin süregeldiği bir alan olarak değerlendirilmektedir⁴⁵⁴.

Kamu politikası, alan yazınında oldukça bilinen bir tanıma göre *hükümetlerin yapmayı ya da yapmamayı tercih ettikleri her şey* olarak ifade edilmektedir. İnsanların hükümetlerden beklentilerinin giderek artması, hükümetlerin eylemlerinin kapsamını da giderek genişletmektedir⁴⁵⁵. Bu tanıma göre kamu yönetimlerinin herhangi bir alanda eyleme geçmesi ya da hareketsiz kalması yönündeki faaliyetler kamu politikası kapsamında değerlendirilmektedir.

Anderson ise kamu politikalarının sistematik ve anlamlı bir analizinin yapılabilmesi amacıyla kamu politikalarını, *belli bir sorun hakkında hükümet organları tarafından geliştirilen amaçlı ve istikrarlı eylemler bütünü* olarak tanımlamaktadır. Bu tanıma göre kamu politikalarının sorun çözmeye yönelik olarak üretilmiş olmaları, devlet organları tarafından yürütülmeleri ve zaman içerisinde gelişen belli kalıplar doğrultusunda üretilmeleri gibi özellikleri öne çıkmaktadır⁴⁵⁶.

Kamu politikası kavramı devletlerin görevlerini ve kamusal nitelikli hizmetleri yürütebilmesi yönünde geliştirdikleri politikalar ve aldıkları kararlar olarak tanımlanırken, bu tanım aynı zamanda kamu politikalarının, devlet dışındaki diğer örgütlü yapıların çeşitli amaçlar doğrultusunda ürettikleri politikalardan ayrılan yönünü vurgulamaktadır⁴⁵⁷. Başka bir çalışmada ise kamu politikası sürecine dikkat çekilmekte ve kamu politikası oluşturulması, devlet organlarının teknik bir faaliyeti olarak değil, çeşitli çevresel faktörlerin etkilediği karmaşık bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Öyle ki kamu politikalarının bağlamını meydana getiren çevresel faktörler, kamu politikasının sonucunu ve etkilerini belirlemektedir. Söz gelimi, istikrarlı sosyo- politik yapılara sahip olan gelişmiş ülkelerde uygulanan kamu politikalarını incelemek, işsizlik, yoksulluk, yolsuzluk ve düşük yaşam standartları

⁴⁵⁴ Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı, “Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi Genel Bir Çerçeve”, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, (Der.) Yıldız, M. ve Sobacı, M. Z., Adres Yayınları, 1. Baskı, Ankara, 2013, s. 17.

⁴⁵⁵ Thomas R. Dye, **Understanding Public Policy**, Pearson Publication, Fifteenth Edition, 2017, pp. 1- 2.

⁴⁵⁶ James E. Anderson, **Public Policymaking: An Introduction**, Fifth Edition, Houghton Mifflin Company, New York, 2003, pp. 3- 4.

⁴⁵⁷ Mustafa Biçer ve Hakan Yılmaz, “Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Yasama Dergisi**, Sayı 13, 2009, s. 51.

gibi sorunlarla yüzleşmek zorunda olan gelişen ülke yapılarının kamu politikaları hakkında fikir vermeyebilir⁴⁵⁸.

Modern devlet oldukça geniş bir sahada etkinlik göstermektedir. Dış güvenliğin sağlanmasından iç güvenliğe, eğitim, sağlık ve adalet alanlarına, konut ve planlama hizmetlerinden sosyal güvenlik ve sosyal hizmetlere, ekonomi, sanayi ve maliye alanlarından iletişim, enerji, kalkınma, tarım ve ormancılık gibi faaliyet alanlarında sunulan hizmetlerin bir kısmı bizzat devlet tarafından gerçekleştirilmekte, bir kısmında da devlet düzenleyici rol üstlenmektedir. Dolayısıyla tüm bu alanlarda gerçekleştirilen eylemler kamu politikalarının kapsamına girmektedir⁴⁵⁹.

Kamu politikalarının devlet faaliyetleriyle orantılı olarak oldukça geniş kapsamlı olması beraberinde birçok tanımı ve bakış açısını da beraberinde getirmektedir. Bu nedenle kamu politikasının ortak bir tanımına ulaşmaya çalışmaktan ziyade, kamu politikası hakkında literatürde ortaya konulan temel niteliklere ve kamu politikalarının özelliklerine odaklanmak daha anlamlı görünmektedir.

Bu kapsamda kamu politikası tanımlarından hareketle ortaya konulabilecek özellikler aşağıdaki gibi sıralanabilir⁴⁶⁰:

- Kamu politikası belli amaçlar ve hedefler doğrultusunda hazırlanmaktadır, rastlantısal değildir.
- Kamu politikaları siyasi aktörler ve otoriteler tarafından oluşturulmakta ve uygulanmaktadır.
- Kamu politikası karar vermeyi de kapsayan daha geniş bir süreçtir.
- Hükümetlerin toplumdan gelen talepler doğrultusunda çeşitli sorunlara yönelik olarak bir süreç içerisinde gerçekleştirdikleri faaliyetler kamu politikası kapsamındadır.
- Kamu politikası belli bir konuda eyleme geçmeyi (pozitif) veya bilinçli olarak hareketsiz kalmayı (negatif) da içermektedir.

⁴⁵⁸ Ferdous Arfina Osman, "Public Policy Making: Theories and Their Implications in Developing Countries", *Asian Affairs*, Vol 24, Issue 3, 2002, p. 37.

⁴⁵⁹ H. H. Çevik ve S. Demirci, *Kamu Politikası*, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 2012, s. 24.

⁴⁶⁰ Kevin B. Smith and C. W. Larimer, *The Public Policy Theory Primer*, Westview Press, Boulder, 2009, pp. 3- 4; Çevik ve Demirci; *a.g.e.*, ss. 12- 13.

- Kamu politikasının oluşturulması sürecinde amaçlanan durum ile sonuçlar farklı olabilir. Dolayısıyla sonuçlarına bağlı olarak değişim içerisindedir.
- Kamu politikaları sınırlı kaynakların bölüşümü nedeniyle ortaya çıkan sorunları çözmek, davranışları düzenlemek, hakları ve kamu yararını korumak gibi farklı amaçları içermektedir.

Sonuç olarak kamu politikası denildiğinde, hükümetler ve devletin diğer yetkili organları tarafından geniş bir yelpazedeki sorunlara yönelik olarak gerçekleştirilen amaçlı eylemler, kararlar ve bunları içeren süreçler anlaşılmaktadır. Fakat bu süreçler yalnızca kamusal aktörlerin belirleyici olduğu süreçler değildir. Farklı ülkelerde farklı yoğunlukta olmak üzere kamu politikası tercihleri değişik aktörler tarafından etkilenmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle öncelikle kamu politikasının oluşum süreçlerinden uygulanma aşamalarına kadar etkili olan aktörler ele alınmalı ve politika süreçleri incelenmelidir.

4.3.2. Kamu Politikasında Yer Alan Aktörler

Kamu politikaları, çağdaş siyasal ve sosyal gelişmeler ve düzenlemeler neticesinde ortaya çıkan ve katılım gerektiren eylemler bütünü olarak ifade edilmektedir. Kamu politikası alanı bir sistem olarak düşünüldüğünde, bu sistemin birbiriyle ilişki içerisindeki beş unsuru içerdiği anlaşılmaktadır. Bu unsurları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür⁴⁶¹:

- *Aktörler*, kamusal kaynakların kullanımında ve stratejiler geliştirilmesinde yetkili kılınmış bireyler veya gruplardır.
- *Tasvirler*, kamu politikalarına yön veren normatif ve bilişsel çerçevedir.
- *Kurumlar*, eylem ve fiilleri çevreleyen kurallar ve teamüllerdir.
- *Süreçler*, politika aktörlerinin zaman içerisindeki etkileşimleri ve eylemlerinin açıklanmasını ve düzenlenmesini içerir.
- *Sonuçlar*, kamusal faaliyetlerin sonuçları ve etkilerini ifade etmektedir.

Kamu politikaları sistemi içerisinde, politikaların oluşturulması ve uygulama süreçleri ile bu süreçleri etkileyen çeşitli aktörler öne çıkmaktadır. Çalışmanın bu

⁴⁶¹ Aydın Usta, "Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış", *Yasama Dergisi*, Sayı 24, 2013, ss. 81- 82.

kısımında, kamu politikaları birçok alternatif arasından seçilerek uygulamaya koyulan politika tercihleri olarak ele alınmaktadır. Bu doğrultuda, siyasa tercihlerinin nasıl yapıldığı, bu süreçte hangi aktörlerin belirleyici olduğu gibi hususlar önem kazanmaktadır.

Yıldız ve Sobacı'ya göre hükümetler, sahip olunan kısıtlı kaynaklarla toplumun artan ihtiyaçlarının sürekli çakışması nedeniyle, istekler arasında öncelik sıralaması yapmak zorunda kalmaktadır. Bu anlamda kamu politikası tercihleri politik liderlerin çeşitli politika alternatifleri arasında yaptıkları basit seçimlerden öte, toplumsal sorunlarla baş etmek amacıyla ortaya konulan kamu politikalarının oluşturulmasından uygulanması ve değerlendirilmesi aşamalarına kadar birçok aktörün dâhil olduğu süreçleri ifade etmektedir. Modern ulus devlet yapısını merkeze alan bir anlayışla bu aktörler, uygulamaya konulacak politikaları doğrudan etkileme yetkisine sahip olan resmi aktörler, siyasal organizasyon içerisinde yer almayan ve dolaylı olarak politika tercihlerini etkileyen devlet dışı aktörler ile uluslararası aktörler olarak sınıflandırılmaktadır⁴⁶².

Ayrıca kamu politikası oluşturma sürecinde rol alan aktörleri, devlet olarak adlandırılan siyasi yapı içinde bulunanları *politika ağları (policy networks)* ve devlet yapısı dışında olanları ise *politika toplulukları (policy communities)* şeklinde sınıflandırmak da mümkündür. Bu anlamda politika ağları içerisinde yasama, yürütme ve yargı organları ile bürokrasi kurumları kamu politikası süreçlerinde belirleyici rol alırken, diğer yanda toplum içindeki vatandaşlar, baskı ve çıkar grupları ve medya gibi unsurlar kamu politikası tercihlerini etkileyen unsurlar olarak değerlendirilmektedir⁴⁶³.

4.3.2.1. Siyasi Yapı İçerisinde Bulunan Resmi Aktörler

Kamu politikalarında, toplumsal sorunların politika gündemine alınması ve politikaların formülasyonu süreçlerinde karar verici olarak rol oynayan resmi aktörler hükümet, parlamento, yargı organları ve bürokrasi unsurlarından oluşmaktadır. Demokrasinin kurumsallaşma derecesi ve ülkelerin gelişmişlik düzeylerine bağlı

⁴⁶² Yıldız ve Sobacı, **a.g.e.** s. 19.

⁴⁶³ Çevik ve Demirci, **a.g.e.**, s. 35.

olarak bu aktörler, hem kendi aralarında hem de devlet dışı aktörler ve uluslararası aktörlerin oluşturduğu bir karşılıklı etkileşim ağı içerisinde kamu politikası süreçlerine dâhil olmaktadır.

Kamu politikası süreçlerinde rol oynayan resmi aktörlerin başında yasama organı yani parlamento gelmektedir. Parlamento, toplumsal sorunların gündeme geldiği ve bunlara yönelik çözüm önerileri ve politikaların tartışıldığı bir organdır. Yasama organı kanun yapmanın yanı sıra, hükümetlerin kamu politikalarını uygularken kullandığı kaynakları ve bütçeyi denetleme hakkına da sahiptir⁴⁶⁴. Demokratik sistemlerin en önemli kurumlarından olan parlamentolar, halk egemenliği ilkesi çerçevesinde egemenlik yetkisinin halk adına meclisler tarafından kullanıldığı, bu nedenle kamu politikası süreçlerinin merkezinde yer alan aktörler olarak öne çıkan yapılardır. Özetle parlamentolar, toplumu ilgilendiren sorunlara karşı gerçekleştirilecek düzenlemelerin yasal çerçevesini çizmekte ve yapılacak düzenlemelere meşruiyet zemini oluşturmaktadır⁴⁶⁵.

Hükümet ve kamu bürokrasisi, kamu politikalarının resmi aktörlerinden bir diğeridir. Her türlü kamu kuruluşunun yapı ve işleyişi yürütme organı içinde yer almakta, bu nedenle yürütme ifadesi kamu yönetimini işaretlemektedir. Kamu politikası açısından bakıldığında, sorunların gündeme gelmesinde hükümetler, politikaların oluşturulması ve uygulanması aşamalarında ise kamu bürokrasisi önemli katkılarda bulunmaktadır. Demokratik sistemlerde atanmış idari bürokrasinin seçilmiş siyasi bürokrasiye bağlı olarak faaliyet göstermesi beklenmektedir⁴⁶⁶. Bu anlamda yürütme organı toplumun gündemine taşınan sorunları tasarılar yoluyla yasama organına aktarmakta, kamu bürokrasisi ise sahip olduğu teknik uzmanlığı kullanarak politikaların oluşturulması ve uygulanması süreçlerinde aktif rol oynamaktadır.

Toplumsal sorunları ortadan kaldırmaya yönelik kamu politikalarının hukuki çerçevesi “*hukuk devleti*” bağlamında ele alınmaktadır. Bu ilke uyarınca, kamu

⁴⁶⁴ F. Handan Sarıca, “Türkiye’de Kamu Politikalarının Toplumsal- Siyasal Kökenleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yüksek Lisans Tezi**, Mersin Üniversitesi, 2008, s. 36.

⁴⁶⁵ Yıldız ve Sobacı, **a.g.e.**, s. 20.

⁴⁶⁶ H. H. Çevik ve S. Demirci, “Kamu Politikası: Aktörler ve Modeller”, **Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar**, Ed. Bekir Parlak, Alfa Aktüel, 2. Baskı, Bursa, 2011, s. 45.

politikalarının oluşturulması ve uygulanması süreçlerinde önemli rolleri olan ve yukarıda kısaca açıklanan yasama ve yürütme organları için bazı hukuki sınırlamalar ve denetim mekanizmalarının getirilmesi gerekmektedir⁴⁶⁷. Hukuk devleti ilkesi Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik içtihatlarında “*eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygı gösteren, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasaya aykırı tutum ve davranışlardan kaçınan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlet*” olarak tanımlanmaktadır⁴⁶⁸. Bu tanımda yer alan *yargı denetimine açık devlet* ifadesi kamu politikalarında hukuk organlarının rolü bağlamında değerlendirildiğinde, yasama ve yürütme kuvvetlerinin hukuk kuralları içerisinde hareket edip etmediklerinin yargı organları tarafından incelenmesi, hükümetlerin benimsediği politikaların yaşama geçirilip geçirilmeyeceğine karar verilmesi ya da var olan idari uygulamaların yargı yoluyla iptal edilmesi gibi durumlar anlaşılmaktadır.

4.3.2.2. Siyasi Yapı İçerisinde Bulunmayan (Gayr-i Resmi) Aktörler

Kamu politikası sürecinde resmi aktörlerin yanında gayr-i resmi (sivil) aktörler de çeşitli yönlerden etkide bulunmaya çalışmaktadır. Siyasi yapı içerisinde bulunmayan bu aktörler, vatandaşlar, siyasi partiler, baskı ve çıkar grupları ve medya ve iletişim araçlarından oluşmaktadır.

Vatandaşlar demokratik siyasi rejimlerde kamu yönetimlerinin varlık sebebidir. Temsili demokrasi anlayışı çerçevesinde, demokratik seçimlerle işbaşına gelen hükümetlerin politika tercihlerinde halkın talepleri dikkate alması gerekmektedir. Bu nedenle kamu politikası süreçlerinin temel aktörleri olarak vatandaşlar görülmektedir. Vatandaşlar seçimler yoluyla istek ve tercihlerini yönetime yansıtmaya çalışmakta, devletler de alternatif katılım mekanizmalarının teşvik edilmesi yoluyla vatandaşların politika süreçlerine eklemlenmesine ve seçmenlerin siyasete ve bürokrasiye duydukları güvensizliği aşmaya

⁴⁶⁷ Veysel Babahanoğlu, “Kamu Politikası Yaklaşımı Çerçevesinde Türkiye'nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikalarında Toplumsal Algı”, **Yüksek Lisans Tezi**, Necmettin Erbakan Üniversitesi, Konya, 2016, s. 25.

⁴⁶⁸ https://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/GenelKurul/Basvuru_Karari/2017-9.pdf, (07.09.2021)

çalışmaktadır⁴⁶⁹. Öte yandan vatandaşlar da uzun seçim dönemlerini beklemek yerine siyasi partiler ve baskı ve çıkar gruplarıyla ilişki kurmakta ve uygulanacak kamusal nitelikli politikaları etkileme yolunu da tercih edebilmektedir⁴⁷⁰.

Siyasi partiler demokratik sistemlerin ve kamu politikası süreçlerinin en önemli unsurlarındandır. Toplumun farklı kesimlerinden gelen farklı taleplerin bir araya getirilmesi ve çeşitli görüşlerin siyasal temsilinin sağlanması yoluyla seçmenler ile hükümetler arasında bağ oluşturulması siyasi partilerin başlıca işlevlerindedir⁴⁷¹. Demokratik bir sistem içerisinde siyasal partiler çok çeşitli fonksiyonlara sahiptir. Siyasi partilerin temel fonksiyonlarının başında, çeşitli toplumsal talep ve sorunların birleştirilmesi ve bunların siyasal tercihe konu olacak belli başlı alternatifler haline getirilmesi gelmektedir. Böylece siyasal temsil sağlanmaktadır. Öte yandan siyasal sisteme katılımın başlıca aracı haline gelen partiler, hükümetler ile vatandaşlar arasında bir köprü vazifesi görmekte ve toplumun farklı kesimlerinin isteklerinin hükümet politikalarına taşınması yönünde potansiyel *hükümet etme* fonksiyonlarını bünyesinde barındırmaktadır⁴⁷².

Baskı grupları ise kamu politikasının sivil aktörlerinden bir diğeridir. Bu gruplar ortak çıkarlar ve menfaatler etrafında birleşen ve bu çıkarlar doğrultusunda iktidarları etkilemeye çalışan örgütlü yapılardır. Baskı gruplarını maddi çıkar etrafında birleşen menfaat grupları ve değerler etrafında toplanan insanların oluşturduğu gruplar olarak iki şekilde sınıflandırmak mümkün görünmektedir⁴⁷³. Baskı gruplarını çıkar gruplarından ayıran özelliklerin başında örgütlü yapılar olmaları ve iktidarları grup çıkarları doğrultusunda kararlar almaya zorlamaya çalışmaları gelmektedir. Bu doğrultuda siyasal hedefler taşımayan menfaat grupları çıkar grubu olarak, iktidarın karar alma süreçlerine etkiye bulunmaya çalışan gruplar ise baskı grubu olarak nitelendirilmektedir⁴⁷⁴. Özetle baskı grupları kendi çıkarları

⁴⁶⁹ Yıldız ve Sobacı, **a.g.e.**, s. 21.

⁴⁷⁰ Sarıca, **a.g.m.**, s. 41.

⁴⁷¹ Veysel Babahanoğlu ve Erhan Örselli, **Kamu Politikası: Türkiye’de Uyuşturucu ile Mücadelede Uygulanan Politikalar ve Toplumsal Algı**, Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya, 2016, ss. 36- 37.

⁴⁷² Münci Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, 35. Basım, Ankara, Bilgi Yayınevi, 2014, ss. 182- 184.

⁴⁷³ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar**, 8. Baskı, Umuttepe Yayınları, 2015, s. 395.

⁴⁷⁴ Mustafa Sakal, “Siyasal Karar Alma Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller”, **DEÜ İİBF Dergisi**, Cilt 13, Sayı 1, 1998, s. 216.

doğrultusunda siyasi parti programlarını ve doğrudan siyasal iktidarı etkilemeye çalışarak kamu politikalarının grup çıkarları yönünde formüle edilmesi ve uygulanmasına çalışmakta, bu yönüyle politika süreçlerinin önemli aktörlerinden biri haline gelmektedir.

Kamu politikalarının gayr-i resmi aktörleri içerisinde yazılı ve görsel medyanın da önemli bir yeri bulunmaktadır. Medya bir taraftan hükümetlerin program ve politikaları hakkında toplumu bilgilendirmekte, diğer yandan da toplumun çeşitli taleplerini ve politikaların seçmenler üzerindeki yansımalarını hükümete aktararak iki yönlü bir akış sağlamaktadır⁴⁷⁵. Öte yandan günümüzde iletişim teknolojilerinin hızlı bir şekilde gelişmesi ile birlikte geleneksel medya araçlarının yerini sosyal medya ağları almakta, bu durum ise kamu merkezli unsurların etkin olduğu kamu politikası oluşturma süreçlerinde kırılmalara neden olmaktadır. Bu bağlamda kamusal sorunların gündeme getirilmesi ve politika oluşturma süreçlerinde önemli işlevleri yerine getiren sosyal medya ağları, başta vatandaşlar olmak üzere devlet dışı aktörlerin politika süreçlerine katılımlarını sağlayarak kamu politikası süreçlerinin çok aktörlü yapısını güçlendirmektedir⁴⁷⁶.

4.3.2.3. Kamu Politikalarında Uluslararası Aktörler

Kamu politikaları incelenirken politika süreçlerine etki eden aktörler ve bunların politika süreçlerine etki dereceleri önemli bir husus olarak ele alınmaktadır. Fakat kamu politikasının aktörleri sadece resmi ve sivil aktörlerden oluşan ulusal aktörlerle sınırlı değildir. Küreselleşen dünya sisteminde uluslararası aktörlerin de ulusal politika süreçlerinde etkili unsurlar olarak incelenmesi gerekmektedir.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu politikası çalışmalarında uluslararası aktörleri göz ardı etmek mümkün değildir. Bunun nedeni, uluslararası kuruluşların büyük oranda gelişmiş ülkelerin çıkarları doğrultusunda yönlendirildiğinin düşünülmesidir. Bu bağlamda ekonomik ve sosyal nitelikli kamu politikalarından güvenlik politikalarına kadar geniş bir alanda uluslararası aktörlerin rol oynadığı ifade edilmektedir. Söz gelimi ülkelerin ekonomi politikaları üzerinde

⁴⁷⁵ Yıldız ve Sobacı, **a.g.e.**, s. 22.

⁴⁷⁶ Osman Nacak, "Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Yeni İletişim Araçları ve Sosyal Ağların Rolü", **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı 46, 2014, s. 100.

IMF ve DB gibi kuruluşlar, sosyal nitelikli politikaları üzerinde BM kuruluşları, güvenlik politikaları üzerinde ise NATO ve AGİT gibi organizasyonlar etkili olmaktadır⁴⁷⁷.

Ülkelerin ulusal kamu politikası tercihlerini etkileyen uluslararası aktörler içerisinde çok uluslu şirketleri de ele almak gerekmektedir. Bu aktörler özellikle gelişmekte olan ülkeler üzerinde sahip oldukları büyük sermaye ve yatırım kozunu kullanarak kamu politikalarını değiştirmeye ya da yönlendirmeye çalışmaktadır. Bu anlamda kar maksimizasyonu dürtüsüyle hareket eden ve ülke sınırlarını aşan faaliyetlerde bulunan bu şirketlerin kendi çıkarları doğrultusunda vergi politikalarından çevre politikalarına kadar geniş bir alanda ülkelerin ulusal politikalarına müdahalelerde bulunabileceği ifade edilmektedir⁴⁷⁸.

4.3.3. Kamu Politikası Süreci

Kamu politikası süreci çeşitli alt süreçlerden ve faaliyetlerden oluşan toplam süreci ifade etmektedir. Fakat bu süreç genellikle basit değildir, bu anlamda kamu politikası süreçleri, resmî, sivil ve ulus üstü pek çok tarafın katıldığı karmaşık ve düzensiz süreçleri ifade etmektedir. Politika süreci, çıkar çatışmaları ve farklı menfaatler etrafında şekillenen ve oldukça dinamik bir yapı içerisinde ilerleyen döngüsel bir süreçtir⁴⁷⁹.

Yukarıda incelendiği üzere kamu politikası kamusal nitelikli sorunlara karşı üretilen ve çeşitli aktörlerin dâhil olduğu çözümleri içermektedir. Kamu politikaları incelenirken genellikle kamu politikası yapmanın çeşitli aşamalardan oluşan bir süreç olduğu ön kabulünden hareket edilmektedir. Kamu politikası sürecinde temel olarak dört aşamadan bahsetmek mümkündür. Bunlar politika gündemi oluşturulması (*agenda setting*), politika formülasyonu (*policy formulation*), kamu politikasının uygulanması (*policy implementation*) ve değerlendirme (*policy evaluation*) şeklinde incelenmektedir.

⁴⁷⁷ Çevik ve Demirci, **a.g.e.**, s. 50.

⁴⁷⁸ Yıldız ve Sobacı, **a.g.e.**, s. 23.

⁴⁷⁹ Nejat Tamzok, "Kamu Politikası Analizi: Elektrik Enerjisi Sektörü", Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2007, s. 15.

Sorunun tanımlanması ve gündeme gelmesi aşaması, toplumsal sorunların irdelenmesi ve bunlara yönelik alternatif çözüm önerilerinin değerlendirildiği bir süreçtir. *Gündem belirleme* olarak adlandırılan bu aşamada bir toplumsal sorun kamu politikasının konusu olarak belirlenir ve siyasa formülasyonu aşamasına geçilir. Dolayısıyla siyasal karar alma mekanizmalarına konu olacak sorunların belirlenmesi oldukça önemli bir faaliyettir. Toplumsal bir sorun niteliği taşıyan fakat siyasal karar alma mekanizmalarının etki alanına girmeyen durumlar ise bu sürecin dışında kalmaktadır⁴⁸⁰.

Sosyal sorunlar toplumun genelinde hoşnutsuzluğa yol açan durumlar olarak ifade edilebilir. Bu anlamda söz gelimi işsizlik, enflasyon, kentleşme ve göç sorunları, yoksulluk, eğitim ve sağlık alanlarında yaşanan olumsuzluklar, kamuoyunda yeterli tepkinin oluşması ve sorunların karar verme sürecini etkileyen ve bu süreçte yetkili olan aktörlerin ilgisini çekmesi durumunda siyasa gündemine gelmektedir. Gündem oluşturma sürecinde ülkelerin gelişmişlik düzeyi, bürokrasinin niteliği, sivil toplum kuruluşlarının, medyanın ve vatandaşların etkinlik düzeyi gibi özellikleri belirleyici olmaktadır⁴⁸¹.

Kamu politikalarının *politika oluşturulması (siyasa formülasyonu)* aşaması ise, çeşitli unsurlar tarafından politika gündemine taşınan sorunlar ve bunlara yönelik alternatif seçeneklerin belirlendiği önemli bir alt süreçtir. Siyasa formülasyonu süreci de iki alt aşamadan oluşmaktadır. Bunlardan ilki kamuoyu gündemindeki bir sorun hakkında farklı hareket tarzlarını içeren alternatifler geliştirmek, diğeri ise bu alternatiflerden birinin en uygun seçenek olarak politikaya dönüştürülmesidir. Ayrıca siyasa formülasyonu süreci, karar verme (*decision making*) eyleminin meşruiyet kazandığı yani politikaya ilişkin yasal ve idari düzenlemelerin yapıldığı aşamadır⁴⁸².

Politika oluşturulması sürecine, gündem belirleme aşamasından farklı olarak hükümet bürokrasisi, özel komisyonlar ve ele alınan sorun hakkında uzmanlık sahibi katılımcılar dâhil olmaktadır. Siyasa formülasyonu aşamasında, sorun hakkında

⁴⁸⁰ Fatih Demir, "Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi", **DÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 30, 2011, s. 111.

⁴⁸¹ Çevik ve Demirci, **a.g.e.**, ss. 54- 55.

⁴⁸² Veysel Eren, "Kamu Politikası", **Siyaset Bilimine Giriş**, Ed. Önder Kutlu, Lisans Yayıncılık, 1. Baskı, 2012, s. 271.

hedef ve önceliklerin neler olduğu, muhtemel planlar ve alternatifler, bu alternatiflerin fayda ve maliyetleri ve sorun ele alınırken ne tür dışsallıklarla karşılaşılabilceği gibi sorulara yanıt aranmaktadır⁴⁸³.

Kamu politikası sürecinin üçüncü aşaması, alternatifler arasından tercih edilen bir politika üzerinde gerekli düzenlemeler yapılması neticesinde geliştirilen *politikanın uygulanmasıdır*. Belirlenen hedefler doğrultusunda formüle edilen politikaların hayata geçirilmesi sürecindeki tüm faaliyetler uygulama aşaması içerisinde ele alınmaktadır.

Uygulama aşaması, hükümet programlarına dönüştürülen kamu politikalarının uygulamaya yetkili kurumlar tarafından hayata geçirilmesidir. İdeal bir uygulama süreci, programın kimler tarafından nasıl uygulanacağı, uygulamaya para ve insan kaynağının nasıl tahsis edileceği ve uygulamadan kimlerin sorumlu olacağı gibi sorulara cevap verebilmelidir. Öte yandan kamu politikalarının formülasyonu ve uygulanmasında önemli rolleri olan bürokrasi, kamu politikalarını kendi çıkarları doğrultusunda yorumlayabilmektedir. Bu durum ise uygulama sürecinin ideal bir formasyonda gerçekleşmediğini göstermektedir⁴⁸⁴.

Değerlendirme aşaması ise kamu politikası sürecinin son halkasıdır ve bu aşamada elde edilecek verilerin niteliği, döngüsel ve dinamik bir süreç olarak tarif edilen politika sürecinin hangi yönde evrileceğini belirlemektedir. Yani kamu politikası sürecinin değerlendirme aşaması, kamu politikasının kendisine yönelik olarak geliştirildiği toplumsal sorunlara ne derecede çözüm sağladığı ve politika beklentilerini ne ölçüde karşıladığının analiz edildiği önemli bir alt süreçtir.

Kamu politikasının etkinliğinin doğru bir şekilde tespit edilebilmesi ise, nesnel ve sistemli analiz yöntemlerinin kullanılmasına bağlıdır. Değerlendirme aşamasında elde edilen sonuçların hedef ve beklentilerle örtüşme derecesine göre kamu politikasının aynen devamına, üzerinde çalışılmasına ya da uygulamasının durdurulmasına karar verilebilir⁴⁸⁵. Bu doğrultuda iyi işleyen bir denetim ve geri

⁴⁸³ Demir, **a.g.m.**, ss. 111- 112.

⁴⁸⁴ Yıldız ve Sobacı, **a.g.e.**, s. 25.

⁴⁸⁵ Eren, **a.g.m.**, s. 272.

bildirim mekanizmasının varlığı kamu politikalarının önemli bir parametresi olarak öne çıkmaktadır.

4.3.4. Kamu Politikası Analizi ve Analiz Modelleri

Günümüz toplumlarında, ister gelişmiş ülkelerde isterse gelişmekte olan ülkelerde olsun, vatandaşların devletten beklenti ve talepleri giderek artmaktadır. İnsanlar iyi yönetimle toplumun refah düzeyinin artırılıp yoksullukla etkili mücadele edilebileceğini, suçla etkin mücadele edilerek toplumsal huzur ve barış ortamının tesis edilebileceğini ya da kentleşme sorunlarının çözülebileceğini düşünmektedir. Bu beklentilerin gerçekleşmesi ise doğru politikaların uygun yöntemlerle geliştirilip uygulanmasına bağlıdır. Bu bağlamda kamu politikası analizi, politika çalışmalarından elde edilen verilerin bilimsel yöntemlerle işlenerek kamusal nitelikli sorunlara çözüm önerileri geliştirilebileceği savına dayanmaktadır⁴⁸⁶.

Kamu politikasına ilişkin tanımlar ve kamu politikası süreçlerinde incelendiği üzere, kamu politikaları birçok aktörün dâhil olduğu, birbiriyle ilişkili farklı süreçleri içeren, dinamik ve doğrusal olmayan politika aktiviteleri olarak ele alınmıştır. Kamu politikası analizi ise, kamu politikası süreçlerinin ve bu süreçteki ilişkilerin daha derinlikli olarak incelenmesi amacını taşımaktadır.

Yıldız ve diğerleri, kamu politikası çalışmalarının tarihsel gelişimi üzerine alan yazınında üç farklı görüş bulunduğunu belirtmektedir. İlk açıklama, kamu politikası analizi çalışmalarının insanlık tarihi kadar eski olduğunu belirten ve politika analizini örgütlü sosyal ve siyasi yapıların ortaya çıkmaya başladığı dönemlerden bu yana süregelen çalışmalar olarak inceleyen görüştür. Burada politika analizi, *danışmanlık* kurumu ile özdeşleştirilmektedir. İkinci açıklamaya göre, kamu politikası analizi çalışmaları, aydınlanma ve sanayi devrimi sonrasında Avrupa'da düşünce yapısının değişimi ve kamusal sorunların çözümünde sistematik verilerin ve bilimsel yöntemlerin kullanımı ile başlatılmaktadır. Son görüş ise, çağdaş kamu politikası analizi anlayışının gelişimini İkinci Dünya Savaşı sırasında ve savaş sonrasında nicel yöntemlerin yaygınlaşması ile açıklamaktadır. Buna göre, savaş sırasında ABD ve müttefiklerinin yoğun olarak kullandığı matematiksel ve

⁴⁸⁶ Usta, **a.g.m.**, s. 80.

istatistiksel yöntemlerin savaş sonrasında sivil alana da uygulanmasına karar verilmesi ve Soğuk Savaş döneminde de bu metotların yaygın olarak kullanılmasıyla kamu politikası analizi alanı önemli gelişme kaydetmiştir⁴⁸⁷.

Kamu politikası analizi, kamu politikası sürecinin daha iyi anlaşılması, bu süreçte etkili olan çevresel faktörlerin incelenmesi ve politikalar hakkında bilgi edinmeyi amaçlayan faaliyetler olarak tanımlanabilir⁴⁸⁸. Dye'e göre kamu politikası analizi, hükümetlerin ne yaptığını, neden yaptığını ve bunların vatandaşların yaşamında hangi etkileri yaptığını araştırmaktadır. Bu doğrultuda politikası analizi çalışmaları, hükümet eylemlerinin içeriği, bu içeriğin oluşmasında etkili olan sosyal, siyasi ve ekonomik unsurlar ve kamu politikalarının sonuçları hakkında bilgi sunmaktadır⁴⁸⁹.

Dunn'a göre ise politika analizi, kamu politikasına ilişkin bilgilerin üretilmesini, bunların eleştirel değerlendirmeye tabi tutulmasını ve iletişimini amaçlayan ve farklı disiplinlerden yararlanan bir araştırma sürecidir. Bir sorun çözme disiplini olarak politika analizi, kamusal sorunların çözümü sürecinde sosyal bilim yöntemleri, teoriler ve alanın önemli bulgularından yararlanmaktadır⁴⁹⁰. Başka bir çalışmada da benzer şekilde politika analizinin multi-disipliner özelliğine vurgu yapılmakta ve analiz çalışması, kamusal sorunların tespit edilerek çözülmesine yönelik olarak gerçekleştirilen, kamu yönetimi, siyaset bilimi, hukuk ve ekonomi gibi farklı disiplinlerle yakından ilişkili bir araştırma ve uygulama alanı olarak tarif edilmektedir⁴⁹¹.

Özetle kamu politikaları hükümetlerin her türlü kamusal soruna karşı ortaya koydukları eylemler olarak ifade edilebilirken, politika analizi ise kamu politikalarını alt unsurlara ayırarak incelemek ve politika süreçleri hakkında detaylı çözümler yapmak olarak anlaşılmaktadır⁴⁹².

⁴⁸⁷ Mete Yıldız ve diğerleri, "Kamu Politikasını Türk İdare Tarihi Üzerinden Çalışmak", **Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 34, Sayı 2, 2016, ss. 136- 141.

⁴⁸⁸ Demir, **a.g.m.**, s. 108.

⁴⁸⁹ Dye, **a.g.e.**, p. 4.

⁴⁹⁰ William N. Dunn, **Public Policy Analysis: An Integrated Approach**, Routledge, 6th Edition, New York, 2018, p. 3.

⁴⁹¹ Yıldız ve Sobacı, **a.g.e.**, s. 26.

⁴⁹² Çevik ve Demirci, **a.g.e.**, s. 69.

Kamu politikası analizi çalışmaları, politika süreçlerinde olduğu gibi kamusal sorunların tanımlanması, politika çözümlerinin üretilmesi ve alternatif çözümler arasından birisini belirlemek, bu seçimi uygulamaya geçirmek, değerlendirme aşamasında çözülmeyen sorunları tekrar tanımlayarak siyasa sürecini yeniden işletmek şeklindeki döngüsel süreci izlemektedir. Politika analizinde ayrıca resmi ve gayr-i resmi aktörlerin, sivil toplumun, baskı gruplarının ve uluslararası aktörlerin rollerinin de dikkate alınması gerekmektedir⁴⁹³. Dolayısıyla kamu politikası analizini, politika süreçlerini de içine alan ve kamu politikasının bütüncül bir şekilde anlaşılması noktasında politika aktörleri, süreçleri ve karar verme (decision making) yaklaşımları ile birlikte değerlendirilmesi gereken bir süreç olarak ifade etmek mümkündür.

Tamzok, kamu politikası çalışmalarının hangi amaçlarla yapıldığına ilişkin üç kategori aktarmaktadır. Buna göre politika analizi, bilimsel, mesleki ve siyasi amaçlarla yapılabilmektedir. Politika çalışmasının mesleki ve siyasal hedeflere dönük olarak çalışılması ise beraberinde belirli bir politika taraftarlığını ve savunuculuğunu da beraberinde getirmektedir. Hâlbuki kamu politikasının değer yargıları ve öznel görüşlerden olabildiğince uzak çalışılması gerektiğine ilişkin görüşler alan yazınında güçlü bir şekilde desteklenmektedir⁴⁹⁴.

Söz gelimi Dye, politika analizinin politika savunuculuğundan ayrı tutulması gerektiğini ifade etmektedir. Bu bağlamda birtakım politikaların sebeplerinin ve sonuçlarının açıklanması ya da hükümetin neyi ne amaçla gerçekleştirdiğinin araştırılması, hükümetlerin hangi politikaları takip etmeleri gerektiğini söylemekten farklıdır. Politika taraftarlığı söylem ve ikna kabiliyeti gerektirirken, politika analizi araştırmacıları önemli politika sorunlarına sistematik sorgulama araçlarıyla yaklaşmaya teşvik etmektedir⁴⁹⁵.

Bu yaklaşımı destekleyici şekilde Çevik ve Demirci, kamu politikasının bilimsel analizi ile kamu politikasının desteklenmesi için yapılan analiz çalışmasını ayırmaktadır. Belirli politikaların haklılığı ya da doğruluğunun ortaya konulması

⁴⁹³ Yıldız ve diğerleri, **a.g.m.**, s. 135.

⁴⁹⁴ Tamzok, **a.g.m.**, ss. 31- 32.

⁴⁹⁵ Dye, **a.g.e.**, p. 6.

amacıyla yapılan analizler, ister istemez taraflı olmakta ve sağlıklı sonuçlar elde edilmesini engellemektedir. Ayrıca bu analizlerin geriye bırakılması ya da yönlendirilmesi gibi durumlar da ortaya çıkabilmektedir. Buna karşılık bilimsel yönelimli kamu politikası analizi, sistematik araştırma yöntemleri kullanarak kamu politikalarının nedenleri ve sonuçlarını araştıran, mevcut politikaları analiz ederek geri bildirim sağlayan ve önceki dönemlerin politikalarıyla mukayese yapılabilmesine imkân tanıyan nitelikli bilgiyi üreten faaliyetler olarak karşımıza çıkmaktadır⁴⁹⁶.

Politika analizini ele almaya ve kamu politikası analizinin ne olmadığını açıklamaya yönelik bazı yaklaşımlar bu şekilde ifade edildikten sonra, kamu politikası analizinde kullanılan farklı modeller ve teoriler incelenecektir. Bu modeller kamu politikasının farklı yönlerinin kapsamlı bir şekilde ele alınmasına yardımcı olan alternatif yaklaşımlardır. Analiz modellerinin incelenmesinin ardından kamu politikasında *karar verme* kavramı ele alınacaktır. Kamu politikası alanını kapsamlı olarak inceleme çabası, kamu politikası transferi olgusunun açıklanması ile sona erdirilecek ve yoksullukla mücadelede kamu politikası transferinin yeri tartışılacaktır.

Kamu politikası sürecinin çok yönlü ve karmaşık olması, aynı zamanda politika süreçlerine etki eden çevresel faktörlerin dinamik bir yapıda olması gibi nedenlerden ötürü politika analiz sorunlu bir süreç olarak değerlendirilmektedir. Bu karmaşık sürecin farklı yönlerinin daha iyi anlaşılabilmesi için soruna sistematik bir yaklaşım geliştirilmesi gerektiği ifade edilmiş ve çeşitli analiz modelleri ortaya konulmuştur⁴⁹⁷.

Kamu politikası oluşturma ve değerlendirme süreçlerinde toplumsal sorunların çözümüne yönelik olarak tek bir ideal yöntem bulunmamakla birlikte, analiz sürecini kolaylaştırıcı ve bir arada kullanılabilecek teorik ve kavramsal modeller geliştirilmiştir⁴⁹⁸.

⁴⁹⁶ Çevik ve Demirci, **a.g.e.**, ss. 71- 72.

⁴⁹⁷ Usta, **a.g.m.**, s. 85.

⁴⁹⁸ Tamzok, **a.g.m.**, s. 41.

Kamu politikalarının analiz edilmesinde kullanılan modeller, kamu politikası problemlerine etkili bir yaklaşım geliştirebilmek adına içinde bulunulan sosyal, siyasi ve kültürel şartları dikkate alarak geliştirilmektedir. Söz konusu modeller, kamu politikası problemini daha ayrıntılı olarak inceleme imkânı sunan, kamu problemlerine tutarlı çözümler üretmeyi amaçlayan ve sorunu meydana getiren çok boyutlu unsurların analiz edilmesini amaçlayan yaklaşımlar olarak değerlendirilmektedir⁴⁹⁹.

Dye, *Kamu Politikasını Anlamak* isimli klasik eserinde kamu politikası analiz çalışmasında kullanılan kavramsal modellerin amaçlarını aşağıdaki gibi ifade etmektedir⁵⁰⁰:

- Siyaset ve kamu politikası hakkındaki düşünceleri basitleştirmek,
- Kamu politikası problemlerinin önemli yönlerini belirlemek,
- Siyasal hayatın temel özelliklerine odaklanarak politika süreçleri ile ilgilenenlerin iletişim kurmasına yardımcı olmak,
- Kamu politikasının daha iyi anlaşılması yönünde gösterilen çabaları yönlendirmek ve desteklemek,
- Kamu politikası için bazı açıklamalar öne sürmek ve bu açıklamaların sonuçlarını tahmin etmeye çalışmak gibi amaçlarla çeşitli analiz modelleri kullanılmaktadır.

Kamu politikalarının analiz edilmesinde tek bir teoriye bağlı kalmanın sağlıklı sonuçlar vermeyeceği ortadadır. Zira kamu politikasının çok boyutlu yapısı böyle bir yaklaşımın yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Bu sebeple kamusal sorunların niteliğine göre çeşitli kavramsal modellerin bir ya da birkaçının bir arada kullanılması gerekebilir. Öte yandan kamu politikası alan yazınında kavramsal analiz modelleri, politika değerlendirme süreçlerinde öne çıkan teoriler ve politika oluşturma aşamasında kullanılan karar verme (decision- making) modelleri, politika tercihi, analiz ve değerlendirme faaliyetlerinin politika süreçlerinde birbiriyle yakından ilişkili anlamları sebebiyle net bir ayırım yapılmasını zorlaştırmaktadır.

⁴⁹⁹ Çevik ve Demirci, **a.g.e.**, s. 74.

⁵⁰⁰ Dye, **a.g.e.**, p.10.

Kamu politikası analiz modelleri başlığı altında kurumsal model, elit modeli, grup modeli, sistem modeli ve süreç modeli incelenecektir. Kamu politikası yaklaşımları altında incelenen rasyonel model, artırmacı model ve karma modeller gibi yaklaşımlar ise kamu politikasında karar verme teorileri başlığı altında incelenmiştir.

Kurumsal model, kamu politikası analizinde genellikle yönetsel kurumların ve kurumlar arasındaki ilişkilerin yasal ve biçimsel yönlerine odaklanan bir yaklaşımdır. Bu bağlamda siyasal eylemler bu kurumlar çevresinde gerçekleşmektedir. Kurumsalcı yaklaşımda dikkate alınan kurumların başlıcaları, parlamento, yürütme organı, mahkemeler ve belediyeler gibi kurumlar olup, kamu politikası sürecinde bu kurumların ortaya koyduğu kurumsal düzenlemeleri, politikaların sonuçlarına doğrudan etki etmesi bakımından analiz çalışmalarında önem kazanmaktadır⁵⁰¹.

Anderson, kurumların biçimsel ve yapısal yönlerine yaptığı vurgu ile kurumsalcılığın politika analizinde yararlı olacağını ifade etmektedir. Genellikle belirli kurallar ve yapılar olarak adlandırılan bu düzenli davranış kalıpları, karar vermeyi ve kamu politikasının içeriğini etkilemektedir. Siyaset biliminin uzun yıllardan bu yana üzerinde durduğu kurumsal yapılar, siyasi partiler, gruplar ve kamuoyu gibi siyasetin daha dinamik yönleriyle birlikte politika çalışmasına katkı sağlarlar. Bununla birlikte kurumsal model politika analizine yönelik kısmi açıklamalar sağlayabilmekte, politika süreçlerine ilişkin diğer yaklaşımların açıklamalarına ihtiyaç duymaktadır⁵⁰².

Elit (seçkin) model, kamu politikasının yönetici elitlerin tercihleri ve değerleri olarak ele alınabileceğini düşünmektedir. Seçkin teori, vatandaşların kamu politikaları hakkında kayıtsız ve bilgisiz oldukları varsayımından hareket etmekte ve az sayıdaki yönetici grubun politika sorunları hakkında kamuoyunu

⁵⁰¹ H. H. Çevik, “Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 31, Sayı 2, 1998, s. 108.

⁵⁰² Anderson, *a.g.e.*, pp. 19- 20.

yönlendirdiğini savunmaktadır. Bu sebeple kamu politikası böylelikle bu grupların kararları ve değerleri sonucunda şekillenmektedir⁵⁰³.

Dye, elit modeli aşağıdaki gibi özetlemektedir⁵⁰⁴:

- Toplum, güce sahip olan azınlık ve güce sahip olmayan çoğunluk olarak ikiye ayrılmıştır. Bu durumda kamu politikalarına çoğunluk değil, az sayıda seçkin karar vermektedir.
- Yönetici azınlık yönetilen kitlelerden farklıdır, seçkinler toplumun en üst sosyo- ekonomik tabakasından gelmektedir.
- Yönetilen ve yönetici gruplar arasında yaşanabilecek geçişler, istikrarı muhafaza etmek ve devrim tehdidinden korunmak adına yavaş olmak durumundadır.
- Yöneticiler temel değerler ekseninde toplumsal sistemin korunması noktasında görüş birliği içerisindedirler.
- Kamu politikası, yönetilenlerin taleplerini değil, seçkinlerin hâkim değerlerini yansıtmaktadır.
- Aktif yönetici elitler, kayıtsız kitlelerin etkisine açık değildir, tersine onlar toplumu etkilemekte ve yönlendirmektedir.

Grup modeli ise, kamu politikalarının siyasal sistem içerisinde etkili olan farklı grupların mücadeleleri sonucunda şekillendiğini savunmaktadır. Buna göre siyasal gruplar arasında kamu politikalarını etkilemek ve amaçlarını gerçekleştirmek adına devamlı olarak sürdürülen mücadelelerde belli bir anda bir denge oluşmakta ve bu denge noktasında kamu politikasının geliştirilebileceği belirtilmektedir⁵⁰⁵.

Gruplar arasındaki mücadeleler söz konusu yaklaşıma göre siyasi yaşamın merkezinde yer alan en temel dinamiklerden biridir. Grupların politika sorunları hakkında karar vericileri etkileyebilmesi için ise, grup çıkarlarını savunabilme ve görüşlerini karar vericilere ulaştırabilme imkânlarına sahip olmaları gerekmektedir. Anlaşıldığı kadarıyla grup modeli, toplumun çoğunlukçu bir yapıya sahip olduğu

⁵⁰³ Tamzok, **a.g.m.**, s. 45.

⁵⁰⁴ Dye, **a.g.e.**, pp. 18- 19.

⁵⁰⁵ Çevik, **a.g.m.**, s. 108.

kabulü üzerinden hareket etmekte ve bireylerin, kurumların ya da bağımsız yapıların politika süreçleri üzerinde oynadığı rolleri göz ardı etmektedir⁵⁰⁶.

David Easton tarafından kavramsallaştırılan *siyasal sistem modelinde* ise, siyasal yapı çevresiyle bir bütün olarak düşünülmekte, bu doğrultuda kamu politikası siyasal sistemin çevreden gelen taleplere yönelik olarak ürettiği çıktılar olarak ifade edilmektedir. Siyasal sistemi ise, kamu politikaları ve idari kararların alındığı, sistem içerisinde birbiriyle ilişkili kurumlar ve unsurların uzlaşısı içinde olduğu bir yapı olarak tanımlamak mümkündür⁵⁰⁷.

Toplumlar, kamusal hedeflerini ortaya koymak ve bunları gerçekleştirmek üzere birbiriyle bağlantılı unsurlardan oluşan ve diğer toplumsal örgütlenmelerden farklılaşan yönetim örgütlenmeleri meydana getirirler. Siyasal sistem adı verilen bu yapılar, politika girdilerini sisteme ulaştıran sosyal sistemlerce çevrelenmiştir. Girdiler (*inputs*), sistemi herhangi bir yolla etkileyen sistem dışı tüm olayları içerir. Sistemin bu istemlere karşı çevreye gönderdiği tepkiler çıktılar (*outputs*)dır. Çıktılar diğer sistemlere girdi olarak döner ve siyasal sisteme yeni girdiler meydana getirir⁵⁰⁸.

Kamu politikası analiz modelleri başlığı altında ele alınacak olan son model ise *süreç modelidir*. Politika süreci analizinde bir toplumsal sorunun gündeme gelmesinden uygulamasının değerlendirilmesine kadar her aşamanın sistematik bir şekilde incelenmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca süreç modeli kamu politikası sürecinin bilinen temel aşamalarını analiz etmenin yanında, çeşitli politikaların fayda- maliyet analizlerinin yapılmasını, bu süreçte çeşitli aktörlerin gerçekleştirdikleri faaliyetleri ve politika süreci sonucunda ortaya çıkan çeşitli davranış ve uygulama kalıplarını da siyasa analiz sürecine dâhil etmektedir⁵⁰⁹.

Süreç modelinde araştırmacılar politikanın içeriğinden çok politika sürecine odaklanmaktadır. Bu durum analizin politika süreciyle sınırlandırılmasına neden olarak politikaya ilişkin derinlemesine veri elde edilmesinin önüne geçebilecektir⁵¹⁰.

⁵⁰⁶ Anderson, **a.g.e.**, pp. 16- 17.

⁵⁰⁷ Çevik ve Demirci, **a.g.e.**, 2012, s. 81.

⁵⁰⁸ Abdullah Dinçkol, "Siyasal Sistem Kuramı Çerçevesinde Kamu Yönetimi Alt Sistemi", <http://www.ticaret.edu.tr/uploads/kutuphane/dergi/d6/M00076.pdf>, ss. 64- 67, (20.09.2021).

⁵⁰⁹ Hüseyin Gül, "Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri", **Yasama Dergisi**, Sayı 29, 2015, ss. 25- 26.

⁵¹⁰ Tamzok, **a.g.m.**, s. 44.

Çevik de, politika oluşumu ve karşılaştırmalı çalışmalarda kullanılabilir süreç modelinin, politika sürecinde çevresel değişkenlerin etkisini ve siyasetin politikalar üzerindeki şekillendirici etkisini göz ardı etmesi nedeniyle bakış açısının dar olduğunu belirtmektedir⁵¹¹.

Özetlemek gerekirse siyaset bilimi, siyasal hayatın ve kamu politikalarının anlaşılmasına yardımcı olmak adına çeşitli kavramsal modeller kullanmaktadır. Kurumsal model kamu politikalarında siyasi ve idari kurumların etkisine odaklanırken, seçkin model ise kamu politikasının yönetici elitlerin tercihleri doğrultusunda şekillendiğini savunmaktadır. Grup teorisi kamu politikasının çeşitli toplumsal gruplar arasındaki mücadelelerin bir sonucu olarak ortaya çıktığını ifade ederken, sistem modelinde kamu politikası siyasal sistemin çevreden yükselen taleplere verdiği tepkiler olarak anlaşılmaktadır. Son olarak işlevsel süreç modeli, tüm kısıtlılıklarına rağmen siyaset yapımını siyasi eylemler sürecine odaklanarak açıklamaya çalışmaktadır.

Analiz modellerine ilişkin açıklamalardan elde edilen sonuç, siyasal hayatı basitleştirmeye ve anlamlandırmaya çalışan yaklaşımların, siyasal sistemin farklı taraflarını ele aldıkları, bu açıdan politika analizinde tek bir sürecin ve modelin geçerli olamayacağıdır. Ayrıca politika sahasının oldukça geniş olması, ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ve siyasal sistemlerinin farklı olması gibi nedenlerden ötürü farklı modellerin politika analizinde kullanılabilirliği anlaşılmaktadır. Çalışmanın buraya kadar olan kısımlarında kamu politikasının anlamı ve gelişim çizgisi, politika süreçleri ve bu süreçte yer alan aktörler ile politika analizi konularına değinilmiştir. Bu kısımda ise öncelikle kamu politikasında karar verme aşaması ve karar verme modelleri ele alınacak, ardından karşılaştırmalı siyaset bilimi ve kamu politikalarının önemli konularından biri olan *politika transferi* ayrıntılı olarak incelenecektir. Böylelikle çalışmanın odak noktasını meydana getiren, yoksullukla mücadelede kamu politikası transferinin kullanılabilirliği konusu tartışmaya açılacaktır.

⁵¹¹ Çevik, a.g.m., s. 111.

4.3.5. Kamu Politikasında Karar Verme (*Decision- Making*) ve Karar Verme Modelleri

Karar verme kamu politikası süreçlerinin belki de en fazla gerçekleştirilen ve en önemli işlevlerinden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu politikası analizi kısmında açıklandığı gibi, analitik yöntemlerin politika sürecinin çeşitli aşamalarında kullanılmasıyla gerçekleştirilen politika analizi neticesinde elde edilen nitelikli veriler, çeşitli kamusal sorunlarla baş etmede kullanılacak politikalara karar verme mekanizmasında kullanılacaktır. Bu anlamda karar verme basit bir politika kararı vermenin ötesinde, bir kamu hizmetinin ne olduğu, nasıl gerçekleştirileceği ve hizmetin kime yönelik olacağına saptanması faaliyetidir⁵¹².

Kamu yönetimlerinin kamusal nitelikli mal ve hizmetlerin üretilmesinden toplumun dezavantajlı kesimlerinin korunmasına ve kurallar koyup idari düzenlemeler yapmaya kadar tüm toplumu ilgilendiren çeşitli kararlar alması gerekmektedir. Bu kararların alınması ise, kamu politikası aktörlerinin belli yöntemleri kullanarak gerçekleştirdikleri, dış çevreyle etkileşim halinde döngüsel ve dinamik bir süreci ifade etmektedir. Buna göre hükümetler çeşitli kaynakları bir araya getirerek politikalar belirlemekte ve uygulamakta, bu uygulamaların toplumdaki yansımaları ise yeni taleplerle birleşerek yeni karar alma mekanizmalarını tetiklemektedir⁵¹³.

Kamu politikası süreçlerinde politika formülasyonu başlığı altında inceleyebileceğimiz karar verme, politika oluşturma sürecinde çeşitli alternatif çözümler üretilmesinin ardından bu çözümlerin en uygun olanını tercih etmek anlamında aslında kamu politikasında en kritik aşamalarından birini meydana getirmektedir. Öte yandan dinamik bir süreç olarak karar verme, hükümetlerin sahip oldukları kaynaklar izin verdiği ölçüde, eski uygulamaların etkisi ve yeni toplumsal taleplerle şekillenen ve böylece devam eden bir mekanizmayı ifade etmektedir. Karar vericiler tarafından bu sürecin iyi bir şekilde yönetilmesi, hem kamusal sorunlara en

⁵¹² Çevik ve Demirci, **a.g.e.**, 2012, s. 87.

⁵¹³ Önder Kutlu, **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları**, Çizgi Kitabevi Yayınları, No 160, Konya, 2006, ss. 48- 50.

uygun çözümlerin elde edilmesine hem de uygulanan politikaların başarılı olmasına etki edecektir.

Anderson kamu politikasını, bir sorun karşısında bir aktör ya da aktörler grubunun izledikleri nispeten istikrarlı ve amaçlı eylem tarzı olarak tanımlamaktadır. Politika oluşturma ise, zamana yayılan, rutin ve rutin olmayan birçok kararı içeren bir faaliyet sürecini kapsamaktadır. Bu anlamda karar verme, politika oluşturma eyleminden ayrı tanımlanması gereken ve iki veya daha fazla politika alternatifi arasından bir seçim yapmayı içeren bir süreç olarak ifade edilmektedir⁵¹⁴.

Kamusal düzeydeki sorunlar hakkında karar verme, hem bireysel hem de örgütsel davranışı içermekte, bu nedenle ilgili disiplinlerin araştırma konusu olmaktadır. Öte yandan bu kararlar bireysel kararlardan farklı olarak çok sayıda insanın hayatını etkilemekte ve farklı düzeylerde gerçekleşmektedir. Söz gelimi eğitim ve sağlık gibi alanlarda üst düzey aktörler tarafından ulusal politika kararları alınabileceği gibi, yerel düzeyde kararlar da alınabilmektedir. Özetle karar verme, kamusal otoritelerin toplumsal sorunların çözümünde politika alternatifleri arasında yaptıkları bilinçli tercihler şeklinde de tanımlanabilir⁵¹⁵.

Kamu politikalarına karar vermede kullanılan başlıca modeller ise *rasyonel-kapsamlı karar verme modeli*, *artırımcı karar modeli* ve *karma tarama karar modeli* olarak ifade edilmektedir. Bunun yanında bu modellerin zaman içerisinde bazı kısıtlılıklarının ortaya çıkması sonucunda *çöp kutusu modeli* ve *normatif optimum karar modeli* gibi yeni karar verme teorileri ortaya çıkmıştır. Çalışmada rasyonel, artırımcı ve karma modeller açıklanacaktır.

Rasyonel- kapsamlı karar verme modeli, insanın rasyonel ve ekonomik olduğu kabulünden hareketle; karar vericilerin politika alternatiflerini, ortaya çıkabilecek tüm sonuçlarıyla birlikte değerlendirerek en optimal kararı verdikleri varsayımı üzerine şekillenmektedir. Klasik rasyonel model kamu politikasına uyarlandığında ortaya şu varsayımları içeren bir politika süreci çıkmaktadır: Rasyonel birey, karar verme aşaması öncesinde tüm politika alternatiflerini ve

⁵¹⁴ Anderson, a.g.e., pp. 120- 121.

⁵¹⁵ Özer Köseoğlu, “Kamu Politikası Sürecinde Karar Verme Modelleri”, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, (Der). Yıldız, M. ve Sobacı, M. Z., Adres Yayınları, 1. Baskı, Ankara, 2013, s. 245.

bunların sonuçlarını bilmektedir. Karar vericiler bu alternatifleri muhtemel faydalarına ve maliyetine göre konumlandırır. Karar verme, en iyi alternatifin rasyonel bir biçimde belirlenmesi ile devam eder. Son olarak ekonomik ve rasyonel insan olan karar vericiler, her zaman en rasyonel seçimi yaparak süreci devam ettirirler⁵¹⁶.

Görüldüğü üzere rasyonel karar verme modeli doğrusal bir şekilde ilerlemekte, bu sürecin sonunda elde edilen kararın ise amaç ve hedefler doğrultusunda maksimum faydayı sağlayan bir karar olması beklenmektedir. Fakat rasyonel model için çeşitli eleştiriler getirilmiştir. Bunların başında, karar vermede tüm alternatiflerin ve bunların sonuçlarının bilinmesinin mümkün olmadığını savunan Simon'un *sınırlı rasyonalite* yaklaşımı gelmektedir. Buna göre gerçek dünyada tüm alternatifleri incelemek ve en uygunu yakalamak mümkün değildir, bunun yerine sorunların çözümünde optimal çözüm yerine *yeterince iyi olan çözüm* aranmalıdır⁵¹⁷.

Artırımcı karar verme modeli, rasyonel kapsamlı modele getirilen eleştiriler üzerine inşa edilmiştir. Lindbolm tarafından geliştirilen ve ilaveci yaklaşım olarak da ifade edilen modele göre kamu politikası, geçmişte uygulanan politikalar ve yapılan düzenlemelerin devamı niteliğindedir. Bu bağlamda karar vericiler, her sorunda en baştan başlamak yerine var olan politikalara gerekli eklemeler yaparak politika analizi gerçekleştirmektedir⁵¹⁸.

Dye artırımcı modeli, mevcut programlar, politikalar ve harcamaların temel alındığı ve yeni politikalar üretilirken mevcut programlar ve politikalar üzerinde yapılacak değişikliklere odaklanıldığı için muhafazakâr bir nitelik arz ettiğini ifade etmektedir. Buna göre mevcut siyasalar üzerinde modifikasyonlar yaparak süreci ilerletmeye çalışmak karar vermeyi ve politika oluşturmayı da kolaylaştıracaktır. Çünkü yerleşik politikaların meşruiyeti bir kere kabul edildiğinde karar vericilerin

⁵¹⁶ Ahmet Tozlu, "Karar Verme Yaklaşımları Üzerinde Herbert Simon Hegemonyası", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 102, 2016, ss. 36- 37.

⁵¹⁷ Köseoğlu, **a.g.m.**, ss. 247- 249.

⁵¹⁸ Çevik ve Demirci, **a.g.e.**, 2012, s. 93.

ilerlemesi daha kolay olmakta ve önceki uygulamaların başarı ve başarısızlıkları öğretici olmaktadır⁵¹⁹.

Birkland sınırlı rasyonalite ve artırımcı modeli birbirine yakın olarak değerlendirmekte ve rasyonel model ile ilaveci modeli aşağıdaki gibi mukayese etmektedir⁵²⁰:

- Rasyonel kapsamlı modelde farklı değerlerin veya amaçların açığa kavuşturulması ile alternatif politikaların ampirik analizi birbirinden ayrılmaktadır. İlaveci modelde ise değerlerin seçimi ve gerekli eylemlerin analizi içi içe geçmiş süreçlerdir.
- Rasyonel modelde politika formülasyonu yapılırken öncelikle nihai amaçların belirlenir, daha sonra bunları gerçekleştirmenin en uygun araçları aranır. Artırımcı modelde ise nihai amaçlar ve analitik araçlar birbirinden ayrılmadığı için araç- sonuç analizi uygun değildir.
- Rasyonel model, iyi bir politikanın temeli, istenilen amaçlara en uygun analitik aracın gösterilebilir olmasıdır. İlaveci modelde ise, en uygun yöntemler üzerinde değil önerilen politika üzerinde anlaşma sağlanması istenilmektedir.
- Rasyonel modelde analiz oldukça karmaşıktır, politika ile ilgili tüm unsurlar hesaba katılır. Artırımcı modelde ise muhtemel bazı önemli sonuçlar ve politikalar ihmal edilmektedir, bu nedenle analiz büyük ölçüde kısıtlıdır.
- Rasyonel modelde çoğunlukla teoriye bağlı kalınmaktadır. İnkrementalist modelde ise bir dizi karşılaştırma yapma imkânı teoriye bağlılığı önemli ölçüde azaltmaktadır.

Son olarak kamu politikasında karar verme modellerinin üçüncüsü olan *karma tarama karar verme modeli* ele alınacaktır. Karma model, Amitai Etzioni tarafından rasyonel kapsamlı model ile artırımcı modelin eleştirileri şeklinde kurgulanmıştır. Etzioni, her iki modelin kimi yaklaşımlarını bir araya getiren,

⁵¹⁹ Dye, a.g.e., p. 15.

⁵²⁰ Thomas A. Birkland, **An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making**, Fourth Edition, Routledge, 2016, pp. 289- 290.

rasyonel model kadar idealize edilmiş ya da ilaveci model gibi muhafazakâr olmayan üçüncü bir karar verme modelini önermektedir⁵²¹.

Etzioni öncelikle rasyonel modeli ve onun eleştirisi şeklinde Lindblom tarafından önerilen artırıcı modeli açıklamakta ve bu modelleri çeşitli yönlerden eksik bulmaktadır. Öncelikle rasyonel modele yönelik olarak, karar vericilerin alternatifleri değerlendirirken üzerinde uzlaşmış bir değerler dizisine sahip olmadıkları, fiili uygulamada değerlerin ve gerçeklerin, araçların ve amaçların açıkça ayırt edilemeyeceği ifade edilmektedir. Ayrıca karar vericilerin en rasyonel tercihi yapabilmek için yeterli zamanı ve mali olanakları her zaman bulunmamaktadır. Diğer yandan artırıcı modelde ise, alınan kararlar kısa döneme odaklanmakta, önceki dönemlerin politikaları temel alındığı için toplumsal değişimlere ayak uydurabilecek politikalar geliştirmekte zorlanılacaktır. Ayrıca ilaveci model savaş ilanını gibi esas kararlarda uygulanması mümkün olmayan bir yöntemdir. Böylece kamu politikalarına daha aktif bir yaklaşım sergileyen ve politika analizinde her iki yöntemi de kullanmayı teklif eden karma model geliştirilmiştir⁵²².

Özetleyecek olursak, kamu politikası başlığı altında incelenen politika süreçleri, politika analizi ve kamu politikasında karar verme konularından anlaşıldığı kadarıyla bu süreçleri birbirinden kesin sınırlarla ayırmak ya da her koşulda geçerli olabilecek teoriler ortaya koyabilmek mümkün değildir. Yapılan çalışmanın amacı, kapsamı ve güncel gelişmeler doğrultusunda farklı alanlara ağırlık verilerek kamu politikası çalışması derinleştirilebilir.

4.3.6. Kamu Politikası Transferi (*Public Policy Transfer*)

Kamu politikası çalışmalarında son yıllarda üzerinde en çok durulan konuların başında politika transferi gelmektedir. Önceki kısımlarda ayrıntılı olarak ele alınan politika süreçleri, politika analizi ve kamu politikalarında karar verme gibi konuların birbiriyle yakından ilişkili olduğu ve birlikte değerlendirilmeleri gerektiği bilinmektedir. İşte politika transferi kavramı, politika yapım süreçlerinde sorunların gündeme alınmasından politika oluşturulmasına, bu süreçte karar verme eyleminden

⁵²¹ Köseoğlu, **a.g.m.**, s. 256.

⁵²² Amitai Etzioni, "Mixed- Scanning: A 'Third' Approach to Decision- Making", **Public Administration Review**, Vol 27, No 5, 1967, pp. 385- 387.

politika analizine kadar kamu politikası tartışmalarında, küreselleşme olgusunun da etkisiyle, giderek daha fazla yer bulmaktadır.

Kamu politikalarında karar verici konumunda olanların tarihin her döneminde başarılı kamu yönetimi uygulamalarına ilgi gösterdikleri ve bu ilginin 20. yüzyılın son çeyreğinde giderek arttığı ifade edilmektedir. Teknolojik gelişmelerle birlikte küreselleşme olgusunun kamu yönetimlerini dönüştürücü etkisi de göz önüne alındığında hükümetlerin diğer ülke kamu yönetimlerini incelemesi ve gerekli durumlarda bunların bir öğrenme sürecine dâhil edilmesi kolaylaşmıştır. Diğer bir ifadeyle ülkeler ve kamu yönetimleri arasındaki sınırların daha az görünür hale gelmesi, kamu politikalarının belirlenmesinde karşılaştırmalı yöntemlerin daha fazla kullanılmasını sağlamış ve ülkelerin olumlu ya da olumsuz deneyimlerinden faydalanma imkânlarını artırmıştır⁵²³.

Örgütlü siyasi yapılar olarak devletin ortaya çıkmasından bu yana, ölçüsü ve kapsamı zamanla değişse de devletin insan unsurunun bir sonucu olarak bilinçli ya da bilinçsiz bir öğrenme süreci her zaman olagelmıştır. Geçtiğimiz yüzyılda bu anlamda iki yaklaşım söz konusu olmuştur. İlk yaklaşım, İkinci Dünya Savaşı sonrasında küresel sömürgeciliğin gerilemeye başlaması ve ortadan kalkması dolayısıyla, ülkeler arasında karşılaştırma yapma ve bu bağlamda politika transferi düşüncesine, sömürgeciliğin fiili olmayan yeni bir uygulama formu olarak şüpheyle yaklaşılmasıdır. Bu anlayış ve olumsuz görüşlerin yumuşaması ise, 80'li yıllarda liberal politikaların yeniden keşfi ile gerçekleşmiş, bu dönemin ekonomik, siyasi ve sosyal koşulları ülkeler arası işbirliklerini gerekli hale getirmiştir⁵²⁴.

Özellikle 20. asrın sonlarına doğru insanlığın tümünü ilgilendiren ve ülkelerin daha önce karşılaşmadıkları ölçüde büyük sorunların ortaya çıkması, ulus devletlerin bu sorunlarla baş etmede zorlanmalarına neden olmuştur. Küresel iklim değişikliğinin yol açtığı çevresel problemler, etkileri bakımından ülke sınırlarını aşan iç savaşlar ve terör olayları, internette işlenen suçların artması ve yeni teknolojilerle terörün kolayca finanse edilebilmesi ve salgın hastalıklar gibi devlet sınırlarını aşarak

⁵²³ Önder Kutlu ve S. Müge Özdemiray, "Politika Transferine Karar Verme Süreci", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 101, 2016, s. 80.

⁵²⁴ Kutlu, **a.g.e.**, 2006, ss. 18- 19.

giderek karmaşıklaşan sorunlar, bir taraftan devletlerin işbirliği ile kapsamlı çözüm önerileri geliştirilmesini diğer yandan da ülkelerin diğer ülke uygulamalarını takip etmelerini zorunlu hale getirmektedir⁵²⁵. Özellikle 2020 yılının başlarında ortaya çıkan ve kısa sürede global bir sağlık krizine yol açan Covid- 19 salgınının ortaya çıkardığı yıkıcı ekonomik ve sosyal problemlerin, devletlerarası işbirliği ve ortak politikalar geliştirme zorunluluğunu daha da güçlendirdiği ifade edilmektedir.

Politika transferi konusunu, karşılaştırmalı kamu yönetimi alanının bir alt dalı olarak değerlendirmek mümkündür. Çünkü başka bir ülkedeki herhangi bir siyasa ya da uygulamayı analize tabi tutmanın en etkili yolu mukayese yapmaktır. Ayrıca ülkelerin idari yapılarını ve kamu yönetiminde uyguladıkları politikaları değişen koşullara uygun olarak revize etmeleri gerekliliğini ifade eden *kamu reformu sorunsalı* da bu kapsamda karşılaştırmalı kamu yönetiminin önemli bir kısmını temsil etmektedir.

Devlette ve kamu yönetiminde reform yapma ihtiyacı tüm boyutlarıyla birlikte karşılaştırmalı kamu politikalarının en önemli inceleme alanlarından biridir. Bu anlamda kamu politikalarının anlamında, bağlamında ve dönüşümünde yaşanan farklılaşmaları karşılaştırmalı perspektiften yanıtlamak mümkündür. Öte yandan pek çok ülkenin kamu politikalarını oluştururken başka ülkelerin sistemlerini incelemek amacıyla çalışmalar yaptığı bilinmektedir. Bu kapsamda karşılaştırmalı kamu politikası, kamu politikası transferinin çeşitli aşamalarını, kullandığı araçları ve yöntemlerini mukayeseli bir perspektifle incelemektedir⁵²⁶.

4.3.6.1. Politika Transferinin Kavramsal Analizi

Küreselleşme olgusu etrafında kamu politikası süreçlerinde giderek daha fazla tartışılmaya ve kullanılmaya başlanan politika transferi, *bir siyasal yapıdaki stratejilerin başka bir sistemce kullanılmak üzere aktarılması* şeklinde tanımlanmaktadır. Bu kapsamda politika transferi, karar vericilerin politika

⁵²⁵ M. Zahid Sobacı, “Politika Transferi Bağlamında Ulusal ve Global Düzeydeki İdari Reformların Analizi”, **Doktora Tezi**, Uludağ Üniversitesi, Bursa, 2009, s. 67.

⁵²⁶ Can Umut Çiner, “Karşılaştırmalı Kamu Politikası”, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, (Der.) Yıldız, M. ve Sobacı, M. Z., Adres Yayınları, 1. Baskı, Ankara, 2013, ss. 299- 300.

oluştururken başka ülkelerde formüle edilen politikaları dikkate almaları anlamını taşımaktadır⁵²⁷.

Dolowitz ve Marsh tarafından geliştirilen politika transferi, “belirli bir yer ya da zamandaki politikalara, idari düzenlemelere ve kurumlara ilişkin bilginin; bir başka yer ve/ veya zamandaki politikaların, yönetsel düzenlemelerin ve kurumların geliştirilmesinde kullanılması süreci” olarak tanımlanmaktadır. Yazarlar ayrıca politika transferi, öykünme (*emulation*) ve ders çıkarma (*lesson drawing*) gibi kavramlar arasındaki terminolojik farklılıkların hayati olmadığını, yine de bunları birbirinin yerine kullanmadıklarını ifade etmişlerdir⁵²⁸.

Kutlu, politika transferini kamu yönetimi alanında ‘deney’ yapmadan ‘deneyim’ sahibi olunmasına imkân tanıyan bir süreç olarak tanımlamaktadır. Buna göre siyaset bilimi, hukuk ve idare bilimi gibi farklı disiplinlerden yararlanan karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmalarının doğal bir sonucu olarak öğrenme ve politika transferi süreci ortaya çıkmaktadır⁵²⁹.

Mossberger ve Wolman’ın ortaya koyduğu başka bir tanım ise uluslararası politika transferi, ileriye dönük politika değerlendirme sürecinin bir parçası olarak ifade edilmekte ve başka bir yapının deneyimlerini fikir kaynağı olarak kullanan bir karar verme biçimi olarak yorumlanmaktadır⁵³⁰. Rose ise politika transferi ile yakın anlamlı olan ders çıkarma (*lesson- drawing*) ifadesini tercih etmekte ve ders çıkarmayı, hükümetlerin belli hedeflere ulaşmak ya da mevcut programları geliştirmek amacıyla başka bir yer ve zamandaki bilgi ve tecrübelerin kullanılması olarak tanımlamaktadır. Başka bir deyişle ders çıkarma, başka hükümetlerin eylemlerini ve politikalarını analiz etmek yoluyla elde edilen siyasi sonuçlar olarak nitelenebilir⁵³¹.

⁵²⁷ Tamzok, **a.g.m.**, s. 23.

⁵²⁸ David Dolowitz and David Marsh, “Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature”, **Political Studies**, XLIV, 1996, p. 344.

⁵²⁹ Kutlu, **a.g.e.**, 2006, s. 21.

⁵³⁰ Karen Mossberger and Harold Wolman, “Policy Transfer a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations”, **Public Administration Review**, Vol 63, No 4, 2003, p. 428.

⁵³¹ Richard Rose, “What is Lesson- Drawing?”, **Journal of Public Policy**, Vol 11, No 01, 1991, pp. 6-7.

Görüldüğü gibi, politika oluşturma sürecinde başka ülke uygulamalarından öğrenme ve bunları belli şartlarda tatbik etme olarak ifade edebileceğimiz süreç, ders çıkarma, politika ödünç alma, politika yayılması, fikirleri ihraç etme ya da politika yakınsaması gibi farklı kavramlarla da ifade edilebilmektedir⁵³². Ancak karşılaştırmalı kamu yönetimi alan yazınında zamanla genel bir çerçeve olarak politika transferi kavramının genel kabul gördüğü, yukarıda sayılan kavramların politika transferinin çeşitli boyutlarını teşkil ettiği vurgulanmaktadır. Söz gelimi ders çıkarma, politika transferinde gönüllü transfer alt başlığı altında ele alınmaktadır⁵³³.

Politika transferi bu şekilde tanımlandıktan sonra, transferin temelini oluşturan karşılaştırmaların genel çerçevesini belirlemek ve politika transferi sürecini analiz edebilmek amacıyla bazı önemli soruların cevaplanması gerekmektedir. Dolowitz ve Marsh analizin çerçevesini aşağıdaki sorular etrafında kurgulamıştır⁵³⁴:

- Politika transferine neden ihtiyaç duyulmaktadır?
- Politika transferi sürecinde yer alan aktörler kimlerdir?
- Transfere konu olan nedir?
- Politika transferinin dereceleri (ölçüsü) nedir?
- Transferi zorlaştırıcı ve kolaylaştırıcı etkenler nelerdir?

4.3.6.2. Politika Transferinin Nedenleri

Politika yapıcılarının ve karar verme mekanizmalarında etkin konumda olanların neden bazı politikaları benimsedikleri, bir kısım politika gündemlerini ise hangi sebeplerle politika sürecinin dışında bıraktıkları kamu politikası alanının en önemli tartışma konularındandır. Bir kamu politikası olarak politika transferi konusunda da benzer bir tartışma yürütülebilir. Ülkeler bazı politika alanlarında politika transferi seçeneğine yönelirken, bazı konularda transfer gündeme gelmemektedir. Dolayısıyla transferin hangi sebeple gerçekleştirildiği sorusu, uygulanacak politikanın başarı ya da başarısızlığını etkileyebilecek denli önemlidir.

⁵³² Sobacı, **a.g.m.**, 2009, s. 70.

⁵³³ Mark Evans and Jonathan Davies, "Understanding Policy Transfer: A Multi- Level, Multi-Disciplinary Perspective", **Public Administration**, Vol 77, No 2, 1999, p. 364.

⁵³⁴ David Dolowitz and David Marsh, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy- Making", **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, Vol 13, No 1, 2000, p. 8.

Bu anlamda ülkelerin politika transferine yönelirken kendi iradeleri ile mi yoksa çeşitli faktörlerin etkisiyle mi hareket ettiklerini araştırmak, politika transferinin nedenlerini de anlamaya yardımcı olacaktır. Başka bir deyişle, ülkelerin transfer sürecine yönelme nedenleri, politika transferinin farklı türlerini ortaya çıkarmaktadır. Bu bağlamda politika transferi temelde *tam gönüllü transfer* ve *doğrudan zorlayıcı transfer* olarak iki ana başlıkta incelenmekte, aktörleri transfere iten çeşitli nedenler bu iki başlık arasında farklı alt başlıklara tekabül etmektedir⁵³⁵. Örneğin kamu politikası sürecinde ders çıkarma (*lesson- drawing*) isteğe bağlı transfer başlığı altında incelenmektedir.

Gönüllü politika transferi, politika aktörlerinin bilinçli bir şekilde politika transferine yöndiklerini, ihtiyaç duydukları model ya da politikalara ulaşmak amacıyla başlattıkları rasyonel bir karar verme sürecini ifade etmektedir⁵³⁶. Gönüllü transferin temelinde mevcut durumdan duyulan memnuniyetsizlik yatmaktadır. Hükümet politikalarının sorunsuz bir şekilde işlediği problem üretmeyen yapılarda politika transferine de ihtiyaç duyulmayacaktır. Politikaların iyi işlemediği durumlarda ise yeni çözüm yolları araştırılmaya başlanmaktadır. Bu anlamda gönüllü transfer, ülke içindeki sorunların çözümü için başka ülke uygulamalarının temel alınması anlamına gelmektedir⁵³⁷.

Kutlu, politika aktörlerinin isteğe bağlı reform çalışmalarına girişmelerini dört nedenle açıklamaktadır. İlk neden yukarıda da ifade edilen var olan bir durumdan *hoşnutsuzluk* halidir, nitekim ciddi sorunların olmadığı yapılarda yeni politika arayışına girilmesine gerek yoktur. *Dönemsel olaylar* gönüllü transferin bir diğer nedeni olabilir. Söz gelimi seçimlerle elini güçlendiren politikacılar, seçim sonrası dönemi karşılaştırma yapma ve politika transferi için uygun zamanlar olarak değerlendirebilir. *Politik anlaşmazlıklar* ve ülkelerin gerekli uygulamaları yaptıkları

⁵³⁵ Mehmet Zahid Sobacı, "Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü", *Sosyoekonomi*, Cilt 16, Sayı 16, 2011, s. 195.

⁵³⁶ Yay, *a.g.m.*, s. 55.

⁵³⁷ Şennur Sezgin, "Politika Transferi ve Türkiye'de Özelleştirme", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 27, 2015.

halde *performansının istenilen düzeyin altında kalması* da isteğe bağlı transfer seçeneğini güçlendirmektedir⁵³⁸.

Zorunlu politika transferi ise, gönüllü siyasa transferindeki rasyonel karar verme sürecinin kısıtlandığı, politika aktörlerinin dışarıdan yapılan bir baskı ya da yönlendirme sonucunda gerçekleşen bir süreç olarak ifade edilebilir.

Sobacı, zorlayıcı politika transferi kapsamında üç alt başlıktan söz etmektedir. Bunlar *doğrudan zorlayıcı politika transferi*, *koşullu politika transferi* ve *yükümlü politika transferi* olarak incelenebilir. Doğrudan zorlayıcı politika transferi, bir devletin başka bir devleti doğrudan baskı altında tutarak belirli politikaları kabul etmeye zorlamasıdır. Sömürgeler dönemi uygulaması olarak tanımlayabileceğimiz bu durum, transfere zorlanan devletin egemenlik haklarının ihlali anlamına gelmektedir. Koşullu politika transferi ise, çok uluslu şirketlerin gelişmekte olan ülkelere yapacakları yatırımları; yardım kuruluşlarının ise bu ülkelere sağladıkları yardımları belli koşullara bağlamaları ve bu ülkeleri istedikleri politikaları transfer etmeye mecbur bırakmaları anlamına gelmektedir⁵³⁹.

Yükümlü politika transferi ise, ülkelerin kendi istekleri doğrultusunda katıldıkları uluslararası ve ulusüstü kuruluşlar tarafından üyelik şartları gereği belli politikaları kabul ve transfer etmek durumunda bırakılmalarını ifade etmektedir. Bu durum günümüz kamu politikası süreçlerinde ulusal aktörlerle birlikte küresel sistemi oluşturan mekanizmaların da etkili olduğunu göstermektedir. Söz gelimi AB, BM ya da OECD gibi yapılar, ülkelerin belli politika konularında aynı düzlemde bulunmalarını sağlamak amacıyla üye ülkeleri çeşitli düzenlemeler yapmaya zorlayabilmektedir⁵⁴⁰. Dolayısıyla ülkelerin ister uluslararası arenada meşruiyet kazanma isteğinden, isterse de ulusüstü rejimlere katılımın sağladığı kazanımlardan faydalanma arzusunun sonucu olsun, uluslararası kuruluşlara üye olmanın sonuçlarından biri de ulusal egemenliğin belli noktalarda aşınması ve ulusal politikalara uluslararası aktörlerin müdahalesinin kaçınılmaz hale gelmesidir.

⁵³⁸ Kutlu, **a.g.e.**, 2006, s. 26.

⁵³⁹ Sobacı, **a.g.m.**, 2011, s. 196.

⁵⁴⁰ Kutlu ve Özdemiray, **a.g.m.**, s. 85.

4.3.6.3. Politika Transferi Sürecinde Yer Alan Aktörler

Politika transferi çalışmasında genel çerçeveyi kavrayabilmek adına, karşılaştırma ve reform transferinin nedenlerinden sonra bu süreçte rol alan aktörlerin de bilinmesi gerekmektedir. Bu sürece katılarak hem transferin içeriğini şekillendiren hem de transferin uygulanması sürecinde politikanın sonuçlarını etkileyen aktörler politika analizinin en önemli unsurlarındandır.

Politika transferi yazını çoğunlukla, ikili ilişkiler kurma eğiliminde olan ulus devletler arasındaki öğrenme ve politika transferi süreçlerine odaklanmaktadır. Dolayısıyla politika transferi olgusu, siyasa ihraç eden ve politikanın aktarıldığı iki ülke arasındaki doğrudan bir değişim sürecini ifade etmektedir. Öte yandan günümüzde politika transferi, devletler arasındaki ikili yatay transferlerle birlikte, giderek artan oranda devletler ile uluslararası organizasyonlar ve ulus ötesi devlet dışı aktörler arasında dikey olarak da gerçekleşebilmektedir⁵⁴¹. Bu anlamda politika transferi sürecini, başat aktörleri devletler olan basit öğrenme ve ders çıkarma mekanizmaları olarak değil, birçok tarafın dâhil olduğu kapsamlı süreçler olarak ele almak daha makul görünmektedir.

Transfer sürecinde iki grup aktörden bahsedilmektedir. Birinci grup aktörler karşılaştırma ve transfer sürecine doğrudan müdahil olarak süreci yönlendiren seçilmiş politikacılar, bürokratlar, girişimciler ve danışmanlar ile siyasi partilerdir. İkinci grup aktörler ise politika transferi sürecine dolaylı etkilerde bulunmak suretiyle sonuç üzerinde etkili olan baskı grupları, düşünce kuruluşları ve uluslararası organizasyonlar olarak ifade edilmektedir⁵⁴².

Politikacılar ya da seçilmiş görevliler, bütün kamu politikası alanlarında olduğu gibi politika transferinde de başat aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Seçilmiş devlet görevlileri, benimsenecek olan politikaların sınırlarının ortaya konulması ve politikalara meşruiyet zemini kazandırılmasında önemli roller

⁵⁴¹ Diane Stone, "Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalisation' of Policy", *Journal of European Public Policy*, Vol 11, No 3, 2004, p. 549.

⁵⁴² Kutlu, *a.g.e.*, 2006, s. 31.

üstlenmektedir. Bu anlamda herhangi bir politika transferi sürecine politikacıların katılımı kaçınılmaz görünmektedir⁵⁴³.

Bürokratlar politika transferi sürecine katılan bir diğer aktördür. Yapısal anlamda devletin örgütsel görünümünü yansıtan bürokrasi, işlevsel anlamda ise genel kuralları ve kamu politikalarını uygulama süreci olarak ifade edilmektedir. Dolayısıyla sahip olduğu teknik bilgi ve uzmanlık sayesinde bürokrasi, kamu politikalarının şekillendirilmesinden uygulanmasına kadar politika süreçlerinin hemen her aşamasında yer alan vazgeçilmez bir kaynak olma konumundadır⁵⁴⁴. Dolayısıyla bürokratların da kamu politikası transfer sürecinde yer alarak sahip olduğu uzmanlık ve uygulama bilgisi yönüyle politikacılara destek olması, yapılacak politika transferi ve politika uygulamasının başarılı olması için gereklidir.

Politika girişimcileri ve danışmanlar, politika öğrenme süreçlerinde son yıllarda giderek daha fazla yer alan unsurlar olarak dikkat çekmektedir. Politika girişimcileri dinamik politika değişikliği başlatmaya çalışan politika aktörleridir. Politika yeniliklerine destek kazanmak ve bu fikirleri politika değişikliği olarak karar vericilerin gündemine taşımak amacıyla politika girişimcileri, sorunları tanımlama, politika çevresinde ağ oluşturma, politika tartışmalarının kavramlarını şekillendirme ve politikalar etrafında koalisyonlar oluşturma gibi faaliyetler gerçekleştirmektedir⁵⁴⁵.

Somutlaştırmak gerekirse, kamu yönetiminde yapılması planlanan reformlar kapsamında çokça tartışılan özel sektör yönetim anlayışı ve bazı tekniklerin kamu sektörüne de uyarlanması hedefi doğrultusunda, özel sektörde başarısını kanıtlamış kişilerin politika girişimcisi olarak kamu yönetimi reformlarında yer almaları ve kişisel becerilerini bu yönde kullanmaları imkânı tartışılmaktadır⁵⁴⁶. Özetle politika girişimcisi kamunun resmi organları dışında, yeni fikirlerin kamu yönetimine aktarılmasını sağlamakta ve uygulamasını kolaylaştırmaktadır.

⁵⁴³ Sobacı, **a.g.m.**, 2009, s. 87.

⁵⁴⁴ Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınları, 2. Basım, İstanbul, 2004, s. 12.

⁵⁴⁵ Michael Mintrom, "Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation", **American Journal of Political Science**, Vol 41, No 3, 1997, p. 739.

⁵⁴⁶ Kutlu, **a.g.e.**, 2006, s. 32.

Danışmanlar ise, politika yapıcıların yeni programlar, politikalar ve kurumsal yapıların geliştirilmesinde giderek daha fazla güvendikleri aktörler olarak politika süreçlerinde daha görünür hale gelmişlerdir. Politika danışmanları bireysel olarak çalışabildikleri gibi, belli konularda uzmanlık sahibi firmalar da hükümetlere danışmanlık hizmeti sunabilmektedir. Bu anlamda danışmanların politika transferindeki rolleri özellikle önemlidir, çünkü danışmanlar başka yerlerde gördükleri *en iyi uygulamaları* temel alarak politika tavsiye etme eğilimindedirler. Öte yandan IMF ya da DB gibi uluslararası kuruluşlar bünyesinde hizmet vermekte olan danışmanların, özellikle gelişmekte olan ülke hükümetlerini belli politikaları benimsemeye yönlendirmeleri, politika transferinde gönüllülük ve zorlayıcılık ayrımının net olarak yapılabilmesini zorlaştırmaktadır⁵⁴⁷.

Siyasi partiler politika öğrenme ve politika ödünç alma süreçlerinde rol alan aktörlerden bir diğeridir. Demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olan siyasi partiler, politika programını uygulamak ve mensuplarını iktidara getirmek amacıyla siyasal iktidarın kontrolünü sağlamaya çalışan organize insan topluluklarıdır⁵⁴⁸. Kilit siyasi kurumlar olarak partilerin en önemli fonksiyonları arasında, farklı toplumsal çıkarları dile getirme ve birleştirme, siyasal sistemin çeşitli pozisyonlarına bireyleri yerleştirme, siyasi iletişim kanalı oluşturma ve siyasal katılımı sağlamak gibi işlevler bulunmaktadır⁵⁴⁹. Tüm bu işlevleri yerine getirirken siyasi partilerin çeşitli politikaları benimsemesi ve bu politikaları belli dönemlerde gözden geçirmesi gerekmektedir. Sobacı'ya göre siyasi partiler, başka ülkelerde partilerin toplumdan gelen taleplere yönelik olarak ürettikleri politikaları inceleyerek transfere yönelebilmekte, hatta ülkelerin farklı seçim stratejileri dahi siyasi partiler arasında politika transferine konu olabilmektedir⁵⁵⁰.

Politika transferine müdahil olan aktörlere ilişkin yukarıda yapılan ayırım yönünden, transfer sürecine dolaylı etkide bulunmak suretiyle politika sonucunu etkileyen ikincil aktörlerin başında *baskı grupları* gelmektedir. Baskı grubu, genel

⁵⁴⁷ Dolowitz and Marsh, **a.g.m.**, 2000, pp. 10- 11.

⁵⁴⁸ Bülent Daver, **Siyaset Bilimine Giriş**, Doğan Yayinevi, Ankara, 1969, s. 223.

⁵⁴⁹ Sabri Sayarı, "Siyasi Partiler ve Parti Sistemleri", **Karşılaştırmalı Siyaset: Temel Konular ve Yaklaşımlar**, (Der). Sabri Sayarı ve Hasret Dikici Bilgin, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2015, s. 128.

⁵⁵⁰ Sobacı, **a.g.m.**, 2009, s. 88.

bir ifadeyle sahip oldukları ortak tutum ve çıkarlar doğrultusunda hükümetten belli isteklerde bulunan örgütlenme ya da siyasal iktidarın belli politikalar takip etmesini isteyen örgütlü topluluklar olarak tanımlanabilir⁵⁵¹. Dolayısıyla, grup menfaatlerini korumak adına politika yapım süreçlerine sahip oldukları etki kapasitesine bağlı olarak müdahalede bulunmak isteyen baskı grupları, politika transferi yönünden de etkili olabilmektedir.

Politika süreçlerinde yer alan ikincil aktörler arasında siyasal sistemin dışında kalarak dolaylı müdahale imkânlarını kullanan *düşünce kuruluşları* (*think tanks*) da önemini giderek artırmaktadır. Düşünce kuruluşları, belli konularda araştırma ve analiz yapan, yayımlar çıkaran ve danışmanlık hizmeti sağlayan sivil toplum kuruluşlarıdır. Entelektüel girişimciler olarak ifade edilebilecek düşünce üretim kuruluşları, yenilikçi fikirler ve politika önerileri ortaya koyabilmekte, ürettikleri siyasalar ile hem ulusal hem de uluslararası etki sahası oluşturabilmektedir⁵⁵².

Bünyesinde çeşitli alanlardan uzmanları barındıran ve iç ve dış politikadan savunma, güvenlik, çevre ve ekonomi gibi alanlara kadar geniş bir sahada faaliyet gösteren düşünce kuruluşlarının belli bir bağımsızlığa sahip olmaları gerektiği ifade edilmektedir. Ancak sahip oldukları bilgi üretim kapasitesi ve profesyonellik dolayısıyla karar alma mekanizmalarını ya da kamuoyunu etkileme kabiliyeti bulunan bu kuruluşların, çeşitli nedenlerle uygulamada devlet otoritesi veya bazı çıkar gruplarının etkisi altında kalmaları sorunu ortaya çıkmaktadır⁵⁵³.

Düşünce kuruluşlarının kamu yönetimi reformları ve politika transferinde üstlenebilecekleri rollere ilişkin ise Kutlu, *think tank*lerin politika süreçlerine ciddi bir etkisinden bahsedilebilmesi için, söz konusu kuruluşun savunduğu görüşlerin genel politika bağlamı içerisinde anlamlı olması gerektiğini ifade etmektedir. Söz gelimi neo-liberal görüşler doğrultusunda düşünce üreten kuruluşlar, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı'nın yaygınlaştırılmasında oldukça etkili olmuş, hükümetlerin ve

⁵⁵¹ Zeynep Alemdar, "Baskı Grupları ve Sivil Toplum", **Karşılaştırmalı Siyaset: Temel Konular ve Yaklaşımlar**, (Der). Sabri Sayarı ve Hasret Dikici Bilgin, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2015, ss. 170- 172.

⁵⁵² Bilal Karabulut, "Dünyada ve Türkiye'de Think Tank Kuruluşları: Karşılaştırmalı Bir Analiz", **Akademik Bakış Dergisi**, Cilt 4, Sayı 7, 2010, s. 92.

⁵⁵³ Bilal Karabulut, "Düşünce Kuruluşları (Think Tank) Üzerine Eleştirel Bir Yaklaşım", <https://www.turkyurdu.com.tr/yazar-yazi.php?id=1750>, (04.10.2021)

bürokratik kademelerin gösterebilecekleri tepkileri yumuşatarak uygulamanın başarı şansını artırmıştır⁵⁵⁴.

Son olarak *uluslararası örgütler* de belirli fikir ve politikaların yayılmasında etkili olan aktörler arasında sayılmaktadır. Dolayısıyla reform tartışmalarında ve politika transferinde AB, BM, OECD, WB, IMF VE WTO gibi uluslararası örgütleri göz ardı etmek mümkün değildir. Bu kuruluşların ekonomik, siyasi ve sosyal nitelikli düzenlemeleri, bu kuruluşlara üye olan devletlerin politika değişikliklerine temel teşkil etmektedir. Bu anlamda IMF'nin kredi sağlayacağı ülkelerden ek düzenlemeler talep etmesi veya Dünya Bankası'nın gelişmekte olan ülkelerde devletin yeniden yapılanması için gerçekleştirilen programları desteklemesi, koşullu zorunlu transfer örnekleri olarak uluslararası örgütlerin rolünü ortaya koymaktadır⁵⁵⁵.

Ancak ülkelerin uluslararası standartlara bağlılığını sağlamak ve *en iyi uygulamaları* teşvik etmek noktasında uluslararası örgütlerin tek aracının zorlama yoluyla politika transferi gerçekleştirmek olduğunu düşünmek yanlış olacaktır. DB, WTO ve IMF gibi kuruluşlar, kurdukları araştırma departmanları, düzenledikleri çeşitli konferanslar, sosyal yardım ve veri izleme faaliyetleriyle savundukları politikaları zorlama içermeyen yöntemlerle de yaygınlaştırmaya çalışmaktadır. Bu anlamda belli politikalar üzerine uzmanlık geliştiren *epistemik topluluklar* için de ortak bir platform oluşturulduğunu söylemek yanlış olmayacaktır⁵⁵⁶.

Dolowitz ve Marsh da ulus üstü kuruluşların karşılaştırma ve politika transferindeki rolüne ilişkin olarak aşağıdaki örnekleri aktarmaktadır. Hükümetler arası ve uluslararası kuruluşlar ülkeler arasında fikir ve siyasa alışverişini teşvik etmektedir. Örneğin Avrupa Topluluğu ve OECD, gelişmiş sanayi ülkeleri arasında politika alışverişine odaklanırken, DB ve BM'nin ilgili ajansları ise gelişmekte olan ülkeleri ilgilendiren programları teşvik etmektedir. Bu kuruluşlar ülkeler arasında karşılaştırma yapma imkânı da sağlayarak politika transferi ile ilgilenen ülkelerin yabancı programların hangi unsurlarını almak isteyebileceklerine karar vermelerini sağlamaktadır. Yazarlar ayrıca, bu konuda yapılan çalışmalarda uluslararası

⁵⁵⁴ Kutlu, **a.g.e.**, 2006, s. 33.

⁵⁵⁵ Sobacı, **a.g.m.**, 2009, s. 92.

⁵⁵⁶ Stone, **a.g.m.**, p. 554.

kuruluşların zorlayıcı transfer süreçlerine dâhil olabileceği gerçeğine çok dikkat çekilmediğini de vurgulamaktadır⁵⁵⁷.

4.3.6.4. Politika Transferinin Konusu

Çağdaş kamu politikası yapım süreçlerinde politika transferinin önemli bir araç olabileceğinin kabul edilmesi neticesinde hükümetler, siyasa yapım süreçlerinde rol alan aktörleri uluslararası karşılaştırmalar yapma ve dışa dönük bakış açıları geliştirme yönünde cesaretlendirmektedir. Bu yöndeki çalışmalarda politika transferinin nesnelere incelenirken genel olarak, ilgili konu ve duruma bağlı olarak, her şeyin politika transferine konu olabileceği kabul edilmektedir⁵⁵⁸. Ancak, politika transferinin kavramsal olarak kurucu isimleri olan Dolowitz ve Marsh, daha önceki çalışmalarını güncelleyerek politika transferinin nesnelere ilişkin sekiz kategori belirlemişlerdir. Bunlar, politika hedefleri ve içeriği, politika araçları, politika programları, kurumlar, ideolojiler, fikirler ve tutumlar ve olumsuz dersler olarak ifade edilmektedir⁵⁵⁹.

Esasında kamu politikası transferinin neden yapılacağı/ yapılması gerektiğine ilişkin soruya verilecek cevaplar, transferin kapsamı ve neyin transfer edileceğine dair ipuçları sunmaktadır. Politika transferi denildiğinde daha çok ülkelerin gönüllü olarak gerçekleştirdikleri alışveriş süreci anlaşıldığı için, transfer aktörlerinin bilinçli olarak yabancı bir ülkede uygulanan bir politikaya dair kısmi ya da bütünlüklü çıkarımlar yapması ve politika amaçları, içeriği ve araçlarını transfer etmesi mümkündür.

Bunun yanında fikirler ve ideolojiler ile çeşitli kurumlar da politika transferinin nesnesi olabilmektedir. Fikir ve ideolojilerin yayılımına örnek olarak neoliberal ideoloji ile uyumlu olarak *devletin küçültülmesi* ve *özelleştirme* gibi fikirlerin 80'li yıllarda birçok ülkede yaygınlaşması gösterilebilir. Öte yandan her ne kadar uyum konusunda yaşanabilecek sorunlardan ötürü zor bir süreç olsa da,

⁵⁵⁷ Dolowitz and Marsh, **a.g.m.**, 1996, p. 346.

⁵⁵⁸ David P. Dolowitz, "A Policy-maker's Guide to Policy Transfer", **The Political Quarterly**, Vol 74, No 1, 2003, p. 101.

⁵⁵⁹ Dolowitz and Marsh, **a.g.m.**, 2000, p. 12.

kurumların da transfer edilebildiği görülmektedir. Ombudsmanlık kurumunun ve kalkınma ajanslarının yaygınlaşması bu duruma örnek olarak gösterilmektedir⁵⁶⁰.

Son olarak politika transferinde yer alan aktörler, başka ülkelerin tecrübelerini inceleyerek olumsuz dersler çıkarabilmektedir. Böylece diğer ülkelerin benzer bir politika uygulamasında karşılaştıkları olumsuz sonuçlar, negatif dersler olarak politika transferinin nesnesi haline gelmektedir⁵⁶¹. Kutlu'ya göre, karşılaştırma ve politika analizi neticesinde yine bir öğrenme süreci olarak negatif dersler çıkarılması, politika transferinin diğer süreçleri kadar önemlidir. Politika uygulayıcılar ve diğer transfer unsurları, negatif dersler çıkarma yoluyla transfer sonucunda ortaya çıkabilecek muhtemel sonuçlar ve bu süreçte dikkat etmeleri gereken noktalar hususunda bilgi sahibi olmaktadır. Böylelikle aynı yanlışlar tekrarlanmamış olacaktır⁵⁶².

4.3.6.5. Politika Transferinin Dereceleri

Politika transferinde öne çıkan sorunlardan bir diğeri, transfere konu olacak fikir, program veya politikanın alıcı konumda bulunan ülkenin siyasi sistemine ne ölçüde aktarılacağına karar verilmesidir. Böylesi bir durumda politika transferini gerçekleştirecek olan aktörlerin elinde belirli seçenekler mevcuttur. Söz gelimi Rose, transferin ölçüsüne ilişkin olarak *kopyalama*, *öykünme*, *melezleştirme*, *sentez* ve *esinlenme* olmak üzere beş alternatif ortaya koymaktadır⁵⁶³. Dolowitz ve Marsh ise, melezleştirme ve sentez olarak ifade edilen iki ilişkili kategoriyi birleştirmekte ve konuyu *kopyalama*, *öykünme*, *karma* ve *esinleme* olarak dört yöntem üzerinden incelemektedir⁵⁶⁴.

Kopyalama, bir politika veya programın bir ülkeden diğerine değiştirilmeden transfer edilmesidir. Gerçekleştirilen politika transferinde kopyalama metodunun tercih edilip edilmediği, transfere dayanak oluşturan yasal düzenlemelerin

⁵⁶⁰ Sobacı, **a.g.m.**, 2009, s. 97.

⁵⁶¹ Burcu B. Göğüş Doğan, "Avrupahlaşma Araştırma Programını Kamu Politikaları Yazınıyla Yeniden Düşünmek: 'Politika Transfer Eden Devlet' Olarak Avrupa Birliği", **Çukurova Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 22, Sayı 2, 2018, s. 285.

⁵⁶² Kutlu, **a.g.e.**, 2006, s. 36.

⁵⁶³ Rose, **a.g.m.**, p. 22.

⁵⁶⁴ Dolowitz and Marsh, **a.g.m.**, 1996, p. 351.

incelenmesi ile anlaşılabilir⁵⁶⁵. Ancak kopyalama yöntemi, kavramın negatif çağrışımı ve her ülkenin kendine özgü şartları gereği uygulamaya yansıyabilecek sorunlar nedeniyle transfer aktörleri tarafından çok sıcak bakılan bir yöntem değildir⁵⁶⁶.

Öykünme ya da *taklit* yöntemi, bir ülkenin başka bir ülke uygulamasını tamamen kopyalamayı reddetmesi, fakat bu uygulama ya da politikayı yine de en iyi standartları sağlayan bir kaynak olarak görmeye devam etmesi durumunu ifade etmektedir⁵⁶⁷. Kopyalama yönteminin taşıdığı negatif anlamın bir miktar yumuşatıldığı öykünme metodu, politika transfer eden ülkenin bu süreci bir zorunluluk olarak gördüğü, fakat kısıtlı müdahale seçeneklerini de elinde tutmak istediği izlenimini vermektedir.

Karma yöntem ise, melezleştirme ve sentezleme adımlarının birleşimi şeklinde anlaşılmaktadır. Burada politika transferinin gerçekleştirildiği ülkede en uygun politika ve uygulamanın üretilebilmesi için birden fazla ülke uygulamasının önemli yanlarının bir araya getirilmesi amaçlanmaktadır⁵⁶⁸. Transferi yapacak ülkenin daha aktif bir katılım sergileyerek farklı ülke uygulamalarını incelemesi ve bunların olumlu taraflarını alarak yeni bir model ortaya koyması arzu edilen bir durum olmasına rağmen bu yöntemin uygulamasının zor olduğunu da belirtmek gerekmektedir.

Esinlenme olarak adlandırılan politika transferinin son derecesinde ise, transfere konu olan politika ya da programın politika transferinin yapıldığı ülkedeki siyasa yapıcılar tarafından bir ilham kaynağı olarak kullanılması ve bu yolla politika reformlarının teşvik edilmesi şeklinde ifade edilebilir. Burada diğer yöntemlerden farklı olarak, taklit edilen politika ile transfer sonrası formüle edilen politika arasında benzerlik bulunması zorunlu değildir. Kaynak ülkedeki uygulamanın bir başka

⁵⁶⁵ Ahmet Keser, "Politika Transferi ve Türk Kamu Yönetiminde Etik", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 45, Sayı 4, 2012, s. 31.

⁵⁶⁶ Kutlu, **a.g.e.**, 2006, s. 39.

⁵⁶⁷ Dolowitz and Marsh, **a.g.m.**, 1996, s. 351.

⁵⁶⁸ Yay, **a.g.m.**, s. 56.

politikaya esin kaynağı olması bu yöntem için yeterli olmaktadır⁵⁶⁹. Rose bu yöntemi, başka bir ülkede benzeri olmayan yeni bir politika veya program geliştirmek amacıyla bir ülke uygulamasının entelektüel uyarıcı olarak kullanılması olarak ifade etmektedir⁵⁷⁰.

Öte yandan farklı politika transferi örnekleri arasında, yalnızca transferin derecesi değil, transfer sürecine katılan aktörler ve transfer derecelerinin, politika süreçlerinin farklı aşamalarına uygunluğu gibi, süreci karmaşıklaştıran değişkenlerin de belirleyici olduğu unutulmamalıdır. Örneğin seçilmiş politikacılar sorunlara daha hızlı çözümler ararken kopyalama ve öykünme yöntemlerini kullanma eğilimindeyken, bürokrasi karma metotlara yönelebilmektedir. Benzer şekilde gündem belirleme aşamasında öykünme yöntemi önemliyken, kopyalama ve sentez yöntemleri politika formülasyonu ve uygulama aşamalarında öne çıkabilmektedir⁵⁷¹.

Sonuç olarak kamu politikası transferi dereceleri, ülkelerin söz konusu politika aktarımına hiçbir müdahalede bulunmadıkları kopyalama yönteminden; transferi sağlayan ülkenin yeni bir politika geliştirmek amacıyla başka ülke uygulamalarından ilham almalarını ifade eden esinlenme metoduna kadar farklı başlıklar altında incelenebilir. Bu durum ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ve siyasi-ekonomik bağımsızlıkları ile bağlantılı olarak, gönüllü transfer ve zorlayıcı transfer çizgisinde ifade ettiğimiz politika transferini gerçekleştirme nedenleri ile de yakından ilişkilidir.

4.3.6.6. Karşılaştırma ve Politika Transferinin Boyutları

Politika transferinin neden yapılacağı, politika aktarımının kimler tarafından gerçekleştirileceği, transferin konusu ve dereceleri gibi soruların yanında, politika transferinin nereden yapılacağı sorusunun da cevaplanması gerekmektedir. Bu anlamda transferin *zamansal* ve *mekânsal* olmak üzere iki boyutu/ kaynağı bulunmaktadır.

⁵⁶⁹ Selim Coşkun ve Onur Gündüz, “Bir Kamu Politikası Transferi Örneği Olarak Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama”, **BAİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 20, Sayı 1, 2019, ss. 283- 284.

⁵⁷⁰ Rose, **a.g.m.**, s. 22.

⁵⁷¹ Dolowitz and Marsh, **a.g.m.**, 2000, p. 13.

Transferin zaman ve mekân boyutları, bir politikayı ithal etmek ya da çeşitli uygulamalardan dersler çıkarmak isteyen ülkeler için, ülke içinden yapılacak transferler ve başka ülkelere yapılacak transferler şeklinde kaynak oluşturabilmektedir. Yani bir ülke kendi geçmiş uygulamalarından ya da başka bir ülkede geçmişte tecrübe edilmiş programlardan dersler çıkarabilir. Mekânsal anlamda ise bir ülke, anayasa ve devlet düzeninin elverdiği ölçüde bölgesel veya yerel düzeylerden politika aktarabileceği gibi, başka bir ülkenin yerel ve ulusal düzeylerinden ya da uluslararası kuruluşlardan program/ politika veya kurumları transfer edebilmektedir⁵⁷².

Politika yapımcılar bir öğrenme ya da reform sürecine girdiklerinde, kendi ülkelerinin geçmiş politikaları aslında en uygun başlangıç noktasını teşkil etmektedir. Geçmişini incelemek bu anlamda başarılı bir şekilde uygulanan politikalardan ders çıkarmayı sağlayabileceği gibi, kaçınılması gereken durumları da ortaya koyabilecektir. Ayrıca bir siyasal yapının geçmişine odaklanmak, politika transfer etmek isteyen ülkelere zaman ve kaynak tasarrufu da sağlayabilir. Fakat geçmişini araştırmak beraberinde sübjektif değerlendirmeleri de beraberinde getirebilir, ya da ülkenin içinde bulunduğu durum ile geçmiş arasında paralellik kurmak her zaman mümkün olmayabilir. Bu nedenle ülkenin kendi siyasi geçmişinden ders alma sürecinin iyi yönetildiği takdirde faydalı olacağı düşünülebilir⁵⁷³. Başka bir ülkenin geçmiş uygulamalarını incelemenin ise daha çok çaba gerektireceği ortadadır.

Daha önce ifade edildiği gibi devletler kendi geçmiş pratiklerini ya da devletin farklı yönetim düzeylerinin çeşitli çözümlerini reform sürecine yansıtılabilmektedir. Fakat politika transferi denildiğinde daha çok iki devlet arasında gerçekleşen bir etkileşim süreci anlaşılmaktadır. Politika transferinde önemini giderek artıran asıl boyut ise, devletlerin üyelik, yaptırım korkusu ya da uluslararası kabul görme gibi endişelerle uluslararası kuruluşlarla dikey ilişkilere girmeleri, dolayısıyla bu örgüt ve kuruluşlarla devletler arasındaki politika transferi olasılığının

⁵⁷² Kutlu ve Özdemiray, **a.g.m.**, s. 87.

⁵⁷³ Dolowitz and Marsh, **a.g.m.**, 1996, pp. 351- 352.

artmış olmalıdır. Ayrıca ulus- üstü ve uluslararası kuruluşlar da kendi aralarında politika transferi gerçekleştirebilmektedir⁵⁷⁴.

4.3.6.7. Politika Transferini Kolaylaştırıcı/ Zorlaştırıcı Etkenler ve Politika Başarısızlığı

Herhangi bir politika uygulamasında olduğu gibi, politika transferinde de süreci olumlu ya da olumsuz anlamda etkileyebilecek bazı unsurlar ortaya çıkabilmektedir. İncelenen ülkeden transfer sürecinin sorunsuz bir şekilde sürdürülerek ilgi duyulan politikanın başarılı bir şekilde aktarılabilmesi için bu süreci kolaylaştırıcı ve zorlaştırıcı unsurların dikkate alınması gerekmektedir. Bu etkenler aynı zamanda *politika başarısızlığı* (policy failure) olarak ifade edilen durumla da yakından ilişkilidir. Bilindiği gibi çeşitli sorunlarla mücadele etmek amacıyla geliştirilen tüm kamu politikaları arzu edilen sonuçları vermemekte, bazı politikalar başarılı olurken bazı politikalar ise ya değiştirilip geliştirilmekte ya da tamamen ortadan kaldırılmaktadır. Bu nedenle politika transferini kısıtlayan veya süreci daha dinamik hale getiren unsurların incelenmesi, transferin ve dolayısıyla politika uygulamasının başarılı olması için gereklidir.

Bu anlamda politika başarısı ya da başarısızlığı temelinde politika transferini etkileyen çeşitli faktörleri, kamu politikası transferi süreci içerisinde ele almak mümkündür. Söz gelimi Mossberger ve Wolman politika transferi sürecini birbirini takip eden altı aşama şeklinde açıklamaktadır. Bunlar, transfer edilecek politika hakkında elde edilen *bilginin kapsamı*, bu *bilginin doğruluğu ve yeterliliğinin* araştırılması, ülkelerdeki *sorunların ve politika hedeflerinin benzerliğinin* değerlendirilmesi, politikanın ilk uygulandığı ülkedeki *politika performansının* araştırılması, her iki sistem arasındaki yapı, siyasi kültür, ideoloji ve tutumlar yönünden *farklılıkların* değerlendirilmesi ve önceki aşamalarda toplanan bilgilere dayanarak *uygulamanın* gerçekleştirilmesi şeklindeki bölümlere tekabül etmektedir⁵⁷⁵.

⁵⁷⁴ Sobacı, **a.g.m.**, 2009, s. 100.

⁵⁷⁵ Mossberger and Wolman, **a.g.m.**, pp. 431- 435.

Bu aşamalara dikkat edildiğinde öncelikle politika transferine yönelik sağlam bir bilgi altyapısının oluşturulması gerektiği anlaşılmaktadır. Söz gelimi refah rejimini geliştirmek isteyen bir ülkenin farklı ülke uygulamalarını, farklı kaynaklardan elde edeceği ayrıntılı bilgilerle analiz etmesi transferin geleceğini etkileyecektir. İkinci aşama olarak görebileceğimiz değerlendirme sürecinde ise, aynı politikanın farklı ülkelerde değişik amaçlarla uygulanması ya da ülkelerin farklı siyasi sistemleri ve geleneklerini hesaba katmadan yapılacak transferlerin politika başarısızlığına yol açabileceği ortaya çıkacaktır. Bu bilgiler doğrultusunda transferin yapılıp yapılmayacağına ya da ne tür bir transfer gerçekleştirileceğine karar verilebilir.

Benzer şekilde Wolman⁵⁷⁶, bir ülkeden başka bir ülkeye politika transferi sürecinde sorulması gereken üç kritik soru olduğunu belirtmiştir. Politika transferinin analizi olarak ifade edebileceğimiz bu süreçte;

- Alıcı ülke ve kaynak ülkedeki sorunlar benzer midir, değilse politikanın alıcı ülkede uygulanacağı sorunlar politikaya duyarlı mıdır?
- Politika kaynak ülkede ne ölçüde başarılı olmuştur?
- Kaynak ülkedeki politika ortamının politika başarısı için kritik önemde olan fakat alıcı ülkede bulunmayan ya da farklı bir biçimde mevcut olan herhangi bir yönü var mıdır? gibi önemli soruların cevaplanması gerekmektedir.

Hükümetler başka bir ülkeden politika, program ya da kurumları transfer ederken başarılı sonuçlar elde edeceklerini beklemektedir. Ancak politika transferinde tüm çalışmaların başarıya ulaşmadığını kabul etmeye ihtiyaç vardır. Bazı transferlerin neden başarısız olduğunu araştırmak, hangi faktörlerin başarı ya da başarısızlıkla ilişkili olduğunu belirlemek yönünden önemlidir. Bu anlamda politika başarısı, transferi gerçekleştiren hükümetin politika hedeflerine ne ölçüde ulaştığı ve transferin diğer kilit aktörler tarafından nasıl algılandığı ile ölçülürken, politika başarısızlığı bunun tersi durumları ifade etmektedir.

⁵⁷⁶ Hal Wolman, "Policy Transfer: What We Know About What Transfers, How It Happens, and How to Do It", Presentation to Galstein European Forum for Health Policy, https://gwipp.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2181/f/downloads/Working_Paper_038_PolicyTransfer.pdf, pp. 17- 18, (13.10.2021).

Dolowitz ve Marsh politika başarısızlığı üzerinde en az üç faktörün önemli etkiye sahip olduğunu göstermiştir: *Bilgisiz transfer* denilen ilk süreç, politika ödünç alan ülkenin kaynak ülkedeki politika/ kurumların nasıl çalıştığı ile ilgili yeterli bilgiye sahip olmamasıdır. İkincisi politika aktarımı gerçekleşmiş olmasına rağmen menşe ülkede politikayı başarılı kılan kilit unsurlar transfer edilmemiş olabilir, buna da *eksik transfer* denilmektedir. Son olarak *uygunsuz transfer* ise, transfer eden ve politika ödünç alan ülkeler arasındaki ekonomik, sosyal, siyasi ve ideolojik bağlamlar arasındaki farklılıklara yeterince dikkat edilmediği durumlarda ortaya çıkmaktadır⁵⁷⁷.

Sobacı ise politika transferinde olumlu/ olumsuz etkilerde bulunabilecek faktörleri somutlaştırmakta ve bunları altı kategoride incelemektedir: *Politikanın karmaşıklığı*, daha basit politikaların karmaşık olanlara göre daha kolay transfer edilebildiğini ifade eden bir veri olarak ele alınmaktadır. Politikanın transfer edilebilirliğini etkileyen diğer faktör *mevcut politika ve kurumların etkisidir*. Hükümetler önceki yönetimlerin uygulamalarını dikkate almak zorundadır. Devletlerin *kurumsal ve yapısal unsurları ve örgütlenme düzeyi* ise, ülkeler arasındaki uyum düzeyine göre transferi engellemekte ya da kolaylaştırmaktadır. *Devletler arasındaki olumlu ilişkiler* ortak kültürel ve ideolojik değerleri paylaşan ülkeler arasında politikaların transfer edilebilirliğini sağlayan diğer bir etkidir. *Politikaların uygulanabilirliği* ise bürokratik ve teknolojik yapı, ekonomik kaynaklar ve ideolojik uygunluk gibi konuları kapsamaktadır. Son olarak *dil* faktörü, politikalara ilişkin bilgilerin toplanmasında ve sağlıklı etkileşim sağlanmasında son derece önemlidir⁵⁷⁸.

4.3.6.8. Türkiye’de ve Dünyada Bazı Kamu Politikası Transferi Uygulama Örnekleri

Çağdaş siyasa yapım süreçlerin öne çıkan önemli bileşenlerinden birisi de politika transferidir ve gelecekte politika transferinin daha yaygın hale geleceği ifade edilmektedir. Bunun nedeni açıktır; giderek daha karmaşık hale gelen bir dünyada, hızla değişen bir politika çevresi içerisinde hareket etmek durumunda kalan

⁵⁷⁷ Dolowitz and Marsh, **a.g.m.**, 2000, p. 17.

⁵⁷⁸ Sobacı, **a.g.m.**, 2009, ss. 102- 104.

hükümetler hazır politika çözümlerine yönelmektedir. Bu nedenle, önemli toplumsal problemlere karşı en hızlı ve en doğru çözümleri üretme baskısı altında kalan politika yapıcılarının politika transferi seçeneğine yönelmesi oldukça anlaşılabilir olmaktadır⁵⁷⁹.

Politika transferinin günümüz politika süreçleri açısından önemi, çalışmanın bu bölümünde transferin kavramsal çerçevesinden politika transferini engelleyen ve kolaylaştıran etkenlerin incelenmesine kadar geniş bir yelpazede el alınarak incelenmeye çalışılmıştır. Politika transferi alan yazınının öncü isimleri de, bu konunun gelecekte daha da öne çıkacağını ve daha çok tartışılacağını ifade etmektedir. Elbette bu durum Türk kamu yönetimi için de geçerlidir, zira bir yandan kamu yönetimimizin geleneksel sorunlarının aşılması ve vatandaş taleplerinin en iyi şekilde karşılanması, diğer yandan da koronavirüs salgını gibi büyük kriz dönemleri ve sonrasında ortaya çıkacak problemlerle mücadele başarılı ülke uygulamalarından pozitif/ negatif ders çıkarma ya da esinlenme gibi transfer seçeneklerinden yararlanma gerekliliği kendini göstermektedir.

Bu bölümde, buraya kadar çizilmeye çalışılan teorik çerçeveyi somutlaştırmak adına dünyada ve Türkiye’de gerçekleştirilen bazı politika transferi örnekleri kısaca incelenecektir. Politika transferi bir ders çıkarma ve öğrenme süreci olarak geniş anlamda ele alındığında kavramın geçmişini çok eski devirlere götürmek mümkündür. Kaçınılmaz bir şekilde birbiriyle ilişki kurmak durumunda olan açık siyasal sistemler açısından zaten oldukça doğal karşılanabilecek bu etkileşim süreci, çağdaş anlamıyla ise çoğunlukla iki ülke arasında farklı nedenlerle, farklı düzeylerde ve birçok aktörün katılımıyla gerçekleşen; politikaların, idari düzenleme ve tecrübelerin veya kurumların bir zaman veya mekândan aktarılmasını ifade etmektedir.

Politika transferi örneklerini, temelde gönüllü olarak gerçekleştirilen transferler ve zorunlu transferin çeşitli düzeylerinde yapılan politika aktarma süreçleri olarak ele almak mümkündür. Gelişmiş ülkelerin kendi aralarında veya

⁵⁷⁹ David Dolowitz, Stephan Greenwold and David Marsh, “Policy Transfer: Something Old, Something New, Something Borrowed, But Why Red, White and Blue?”, **Parliamentary Affairs**, Vol 52, No 4, 1999, p. 729.

uluslararası bir kuruluştan gelişmiş bir ülkeye doğru yapılan transferler çoğunlukla bilinçli ve gönüllü olarak yapılan transferler olarak ele alınmaktadır. Öte yandan az gelişmiş ve gelişmekte olan bir ülkenin gelişmiş bir ülkeden yaptığı ya da bu ülkelerin uluslararası kuruluşlarla ilişkilerinden doğan transferleri ise, zorunlu transferin çeşitli alt başlıklarında incelemek mümkündür.

Vereceğimiz ilk örnek, Dolowitz ve arkadaşlarının ABD ile İngiltere arasında *seçim stratejileri ve sosyal politika alanlarında* yapılan gönüllü transferleri inceledikleri çalışmadır. Buna göre İngiltere’de bu alanlarda yapılacak yeni düzenlemelerde ABD önemli bir kaynak olarak öne çıkmıştır. ABD’nin Birleşik Krallık için önemli bir model ve ders kaynağı olmasında iki faktör kolaylaştırıcı rol oynamaktadır. Ortak dil ve neo-liberal ideolojiye ortak bağlılık bu anlamda iki ülke arasında iki yönlü bir aktarımı desteklemektedir. Ayrıca transferlerin çoğunun ABD’den İngiltere’ye doğru olmasının da iki nedeni bulunduğu ifade edilmektedir. Birleşik Devletlerin dünya siyasetindeki konumu, ona bir üstünlük duygusu vermekte ve başka siyasal sistemlerden politika ithal etmesini zorlaştırmaktadır. İngiltere ise ekonomi ve işgücü piyasası alanlarındaki politikalarını neo-liberal ideoloji ile uyumlu görmekte ve bu nedenle ABD’ye yönelmektedir⁵⁸⁰.

Ülkeler arasında (*cross-national*) gerçekleştirilen politika transferine verilebilecek diğer bir somut örnek ise, Japonya’nın 1990’lı yıllarda gerçekleştirdiği kamu sektörü reformlarında İngiltere’deki *Gelecek Adımlar (Next Steps) Girişimi*’nden faydalanmasıdır. Thatcher yönetimindeki İngiltere’de 80’li yılların sonlarında başlatılan kamu yönetiminin geliştirilmesi çalışmalarında Next Steps Girişimi ve bu kapsamda ajanslaşma (agencification) çalışmaları dikkat çekmiştir. Ajanslaştırma fikri, politika oluşturma ve politika uygulama aşamalarının ayırımına dayanmakta ve uygulama işlevini önemli ölçüde yönetimsel özgürlüğe sahip yürütme ajanslarına (executive agencies) aktarmaktadır. Kamu sektöründe ajanslaşmayı öngören İngiliz reformu, *commonwealth* ülkelerinde ve Japonya gibi başka ülkelerde de benzer eğilimlerin ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Nakano, Japonya kamu yönetimindeki ajanlaşma fikrini, ulusal sınırları aşan bir politikanın Japonya’nın iç koşullarıyla biçimlenerek İngiltere’deki orijinalinden oldukça farklı bir şekil alan bir

⁵⁸⁰ Dolowitz et al, **a.g.m.**, 1999.

politika uygulaması olarak değerlendirmektedir. İki ülkenin kamu hizmeti kültürünün, siyasi teşvik sistemlerinin ve yasal kurumsal çerçevelerinin tamamen farklı olması, ayrıca Japonya’da uygulamanın başarılı bir şekilde yerleşmesi için gerekli altyapının mevcut olmaması gibi sebeplerle, İngiltere örneğinden farklı bir reform programı ortaya çıkmıştır⁵⁸¹.

Politika transferi bağlamında uluslararası alanda ele alınabilecek ve bizlere daha geniş bir bakı açısı sunan diğer bir örnek, özellikle 1980 sonrasında yoğunlaşan idari reform çalışmalarında önemli bir yere sahip olan *Yeni Kamu İşletmeciliği* (YKİ) anlayışının dünyada birçok ülkeye yayılmasıdır. Oldukça geniş bir tanımlamayla özel sektör yönetim anlayışı, strateji ve modellerinin kamu yönetimlerine aktarılması olarak ifade edilebilecek olan YKİ anlayışı 1980’li ve 90’lı yıllar boyunca birçok ülkede uygulama alanı bulmuş, bu durum farklı ülkelerde benzer idari reform pratiklerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Bu yaklaşımda ülkeleri reform yapmaya iten çeşitli içsel ve dışsal unsurlar vurgulanmakta, hangi unsurun ağır bastığı ise politika transferinin gönüllülük ve zorlayıcılık çizgisindeki konumunu belirlemektedir. Sobacı, 1980 sonrasında kamu yönetimlerinde çeşitli reformlar yapmaya girişen ABD, Yeni Zelanda, Fransa, Malezya ve Türkiye örneklerini incelemiştir. Politika transferi temelinde genel bulgular kısaca şöyle ifade edilmiştir: ABD reformlarında mevcut durumdan memnuniyetsizlik belirleyici olmakta, ülke reformlar için yine kendi federe yapılarına başvurmaktadır. Bu anlamda ülke daha çok politika ihraç eden taraf olmaktadır. Yeni Zelanda reformlar konusunda oldukça sıkı bir duruş göstermiş, liberal politikalar temelinde gerçekleştirilen ve kamu yönetiminin etkinliğini, verimliliğini ve hesap verebilirliğini geliştirmek amacındaki YKİ reformları zamanla ülkeye özgü bir nitelik kazanmıştır. Fransa’da da kamu yönetimini modernleştirme çalışmaları 80’li yılların sonlarında YKİ etkisinde yoğunlaşmış, fakat ABD, İngiltere ve Yeni Zelanda’dan farklı olarak reformlara, ülkenin idari yapısı ve yönetim gelenekleri dolayısıyla YKİ anlayışından kaynaklanan direnç gösterildiği tespit edilmiştir. Malezya örneğinde ise YKİ reformları, 1980 öncesinde yapılan

⁵⁸¹ Koichi Nakano, “Cross- National Transfer of Policy Ideas: Agencification in Britain and Japan”, **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol 17, No 2, 2004, pp. 169- 184.

reformlardan piyasa lehine bir kopuşu temsil etmekte, söz konusu modernizasyon çalışmalarında danışmanlık şirketleri ve yabancı uzmanların yer alması ise transferlerin gönüllülük temelinde düşülmesinin sorgulanmasına neden olmaktadır. Türkiye’de de 1980’li yıllardan sonra yoğunlaşan idari reformlar politika transferi ile ilişkili görülmektedir. Söz konusu reformlarda WB, IMF gibi uluslararası örgütlerle kurulan ilişkiler yapısal uyarılama kredileri ve finansal destek bağlantıları etkili olmuştur. AB ile sürdürülen üyelik müzakereleri de Türkiye’deki reformlarda itici bir güç olmuştur. Bu anlamda Türkiye’nin yaptığı politika transferlerinin yükümlü ve koşullu transfer örneklerini ifade ettiği söylenebilir⁵⁸².

Türkiye için de tarihsel anlamda birçok politika transferi uygulamasından bahsetmek mümkündür. Bu uygulamalar kimi zaman bilinçli ve gönüllü bir seçimin sonucu olarak ortaya çıkmış, kimi zaman da uluslararası hâkim ekonomik ve siyasi yapının dışında kalmamak ve uluslararası alanda kabul görmek kaygılarıyla gerçekleştirilmiştir. Bu kısımda politika transferinin geniş yelpazesi içerisinde yalnızca önemli görülen birkaç örnek ele alınarak bu bölüm tamamlanmış olacaktır.

Türkiye’de reform pratikleri ve politika transferi açısından düşünüldüğünde, 1980 sonrasında devlet müdahaleciliğini kısıtlayan ve piyasacı yaklaşımları öne çıkaran yaklaşımlarla uyumlu olarak *özelleştirme uygulaması* öne çıkan bir politika transferi örneği olarak ele alınabilir. Bilindiği gibi 24 Ocak kararlarıyla Türkiye ekonomisinde önemli yapısal dönüşümleri içeren bir döneme girilmiş ve bir ekonomik istikrar programı hazırlanmıştır. Temel hedefleri enflasyonu düşürmek, ihracatı artırarak dış ticaret açıklarını düşürmek, ticarete liberalizasyonu sağlamak ve böylece serbest piyasa ekonomisiyle uyumlu dışa açık bir ekonomi oluşturmak olan program içerisinde özelleştirmeler önemli bir yer tutmaktadır. Politika transferinin aktörleri açısından bakıldığında dönemin başbakanı Turgut Özal’ın İngiltere örneğinden etkilenecek liberalizasyon politikalarına öncülük ettiği, aynı zamanda yapısal uyum programlarının IMF ve DB tarafından da desteklendiği bilinmektedir. Politika transferine yol açan sebepler bakımından ise, bir yandan hükümetin isteği ve bu dönüşümün gerekli olduğuna dair inancı, diğer yandan da uluslararası kuruluşların özellikle uygulama aşamasında yönlendirmeleri etkili

⁵⁸² Sobacı, a.g.m., 2009.

olmuştur⁵⁸³. Özetle özelleştirme uygulamasını, genel çerçevesini liberal ekonomi politikalarının oluşturduğu bir yapısal dönüşüm sürecinin bir alt başlığı olarak değerlendirmek mümkündür. Burada reformun kaynağını, gelişmiş ülke uygulamaları ve Bretton Woods kuruluşları oluşturmaktadır.

Politika transferini somutlaştırabileceğimiz başka bir örnek uygulama ise *kalkınma ajanslarıdır*. 2006 yılında kabul edilen 5449 sayılı kanunun beşinci maddesinde ajansların görevleri şu şekilde ifade edilmiştir: Yerel yönetimlere teknik destek sağlamak, bölge plan ve programlarının uygulanmasına destek olmak ve süreci izlemek, bölgenin yerel kalkınma kapasitesinin tespit edilmesine yardımcı olmak, bölgesel gelişme hedefleri doğrultusunda kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplum işbirliğine katkıda bulunmak, ajansa tahsis edilen kaynakları bölgesel kalkınma amaçları ile uyumlu olarak kullanmak, bölgenin yatırım gücünü artırmaya ve bölgesel imkânların tanıtılmasına yönelik çalışmalar yapmak⁵⁸⁴.

Kalkınma ajanslarını ele alan bir çalışmada söz konusu kuruluşlar, 1980’li yıllarda başlayan ekonomik yapısal dönüşüm sürecinin zamanla yönetsel alanı da içine alarak ilerlemesinin somut bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. Türkiye açısından bakıldığında, Avrupa Konseyi’nin yerel yönetimlerin siyasal ve yönetsel yapılarını güçlendirmek ve bölgeselleşmeyi geliştirmek amacıyla geliştirdiği şartlar ve tavsiye kararları ile birlikte, AB’nin bölgeler arası eşitsizlikleri giderebilmek ve bölgeler arasında rekabeti sağlayıcı önlemler almak yolundaki düzenlemeleri etkili olmuştur. Tam üyelik müzakerelerinde ortaya konulan yirmi dokuz maddenin birisi de bölgesel politika ve yapısal araçların uyumudur. Bu gelişmeler neticesinde, 2006 tarih ve 5449 sayılı kanunla Türkiye’de Düzey 2 bölgelerinde 26 adet kalkınma ajansı kurulmuştur. Burada Türkiye’nin iç dinamiklerinden kaynaklanan bir gönüllü bir politika transferi olmanın ötesinde, AK ve AB gibi uluslararası kuruluşların yönlendirmeleri doğrultusunda gerçekleştirilen bir yükümlü transfer örneği ile karşı karşıya olunduğunu ifade etmek mümkündür⁵⁸⁵.

⁵⁸³ Sezgin, a.g.m., 2015.

⁵⁸⁴ 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060208-1.htm>, (27.10.2021).

⁵⁸⁵ Barış Övgün, “Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 62, Sayı 3, 2007.

Son olarak, kamu yönetimi reformları içerisinde önemli bir yeri olan *kamuda stratejik planlama* uygulamaları politika transferi bağlamında değerlendirilebilir. Son yarım yüzyılda tanık olunan ve diğer alanlarla birlikte kamu yönetimlerini de derinden etkileyen hızlı ekonomik, siyasi ve sosyal dönüşümlerin önemli sonuçlarından biri de kamu kesimi ve özel sektör arasındaki sınırların aşınması dolayısıyla kimi özel sektör teknikleri ve uygulamalarının kamu kesimine aktarılması olmuştur. Bu uygulamalar içerisinde stratejik yönetim ve stratejik planlama olarak ifade edilen ve daha çok özel sektörde kullanılan uygulamalar, zamanla kamu hizmetlerinin sunulmasında yaygın bir reform unsuru olarak ortaya çıkmıştır⁵⁸⁶.

Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilmesi planlanan kamu reformlarından biri olarak stratejik planlama uygulamasının ilk adımları 2000’li yılların başında atılmaya başlanmıştır. Bu yöndeki gelişmelerde Dünya Bankası’nın Türkiye’ye verilecek kredilerin koşullarını ve istenilen taahhütleri içeren Birinci Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi (PEPSAL- 1) etkili olmuştur. Bu doğrultuda stratejik planlama anlayışının hayata geçirilebilmesi için Türkiye’nin bir kılavuz hazırlaması taahhüt altına alınmış, 2001 yılında DPT tarafından stratejik planlama kılavuzu taslağı hazırlanmış ve kılavuz son haliyle 2003 yılında yayınlamıştır. Yine 2003 yılında kabul edilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)’nin stratejik planlamaya dair hükümleri 2005 yılında yürürlüğe girmiştir⁵⁸⁷.

Stratejik planlamaya ilişkin pilot uygulamalar 2004 ve 2005 yıllarında devam etmiş ve bu uygulamaların 2006 yılında tamamlanmasıyla Kalkınma Bakanlığı tarafından Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik güncellenmiş ve Stratejik Planlama Kılavuzu’nun ikinci sürümü yayınlanmıştır. Bunun yanında 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile nüfusu 50.000’in üzerinde olan tüm belediyelere ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile tüm il özel idarelerine stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Zamanla tüm kamu idarelerinde strateji

⁵⁸⁶ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Kamuda Stratejik Yönetim, <http://www.sp.gov.tr/tr/html/56/Kamuda+Stratejik+Yonetim/>, (25.11.2021)

⁵⁸⁷ Selim Coşkun, “Kamu Yönetiminde Stratejik Plan Uygulamaları: ABD Örneği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 44, Sayı 1, 2011, s. 114.

geliştirme birimlerinin oluşturulması ve stratejik planlama uygulamalarının gerçekleştirilmesi zorunlu tutularak stratejik yönetimin kapsamı genişletilmiştir. 2018 yılı itibariyle Stratejik Planlama Kılavuzu'nun üçüncü versiyonu yayınlanmış ve kamu idarelerinde stratejik planlama uygulamalarında önemli yenilikler getirilmiştir. Politika transferinin özellikleri açısından bakıldığında, transferde ilk olarak kopyalama ve öykünme yöntemlerinin geçerli olduğu, zamanla ülke ihtiyaçları ve ABD'deki yenilikler göz önüne alınarak gönüllü transferlere yönelindiği görülmektedir. Reformun kaynağı olarak ilk stratejik planlama uygulamalarını geliştiren ABD'nin etkili olduğu, DB'nin da uluslararası bir aktör olarak koşullu politika transferini yönlendirerek Türkiye'de stratejik planlama uygulamalarının gelişmesinde etkili olduğu söylenebilir⁵⁸⁸.

4.4. Yoksulluk Yönetimi Ve Sosyal Politika Temelinde Türkiye'de Yoksullukla Mücadelede Politika Transferi Kapsamında İncelenebilecek Bazı Politika Ve Programlar

Tarihsel olarak insanlığın başta beslenme olmak üzere, barınma, giyinme ve ısınma gibi çeşitli temel kaygıları olagelmıştır. Gelişim çizgisi içerisinde insanlığın ihtiyaçları da zamanla çeşitlenmiş, bu ihtiyaçların olabildiğince karşılanarak insan refahının artırılması çabaları toplum ve devlet hayatında önemli yer tutmuştur. Fakat bir yandan kaynakların sürekli artan insan nüfusuna oranla sınırlı olması, diğer yandan da söz konusu kaynakların dağılımında yaşanan adaletsizlikler yoksulluğu her zaman insanlığın sorunlar gündeminin baş sıralarına yerleştirmiştir. Ayrıca belli dönemlerde eşitsizlik, yoksulluk gibi sorunların göz ardı edilme eğiliminde olunması da yoksulluğun artmasının nedenlerinden biri olarak gösterilmektedir⁵⁸⁹. Bu sebeplerle ekonomik, sosyal ve siyasi yönleriyle yoksulluk sorununa çözüm bulunması zorunluluğu, gelişmiş ve gelişmekte olan tüm toplumların ortak kaygısı olarak kendisini göstermektedir.

Aktan yoksulluğu toplumun çeşitli kademelerinde (aile, bölge ya da ülke düzeyinde) ortaya çıkabilecek sosyal risklere bağlı olarak ortaya çıkan bir sorun

⁵⁸⁸ Coşkun ve Gündüz, **a.g.m.**, ss. 294- 297.

⁵⁸⁹ Abdulvahap Özcan, "Denizli'de Mutlak Yoksulluk Sınırının Belirlenmesi ve Yoksullukla Mücadele", **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 31, 2018, s. 2.

olarak değerlendirmekte ve yoksullukla mücadeleyi de bir toplumsal risk yönetimi faaliyeti şeklinde ifade etmektedir. Sosyal risk yönetiminde temel olarak, bireylerin ve belli grupların aldığı bazı önlemlerden oluşan enformel araçlar ile devlet tarafından uygulanacak politikalar ile piyasada işletilecek belirli mekanizmalardan oluşan formel araçlar ve politikalar uygulanmaktadır. Bu anlamda sosyal risklerin tamamen ortadan kaldırılması ancak devlet tarafından alınacak çeşitli önlemler ve uygulanacak politikalarla mümkün olabilecektir. Bu nedenle yoksullukla mücadelede kamusal politikalar son derece önemlidir. Yoksullukla mücadele stratejilerinin başarılı olabilmesi için aşağıdaki hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir⁵⁹⁰:

- Yoksulluk sorunu çeşitli boyutlarıyla ve soruna yol açan çeşitli nedenler dikkate alınarak ele alınmalıdır.
- Yoksullukla mücadelede geniş çaplı etkiler yaratabilecek makro- ekonomik istikrarın sağlanması, öngörülebilir bir yatırım ortamı yaratılması, dışa açık etkileşimli piyasalar gibi koşulların sağlanması gerekmektedir.
- Kamu kaynaklarının kullanılmasında saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin yerleştirilmesine önem verilmelidir.
- Yoksullukla mücadele hedeflerinin geniş katılımlı bir süreç içerisinde belirlenmesi, bu süreçte sağlanan ilerlemelerin tespit edilmesinin sağlanması ve gerektiğinde politikaların yenilenmesi için geri bildirim mekanizmalarının kurulması gerekmektedir.

Yoksulluk gibi çok katmanlı bir sorunla başa çıkmada birlikte uygulanacak bir dizi politikadan oluşan iyi tasarlanmış yoksullukla mücadele stratejilerine ihtiyaç duyulduğu ifade edilmektedir. Buna göre yoksullukla mücadele stratejileri ekonomik ve insani gelişme hedeflerini yönetim konularıyla desteklemelidir. Etkili yoksullukla baş etme yöntemleri öncelikle *ekonomik gelişmeyi* içermelidir, çünkü ekonomik gelişme yoluyla birçok insanın durumu iyileştirilebilir. İnsani gelişmeyi içeren *sosyal koruma* önemlidir, çünkü insanları yoksulluğa karşı savunmasız hale getiren koşulları iyileştirmeyi hedefler. Son olarak demokratik katılım unsuru olarak

⁵⁹⁰ C. Can Aktan, “Sosyal Riskler, Yoksulluk ve Sosyal Risk Yönetimi”, Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ed. C. Can Aktan, **Hak-İş Konfederasyonu Yayını**, 2002c.

ifade edilebilecek *siyasi yetkilendirme* ise yoksulların yaşamlarında fark yaratacak politikalara etki edebilmelerine yardımcı olmaktadır⁵⁹¹.

Birleşik Krallık'ta yoksulluk sorununu çözmek amacıyla çeşitli araştırmalar yapan ve bu alandaki çalışmalarını finanse eden bir yardım kuruluşu olan Joseph Rowntree Vakfı, 2014 yılında yayınladığı kapsamlı bir yoksulluk araştırmasında yoksulluğu tüm yönleriyle ortadan kaldıracak tek bir stratejiden bahsetmenin mümkün olmadığını, buna karşılık yoksullukla mücadele stratejilerinin başarı şansını artıracak 8 önemli maddenin ise aşağıdaki gibi sıralanabileceğini belirtmektedir⁵⁹²:

- *Siyasi taahhüt*: Siyasilerin be bürokrasinin vereceği destek, yoksullukla mücadele stratejilerine ivme kazandırır.
- *Sorunluluk ve hesap verebilirlik*: Hesap verebilirliğin vurgulanmadığı stratejilerde başarı şansı azalmaktadır.
- *Ekonomik politikalarla bağlantı*: Yoksulluk karşıtı politikaların etkili olması için stratejilerin ekonomik politikalarla birlikte geliştirilmesi gerekmektedir.
- *Kurumsal düzenlemeler*: Kurumsal yapının ve yönetim sistemlerinin geliştirilmesi, kalkınma ve yoksullukla mücadele hedeflerine yardımcı olur. Siyasi değişikliklere karşı belli bir koruma sağlar.
- *Koordinasyon*: Yoksulluğun çok boyutlu doğası, mücadele stratejilerinin hükümet düzeyinde yüksek koordinasyon gerektirdiği anlamına gelmektedir.
- *Uygulama*: Geliştirilen stratejilerde taahhüt edilenler hedefler ile bunların uygulamaları arasında ortaya çıkan boşluklar başarı imkanını zayıflatmaktadır.
- *Dış paydaşların katılımı*: Önemli bir bilgi kaynağı olan dış paydaşların stratejilerin uygulanmasına dâhil edilmesi gerekir.
- *Etkili bir izleme ve değerlendirme mekanizması*: Amaçlara ulaşılması ve yakalanan başarıların kalıcı olabilmesi için sonuçların değerlendirilmesi kritik önemdedir.

⁵⁹¹ Paul Spicker, "An Introduction to Social Policy", <http://www.spicker.uk/social-policy/poverty.htm>, (10.12.2021).

⁵⁹² Joseph Rowntree Foundation, **Reducing Poverty in the UK: A Collection of Evidence Reviews**, https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/Reducing-poverty-reviews-FULL_0.pdf, p. 23, (18.12.2021)

Bilen ve diğerkleri ise, yoksullukla mücadelede ekonomik büyüme ve yoksulluk ilişkisini tartışmakta ve büyümenin yoksulluk üzerindeki tüm azaltıcı etkisine rağmen piyasa referanslı büyüme modellerinin daha az emek ve daha fazla sermaye kullanımını vurgulaması nedeniyle son yıllarda yoksulluğun ağırlaştığını ifade etmektedir. Ayrıca ekonomik kalkınma sürecinde teknolojik gelişim ve nitelikli emek gücünden yoksun olan ülkeler açısından olumlu sonuçların ortaya çıkmasının zor olduğu açıktır. Bu anlamda son yıllarda ortaya çıkan krizler yoksulluk sorunun yalnızca ekonomik büyüme sayesinde ortadan kaldırılabileceği düşüncesini sürdürülemez kılmaktadır. Dolayısıyla yoksullukla mücadelede etkin kamusal mücadele stratejilerine ihtiyaç duyulmaktadır. İstihdam artırıcı projeleri desteklemek, asgari ücret politikasında yoksulluk sınırını dikkate almak, yoksullara yönelik mikro krediler sağlamak ve yoksulların beşeri ve sosyal sermaye yatırımları sayesinde kalıcı yoksulluktan kurtarılmasını sağlamak gibi politikalar bu kapsamda değerlendirilmektedir⁵⁹³.

Özetle yoksullukla mücadele konusu tarihsel anlamda devletlerin her zaman ilgi duyduğu bir konu olagelmıştır. Yoksulluğu azaltmak, önlemek ya da ortadan kaldırmaya yönelik olarak alınan tedbirler ve girişimler yoksullukla mücadele kapsamında ele alınmaktadır. Daha ayrıntılı olarak bakıldığında ise yoksulluğu meydana getiren gelir dağılımı eşitsizliği ile mücadele etmek, yoksulluğun kronikleşmesi ve nesilden nesile aktarılmasını önlemek ve yoksulların beşeri sermayelerini ve fırsat eşitliğini geliştirmek de geniş bir alana yayılan yoksullukla mücadele hedefleri arasında sayılmaktadır. Bu doğrultuda çoğu ülkede devletin görev alanına dâhil edilen yoksullukla mücadele, bazı ülkelerde sivil toplum alanına havale edilmiş, az gelişmiş ülkelerde ise DB ve BM gibi uluslararası kuruluşların yoksullukla mücadele programlarına ihtiyaç duyulmuştur⁵⁹⁴.

Yoksullukla mücadelenin ideal anlamda hedefi, bir toplumun tüm üyelerinin belirli bir refah düzeyini yakalaması ve yoksulluk sorununun ortadan kaldırılmasıdır. Her ne kadar bu ideale ulaşmak zor olsa da, çeşitli alanlarda uygulanacak etkili kamu

⁵⁹³ Mahmut Bilen ve diğerkleri, “Yoksulluk Sorunu Üzerine”, **Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 1, 2005, ss. 22- 23.

⁵⁹⁴ Yılmaz Daşlı, “Yoksullukla Mücadelede Yeni Bir Yaklaşım: İşlevsel Yoksulluk”, **Turkish Studies**, Vol 13, Sayı 26, 2018, s. 465.

politikalarıyla yoksulluğu olabildiğince azaltmak mümkündür. Kullanılacak araçlar açısından bakıldığında ise ülkelerin mevcut sosyal güvenlik/ sosyal koruma politikalarına ek olarak başka ülkelerin etkili politika ve programlarının değerlendirilebileceği görülmektedir. Bu anlamda önceki kısımda ayrıntılı olarak açıklanan politika transferinin, yukarıda birçok örnekle somutlaştırılan yoksullukla mücadele stratejilerinin değerlendirilmesi ve uygulamaya aktarılmasında etkili olacağı ifade edilmektedir⁵⁹⁵.

Bu doğrultuda yoksullukla mücadele konusuna odaklanan birçok çalışmada yoksulluğun çok boyutlu yapısını dikkate alan birçok yoksullukla mücadele önerisi ve stratejisinin geliştirildiği görülmektedir. Türkiye’de de yoksullukla mücadelenin devlet, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının dâhil olduğu bir yapı içerisinde sürdürüldüğü ifade edilmektedir. Çalışmanın önceki bölümünde Türkiye’de ve dünyada yoksullukla mücadele ve yoksullukla mücadelenin kurumsal yapısı ile birlikte alan yazınında öne çıkan yoksullukla mücadele stratejileri çeşitli alt başlıklar halinde ayrıntılı olarak incelenmişti. Bu kısımda ise kamu politikası transferi kapsamında ele alınabilecek bazı yoksullukla mücadele araçları incelenecektir.

Bu politika ve programlar AB’de uygulanan *vatandaşlık geliri uygulaması* ile başlatılabilir. Asgari gelir desteği kapsamında negatif gelir vergisi, koşullu ve koşulsuz temel gelir gibi alternatif önerilerin ele alınması gerekmektedir. Yine AB’nin önemli düzenlemelerinden olan ve yoksulluğu sosyal dışlanma ile birlikte ele alan ve sosyal dışlanma ile mücadelede *sosyal içerme stratejilerini* öne çıkaran yaklaşımı, Türkiye’de yoksullukla mücadeleyi daha kapsamlı ve geleceğe dönük bir bakış açısıyla ele almayı kolaylaştıracak kamu politikası transferleri başlığı altında incelemek mümkündür. Ardından Türkiye ile birlikte dünyanın birçok ülkesinde uygulanan *mikro kredi uygulamasının* yeni imkânlar ve tartışmalar temelinde güçlendirilmesi ve Türkiye’de yoksullukla mücadelede daha çok tartışılması gerektiği ifade edilmektedir. Son olarak geleneksel yoksullukla mücadele yöntemleri içerisinde önemli bir yeri *olan* sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler arasında fonksiyonel bir ayırım yapılması önerileri kapsamına alan *refah yönetişimi*

⁵⁹⁵ Incedal, **a.g.m.**, s. 127.

uygulamaları yoksullukla mücadelede önemli görülmekte ve Türkiye açısından değerlendirilmesi gereken bir politika olarak işaretlenmektedir.

Yoksullukla mücadelede yoksulluk yönetimi veya sosyal politika temel yaklaşımları başlıkları altında ele alınabilecek bu politikalara geçmeden önce Türkiye'nin mevcut yoksullukla mücadele yapısını güçlendirebilmek adına bazı tavsiyeler ortaya konulacaktır. Bu öneriler daha çok alan yazınında dağınık vaziyette yer alan yoksullukla mücadele önerilerinin bir araya getirilmesi ile elde edilmiştir. Dolayısıyla politika transferine konu olabilecek bazı politika veya uygulamaların değerlendirilmesinden önce hem mevcut yapıdaki eksikleri ifade etmek, hem de bu problemlerin çözümüne yönelik olarak tedbirler ortaya koymak önemli görülmektedir. Bu öneriler aşağıdaki gibi listelenmektedir:

- *Hak temelli sosyal politikaların geliştirilmesi:* Yoksullukla mücadele yapısının güçlendirilmesi için ortaya konulabilecek ilk öneri, Türkiye'de yoksullukla mücadele anlayışının ve yoksullukla mücadelede kurumsal ve yasal düzeylerin yeniden ele alınması gerektiği üzerinedir. Öncelikle yoksullukla mücadele ve sosyal yardım zihniyeti açısından bakıldığında kendini sosyal devlet olarak tanımlayan Türkiye'de bazı sorunların olduğu ifade edilmektedir. Buna göre toplumdaki tüm bireyleri güvence altına almaya çalışan önlemler bütünü olarak ifade edilen sosyal politikanın önemli çıktılarında biri de hak temelli sosyal politikalar. Devletin merkezi konumda olduğu, bireyleri başka hiçbir kurum veya kuruluşa muhtaç hale getirmeden sosyo-ekonomik güvence altına almayı hedefleyen ve vatandaşlık hakkı dolayısıyla sosyal korunmanın güvence altına alındığı hak temelli sosyal politikalar sosyal politika alanında önemli bir yaklaşımı temsil etmektedir⁵⁹⁶. Türkiye'de yoksullukla mücadele ele alındığında ise hak temelli sosyal politikalar ziyade talep temelli ve STK'lar ile enformel sektörün etkin olduğu bir yapı gözlenmektedir.
- *Yasal ve kurumsal yapının sadeleştirilmesi:* Öte yandan Türkiye'de sosyal yardım mevzuatının parçalı ve dağınık bir yapıda olması ve bu alanda çerçeve

⁵⁹⁶ Doğa Başar Sarıpek, "Hak Temelli Sosyal Politikadan Hayırseverlik Temelli Sosyal Politikaya Geçişte Sivil Toplum Örgütlerinin Rolü", *İnsan& İnsan*, Yıl 4, Sayı 11, 2017, s. 95.

bir kanun bulunmaması, uygulama birliğinin sağlanamaması ve yardımlarda mükerrerlik gibi sorunlara yol açmaktadır. Ayrıca her ne kadar 2011 yılında ASPB'nin kurulması ve BSYBS'e geçiş sürecinde kurumsal yapı dağınıklığı giderilmeye çalışılmışsa da bu alandaki sorunlar tam anlamıyla aşılamamıştır. Bu nedenle kurumlar arasındaki bağlantıyı ve yönetimi kolaylaştıracak düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Önemli olan diğer bir nokta ise yoksullukla mücadelede yapılan kamusal sosyal harcamaların denetiminin etkin bir şekilde yapılması gerekliliğidir⁵⁹⁷. Bu doğrultuda dağınık halde bulunan yasal mevzuatın yeniden düzenlenmesi ve gerekirse bir yoksullukla mücadele yasasının çıkarılması, devlet ve devlet dışı aktörlerce yürütülen yoksullukla mücadelede kurumsal birliğin ve idarenin sağlanması önemli görülmektedir. Ayrıca yoksullukla mücadelede kamu kaynaklarının kullanımı etkin bir şekilde denetlenmeli ve kaynak israfının önüne geçilmelidir.

- *Yoksulluk veri tabanının oluşturulması:* Türkiye'de yoksullukla mücadeleyi güçlendirecek diğer bir öneri ise özellikle Covid- 19 salgını şartları göz önüne alınarak ülkenin kapsamlı bir yoksulluk haritasının çıkarılması ve yoksulluğu ortaya çıkaran nedenlerin belirlenmesine yönelik olarak bir yoksulluk veri tabanının oluşturulması gerektiğidir.

Türkiye'de son yıllarda kamu sosyal harcamalarında ciddi artışlar gerçekleşmiştir. Fakat bu yöndeki kazanımların kalıcı hale gelmesi yoksulluk dinamiklerinin iyi anlaşılmasına bağlıdır. Dolayısıyla yoksulluğa yol açan nedenlerin belirlenmesi açısından bölgeler arası farklılıkları da yansıtabilecek şekilde ulusal bir yoksulluk veri tabanının oluşturulması gerektiği savunulmaktadır⁵⁹⁸. Bu şekilde yoksulluğun zaman içerisindeki dönüşümü ve alt dinamiklerini de izleyebilmek mümkün olacak ve kapsamlı stratejilerde çokça ihtiyaç duyulan veri kaynakları geliştirilmiş olacaktır.

Gündoğan'a göre de toplumda kimlerin hangi düzeylerde yoksul olduğu bilinmeksizin yoksullukla mücadele edilmesi mümkün değildir. Bu yönde mücadelenin hedef kitesinin belirlenmesi için yoksulluk araştırmalarının geliştirilmesi ve il, ilçe ve mahalle düzeylerinde yoksulluk envanterinin

⁵⁹⁷ Karagöz, **a.g.m.**, ss. 158- 163.

⁵⁹⁸ Sarısoy ve Koç, **a.g.m.**, s. 344.

çıkarılması gerekmektedir. Böylece yoksulluk veri tabanı ekseninde kısa, orta ve uzun dönemli planlı stratejilerin uygulanması kolaylaşacaktır⁵⁹⁹.

- *Birbirini tamamlayıcı politikalar uygulanması:* Yoksullukla mücadeleyi kolaylaştıracak diğer bir önemli öneri ise ekonomik ve sektörel politikaların sosyal politikalarla desteklenmesi gerektiği hususudur. Ekonomik gelişme yaklaşımlarının yoksullukla mücadelede dolaylı yönlerden katkı sağlaması, yoksulluğun yapısal nedenlerini ortadan kaldırmayı ve toplumun genel refah standardını yükseltmeyi amaçlayan sosyal politikaların ekonomi politikalarını tamamlayıcı olarak uygulanmasını gerekli kılmaktadır⁶⁰⁰. Bu anlamda etkili yoksullukla mücadele stratejilerinde dolaylı müdahale yöntemleri ile birlikte doğrudan müdahale araçlarının da kullanılması gerektiği anlaşılmaktadır.
- *Yoksul yanlısı büyümenin vurgulanması:* İktisadi kalkınma bahsinde ekonomik gelişmenin yanında büyümenin niteliği de önem taşımaktadır. Yoksulluğu azaltma hedefleri doğrultusunda yoksulların yoğun olarak bulunduğu sektörleri etkileme ve yeni istihdam olanakları yaratma etkinliğine sahip büyüme modellerinin olumlu sonuçlar ortaya çıkaracağı açıktır. Bu doğrultuda yoksul yanlısı büyüme olarak ifade edilen ekonomik gelişme sürecinin daha fazla tartışılması ve vurgulanması gerekmektedir. Yoksul yanlısı büyümenin açıklanmasında iki tanım kullanılmaktadır. İlk tanıma göre yoksulların büyümeden elde edecekleri faydanın toplumun diğer kesimlerine oranla daha yüksek olması durumu, büyümeyi yoksul yanlısı yapmaktadır. Bu anlamda gelir dağılımı eşitsizliğine müdahale eden bir yaklaşım ortaya çıkmaktadır. İkinci tanıma göre ise basitçe yoksulluğu azaltan büyüme yoksul yanlısı büyüme olarak ifade edilir. Her iki durumda da yoksul yanlısı büyüme için en önemli gerekliliğin makroekonomik istikrar ortamının sağlanması olduğu vurgulanmaktadır. Bu doğrultuda yüksek enflasyonun kontrol altına alınması, büyük bütçe açıklarından kaçınılması ve ödemeler dengesi krizlerine yol açabilecek gelişmelerin önlenmesi ve ekonomideki oynaklıkların azaltılması önerileri sunulmaktadır⁶⁰¹.

⁵⁹⁹ Gündoğan, **a.g.m.**, 2008, ss. 55- 56.

⁶⁰⁰ Temiz, **a.g.m.**, 2008, s. 91.

⁶⁰¹ Kabaş, **a.g.m.**, ss. 291- 292.

- *Gelir dağılımının düzeltilmesi:* Yukarıda ifade edildiği gibi büyümenin yoksul yanlısı olabilmesi için yoksulların gelirlerinde meydana getirilecek artışın, toplumun ortalama gelir artışından fazla olması gerekmektedir. Ancak bu sayede toplumun en zengin ve en yoksul yüzdeler dilimlerinin milli gelirden aldıkları pay arasında kabul edilebilir bir iyileşme olması sağlanabilir.

World Inequality Lab tarafından her yıl yayınlanan Dünya Eşitsizlik Raporu'nun 2021 yılı verilerini içeren sayısına göre Türkiye'de gelir dağılımı eşitsizliği son on beş yılda artış göstermiş, özellikle son üç yılda yaşanan ekonomik yavaşlama ise tüm nüfus gruplarının gelirlerini azaltmıştır. 2021 verilerine göre Türkiye'de en zengin %10'luk kesim toplam gelirin %54.5'ini almakta iken, en yoksul %50'lik dilim ise gelirin yalnızca %12'sini elde etmektedir. Öte yandan rapor, en yoksul %50'lik dilim milli servetin %4'ünü, en zengin %10 ise milli servetin %67'sini elinde tuttuğunu göstermektedir. Ortalama yıllık gelir açısından bakıldığında ise, en yoksul %50 ile en zengin %10 arasında yaklaşık 23 kat fark olduğu ifade edilmektedir⁶⁰².

Gelir dağılımının iyileştirilmesi hedefi doğrultusunda Türkiye'de de yoksulluğun yoğun olarak yaşandığı kırsal kesime yatırım yapılması, yoksul emeğinin büyüme sürecinde yoğun olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu açıdan yoksul yanlısı bir büyüme için gelir dağılımı adaletsizliğinin düzeltilmesi, eşitsizliklerin azaltılması için ise tarım kesimi başta olmak üzere kırsal kesimin hedeflenmesi gerekmektedir. Ayrıca kentsel yoksulluğun kaynağı olarak gösterilen kırsal yoksullukla mücadele edilmesi, nüfusun büyük çoğunluğunun yaşadığı kentlerdeki yoksulluk profilinin düzeltilmesine de yardımcı olacaktır.

Bu kısımda toplumu ekonomik, sosyal ve siyasi yönlerden etkileme kapasitesine sahip bir sosyal risk unsuru ile mücadele edilmesinde önemli olduğu düşünülen bazı önerilere yer verilmiştir. Mevcut yoksullukla mücadele yapısını tamamlayıcı ve destekleyici olarak bu önerilerin Türkiye'de yoksullukla mücadele kapasitesini güçlendireceği düşünülmektedir. Öte yandan daha önce de ifade edildiği

⁶⁰² World Inequality Lab, **World Inequality Report**, Coordinated by Lucas Chancel and others, 2022, pp. 221- 222.

gibi yoksullukla baş etmede devletlerin ulusal politikaları her zaman yeterli olmamaktadır. Bu anlamda yoksulluğu tamamen ortadan kaldırmaya dahi bu yönde başarılı politikalar geliştiren ve yoksulluğu kontrol altına almayı başaran ülkelerin deneyimleri önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle kriz dönemlerinde ülkelerin birbirinden öğrenme süreçlerinin kolaylaştığı ve politika transferi başlığı altında alternatif politika geliştirme süreçlerinin destek bulduğu ifade edilmektedir. Bu doğrultuda Türkiye'nin yoksullukla mücadelesine katkı sağlayacağı düşünülen bazı alternatif uygulamalar ele alınacaktır.

4.4.1. Sosyal Politika Uygulaması Olarak Asgari Gelir Desteği/ Vatandaşlık Geliri Modeli

Ekonomik ve sosyal sorunların başında gelen yoksullukla mücadelede devletler sosyal güvenlik sistemlerini geliştirmeye gayret etmekte ve sosyal güvenlik yapısının tüm vatandaşları kapsamı için çalışmaktadır. Buna ek olarak sosyal yardımlar ve sosyal hizmet politikaları yoluyla da yoksulluk kontrol altına alınmaya ve mümkünse önlenmeye çalışılmaktadır. Bazı ülkelerde ise benimsenen refah rejimi ve ülkenin ekonomik ve sosyal koşulları doğrultusunda asgari gelir desteği, vatandaşlık geliri, şartsız gelir transferi, şartlı temel gelir gibi özel programlardan oluşan yoksullukla mücadele yöntemleri de geliştirilmiştir⁶⁰³.

Yoksullukla mücadelede bir politika transferi örneği olarak ele alınabilecek uygulamaların başında temel gelir ya da asgari gelir desteği olarak ifade edilen model gelmektedir. Asgari gelir desteği uygulaması insani bir yaklaşım olarak, belli bir gelir düzeyinin altında olan ihtiyaç sahiplerine bir vatandaşlık hakkı şeklinde, sınırlı, düzenli ve nakit olarak sağlanacak bir gelir desteği olarak ifade edilmektedir⁶⁰⁴.

Koray, günümüzde üretim yapıları ve teknoloji alanları, istihdam ve çalışma ilişkileri, çalışmanın anlamı ve değeri ile bireylerin ve toplumların ihtiyaçlarının hızlı bir biçimde değiştiğini, sosyal politika alanının da kaçınılmaz olarak bu değişimden

⁶⁰³ Eyüp Bedir, "Yoksullukla Mücadelede Yeni Bir Tartışma Alanı: Vatandaşlık Geliri", **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, 2012, s. 93.

⁶⁰⁴ Ayşe Buğra ve N. Tolga Sınmazdemir, "Yoksullukla Mücadelede İnsani ve Etkin Bir Yöntem: Nakit Gelir Desteği", **Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu Araştırma Raporu**, İstanbul, 2006, s. 2.

etkilendiğini ifade etmektedir. Bu dönüşüm sürecinde çeşitli alternatif çözümler tartışılmakta olup, son yıllarda AB düzeyinde kabul gören ve çoğu Avrupa ülkesinde uygulanan *asgari gelir güvencesi modeli* bu alternatifler arasında öne çıkmaktadır. Geçmişe oldukça eskiye dayandırılan bu düşünce, geçimini sağlayamayan ailelere yapılan sosyal yardımlar ve engelliler ve yaşlılar gibi gruplara yapılan kategorik yardımlardan farklı olarak herhangi bir seçicilik kriterine bağlı olmadan tüm vatandaşlara yönelik bir hak olarak kurgulanmaktadır⁶⁰⁵.

Ayrıca sosyal politikaların çeşitli sosyal, ekonomik ve siyasi parametreler tarafından dönüştürülmesi bahsi etrafında, Covid- 19 küresel salgının etkilerini de hesaba katmak gerekir. Devletlerin sosyal sorunlara müdahalede önemli araçlarından biri olan sosyal yardımlar ve bu kapsamda incelenen asgari gelir desteği tartışmalarının Covid- 19 salgını dolayısıyla yeni bir ivme kazandığı ifade edilmektedir. Salgının kısa sürede küresel bir krize dönüşmesi neticesinde yaşanan büyük mali kayıplar ve ortaya çıkan belirsizlik ortamı, ülkelerin krizle baş etme yöntemlerinin yeterli olmadığı, bu anlamda vatandaşları belirsizliklere karşı koruyacak asgari gelir güvencesi politikalarının gerekli olduğu düşüncesini güçlendirmiştir⁶⁰⁶.

Asgari gelir desteği, genel bir tanımlamayla geliri belirlenmiş bir sınırın altında kalan bütün vatandaşlara kamu kaynaklarından düzenli olarak sağlanan nakit transferleri olarak ifade edilmektedir. Günümüzde refah devleti tecrübesinin bir yansıması şeklinde birçok Avrupa ülkesinde kabul edilen bir yöntem olarak ele alınan asgari gelir uygulamaları tarihsel olarak, 17. yüzyıldan itibaren yoksullukla mücadeleyi siyasi bir sorumluluk olarak değerlendirmeye başlayan yaklaşımlarla ilişkilendirilmektedir. Bu anlamda yoksullukla mücadele bireysel hayırseverlik veya dini kurumların bir faaliyet alanı olarak görülmenin ötesinde siyasi kurumlar ile

⁶⁰⁵ Meryem Koray, “Sosyal Politikanın Anlamı ve İşlevini Tartışmak”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı 4, 2007, ss. 35- 38.

⁶⁰⁶ Vox, “Everywhere Basic Income Has Been Tried, In One Map”, <https://www.vox.com/future-perfect/2020/2/19/21112570/universal-basic-income-ubi-map>, (22.12.2021)

bireyler arasındaki ilişkinin zaman içerisinde değişen bir boyutu olarak değerlendirilebilir⁶⁰⁷.

Yoksullara nakit olarak yapılacak gelir desteğinin düşünsel kökenleri ile ilgili tartışmalarda genellikle Thomas Paine'in 1791 yılında yayınlanan *Rights of Man (İnsanın Hakları)* isimli eserine atıf yapılmaktadır. Bu kitapta savunulan görüşler daha sonraki yıllarda toplumun yoksul kesimlerine insan onurunu zedelemeyen bir vatandaşlık hakkı olarak verilmesi öngörülen nakit gelir desteğinin altyapısını oluşturmuştur⁶⁰⁸. G. Stigler ise 1946 yılında asgari ücret uygulaması yerine belli bir gelir düzeyini yakalayamayan kişilere devlet tarafından ödeme yapılmasını öngören bir gelir vergisi modeli önermiştir. Benzer şekilde Milton Friedman *Kapitalizm ve Özgürlük* adlı kitabında karmaşık refah sistemlerinin yerine, kapsamlı bir nakdi gelir desteği olan ve pozitif gelir vergisi ile bağlantılı *Negatif Gelir Vergisi* önerisinde bulunmuştur⁶⁰⁹.

Sosyal koruma yardımları içerisinde asgari gelir desteği uygulamalarının iki özelliğinden bahsetmek mümkündür. Birincisi bu tür yardımlar çoğunlukla merkezi ve yerel organizasyonlar tarafından ikili bir yapı içerisinde gerçekleştirilmektedir. Gelir desteği uygulamalarında kural ve kriterler merkezi hükümet tarafından belirlenmekte, uygulama aşamasında ise yerel yönetimler etkili olmaktadır. İkincisi asgari gelir desteği, diğer sosyal yardım uygulamaları içerisinde yoksullukla mücadeleye doğrudan katkı yapmak üzere tasarlanan ve yoksullara asgari bir yaşam düzeyi sunmayı amaçlayan bir model olarak değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda temel geliri, AB sosyal politikasında önemi giderek artan bir unsur olarak ifade etmek mümkündür⁶¹⁰.

Özetle asgari gelir desteği uygulaması, düşünsel temelleri oldukça eskiye dayanan ve toplumda belirli bir gelir seviyesinin altında gelire sahip olan tüm vatandaşlara asgari bir gelirin, talep temelli kategorik sosyal yardımlardan farklı

⁶⁰⁷ Ilgın Erdem, "Avrupa'da Asgari Gelir Uygulamaları", **Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu Araştırma Raporu**, İstanbul, 2006, ss. 1- 2.

⁶⁰⁸ Buğra ve Sınmazdemir, **a.g.r.**, s. 2.

⁶⁰⁹ C. Can Aktan ve İ. Yaşar Vural, "Yoksullukla Mücadele ve Negatif Gelir Vergisi Önerisi", **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Hak- İş Konfederasyonu Yayını, Ankara, 2002c.

⁶¹⁰ Selim Coşkun ve diğerleri, "Asgari Gelir Desteği ve Türkiye'de Uygulanabilirliği: Bir Model Denemesi", **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 13, Sayı 3, 2011, s. 133.

olarak hak temelli bir anlayışla sunulmasını öngören bir yaklaşım olarak anlaşılmaktadır. Bu doğrultuda asgari gelir desteği uygulamalarını temelde, modern toplumların özerk bireyleri ile onlara karşı sosyal ve ekonomik sorumlulukları olan devlet arasındaki ilişkilerin yoksullukla mücadele alanına yansıyan bir yönü olarak ifade etmek mümkündür.

Öte yandan temel gelir düşüncesine yönelik bir görüş birliğinden bahsetmek mümkün değildir. Yukarıda ideal şekliyle tanımlanan asgari gelir desteği modelinin dayanakları ve uygulaması açısından farklı yaklaşımlar öne sürülmüştür. Koray'a göre temel gelirin dayanakları konusunda piyasacı ve toplumcu olmak üzere iki ana görüşten bahsetmek mümkündür. Piyasa yönelimli görüşler temel gelir bahsinde negatif gelir vergisini savunurken, piyasanın güçlendirilmesini, işgücü hareketliliği ve esnekliğinin sağlanmasını önermektedir. Toplumcu bakış açısıyla temel geliri savunanlar ise işsizlik ve yoksullukla mücadele, çalışma koşullarının iyileşmesi ve demokratik katılımın güçlenmesi gibi hedefleri benimsemektedir. Temel gelirin koşulları bakımından ise yoksullara sağlanacak asgari gelir desteğinin belli bir karşılıklılık çerçevesinde verilmesini savunan yaklaşımlarla, birçok alanda eşitsizliklerin hâkim olduğu günümüz modern toplumlarında sosyal adaletin sağlanabilmesi için her vatandaşa koşulsuz ve düzenli olarak sağlanacak bir temel gelirin gerekli olduğunu savunan görüşler mevcuttur⁶¹¹.

Son yıllarda yoksullukla mücadele alanında özellikle akademik çevreler tarafından daha fazla gündeme getirilen ve AB uygulamaları çerçevesinde Türkiye'de de uygulanabilirliği tartışılan asgari gelir desteğinin anlamı ve mahiyetine dair yapılan bu açıklamalardan sonra, modelin en gelişmiş örneklerini gördüğümüz AB uygulamaları ele alınacaktır. Ardından temel gelire yönelik öne sürülen kimi endişeler kısaca incelendikten sonra asgari gelirin Türkiye açısından önemi vurgulanacaktır.

Avrupa Şartı'nın 30. maddesinde tüm vatandaşların yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkını vurgulamakta ve bu doğrultuda anlaşmanın taraflarına, yoksulluk ve toplumsal tecrit içerisinde yaşayan veya bu riskle karşı karşıya olan bireyler ve ailelerinin genel ve eşgüdümlü yaklaşımlar çerçevesinde

⁶¹¹ Koray, **a.g.m.**, 2007, ss. 37- 38.

istihdam, eğitim, sağlık, konut ve diğer sosyal olanaklara ulaşmalarını teşvik edecek önlemler alma yükümlülüğü getirmektedir⁶¹². Bu anlamda minimum gelir desteği uygulamaları AB'nin yoksulluk ve toplumsal dışlanma ile mücadele hedefi doğrultusunda aldığı önlemlerden biri olarak ifade edilebilir.

Sosyal sorunlar ve risklerle mücadelede Avrupa ülkelerinde farklı zamanlarda ve farklı formlarda olmak üzere çeşitli önlemler geliştirilmiştir. Bu anlamda asgari gelir desteği uygulamaları AB ülkelerinde farklı anlamlar ifade etmekte ve farklı şekillerde adlandırılmaktadır. Söz gelimi Fransa, Lüksemburg, İspanya ve Portekiz gibi bazı ülkelerin minimum gelir desteği planlarında açıkça *asgari gelir* ifadesi yer alırken, Avusturya, Almanya, Hollanda ve İsveç gibi ülkelerde *sosyal yardım* ibaresi kullanılmaktadır. Belçika'da *entegrasyon*, Birleşik Krallıkta *gelir desteği*, İrlanda'da *tamamlayıcı refah ödeneği*, Estonya'da *geçim yardımı*, Slovakya'da ise *maddi ihtiyaç yardımı* söylemleri tercih edilmektedir⁶¹³.

Bununla birlikte Avrupa'da asgari gelir desteği plan ve uygulamalarının bazı ortak özelliklerini ise aşağıdaki gibi ifade etmek mümkündür⁶¹⁴:

- *Garantilidir*, sosyal koruma sistemlerine önceki katılımlardan bağımsız olarak verilmektedir.
- *Asgari düzeydedir*, sosyal korumada son aşama güvenlik ağları olarak düşünülmekte ve ulusal ve yerel yaşam standardına göre şekillenmektedir.
- Sosyal yardım olarak *sübjektif bir hakkın ifadesidir*, bireyler tarafından talep edilmelidir. Düzeyi herkes için eşit olarak kanunlar ve idari kurallar tarafından belirlenmektedir.
- Ödemeler *gelir testine göre yapılmaktadır*. Yardımın niteliği ve miktarı bireylerin veya hanehalkının minimum gelir eşiğini geçmemesine bağlıdır.

AB ülkelerinde asgari gelir yardımı uygulamaları bakımından üçlü bir sınıflandırma yapılmaktadır. Buna göre fazla yaygın olmayan ve yalnızca

⁶¹² Council of Europe, **European Social Charter (Revised)**, <https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3678.pdf>, (19.12.2021)

⁶¹³ Ramon Pena Casas, "Minimum Income Standards in Enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes", Working Paper: Setting Minimum Social Standards across Europe, https://www.researchgate.net/publication/238733340_Minimum_income_standards_in_enlarged_EU_Guaranteed_Minimum_Income_Schemes, p. 17, (20.12.2021)

⁶¹⁴ **a.g.m.**, p. 18.

Lüksemburg ve Avusturya'da uygulanan *genel asgari yardımlar*, yeterli kaynağa sahip olmayan ve gelir eşiği testini geçen herkese açık ve kapsamlı uygulamalardır. Daha yaygın olan minimum gelir yardımı türü ise *kategorik yardımlar* olup yeterli kaynağa sahip olmayan yaşlılar, engelliler ve işsizler gibi toplumun belli kesimlerine yönelmektedir. *Bağlı yardımlar* ise kişilerin belli mal ve hizmetlere aynı veya nakdi olarak erişimini sağlamak üzere gelir desteği verilmesini ifade etmektedir⁶¹⁵.

AB üyesi ülkelerde yoksullukla mücadele etme ve toplumun refah düzeyini yükseltme amacındaki asgari gelir desteği uygulamalarından faydalanma koşulları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Buna göre yaş, ikamet, vatandaşlık ve yardımların süresi gibi koşullara bağlı olarak asgari gelir desteğinden yararlanma imkânı değişmektedir. Birçok AB ülkesinde 18 yaş yardımlardan yararlanma sınırı olarak belirlenmiştir. Bazı ülkelerde ise sınır 25 yaştır. İkamet koşulu, yardımlardan yararlanacakların yasal olarak ülkede ikamet edenlerden olmasını öngörmektedir. Vatandaşlık şartına bakıldığında ise birçok ülkede vatandaş olmayanlar için belli sınırlamaların uygulandığı ifade edilmektedir. Yardımlardan yararlanma süresi bakımından birçok ülkede sınırlama olmadığı, bazı ülkelerde ise desteklere süre sınırlaması getirildiği görülmektedir. Son olarak bazı AB ülkelerinde sosyal yardımlardan faydalanabilmenin ön koşullarından birisinin de iş arama ve işgücüne yönelme şartı olduğu ifade edilmektedir⁶¹⁶.

Asgari gelir desteği politikalarının yoksullukla mücadeledeki etkisi incelenirken ülkelerin farklı uygulamalarından ve dâhil oldukları refah rejiminin özelliklerinden haberdar olmak gerekmektedir. Bu doğrultuda AB uygulamaları Erdem tarafından 5 grupta ele alınmıştır. İskandinav uygulamasında gelir desteği kanunlarla garanti edilmiştir ve hak etme koşulları sürdüğü müddetçe uygulama devam etmektedir. Orta Avrupa Ülkeleri, sosyal güvenlik alanında sosyal sigorta ile sosyal yardımlardan oluşan ikili bir sistemi oluşturmuştur. Fransa, Almanya, Avusturya ve Hollanda'da kapsamlı asgari gelir uygulamaları mevcuttur. Genel gelir desteği sistemini uygulayan Batı Avrupa Ülkelerinde (İngiltere, İrlanda) yardımlar hak temelli olup, *workfare* unsurları ile bağlantılıdır. Güney Avrupa ülkelerinde ise

⁶¹⁵ Coşkun ve diğerleri, **a.g.m.**, s. 133.

⁶¹⁶ İncedal, **a.g.m.**, s. 129.

dar kapsamlı ve istikrarlı olmayan uygulamalar dikkat çekmektedir. Son olarak Doğu Avrupa ülkelerinde ise yardımlar Avrupa ile bütünleşme sürecinde gelişme göstermektedir⁶¹⁷.

Ancak asgari gelir desteği uygulamalarına yönelik olarak bazı tartışmaların sürdüğünü de belirtmek gerekmektedir. Buna göre nakit gelir desteği uygulamalarının yoksulları sosyal yardım sistemi içerisinde kalmaya teşvik ettiği, böylece çalışabilecek durumda olan insanları işgücüne katılımdan alıkoyduğu iddiaları gündeme gelmiştir. Bu nedenle bazı ülkelerin sistemden yararlanma koşullarını sıkılaştırdığı ve uygulamaların istihdam ile bağlantısını kurmaya çalıştıkları ifade edilmektedir⁶¹⁸.

Ayrıca nakit gelir desteği uygulamalarının maliyetinin çok yüksek olacağı, yardımların insanları tembelliğe sürükleyebileceği ya da gelir desteğinin suiistimal edilebileceği endişeleri de dile getirilmektedir. Fakat bunların çözülemeyecek sorunlar olmadığı, yoksul vatandaşlara yapılacak ödemelerin kamu kaynaklarını zorlayacak şekilde yüksek olmak zorunda olmadığı da ifade edilmektedir. Önemli olan yardımların düzensiz gelir ve belirsizlik sorunlarını aşacak şekilde sürekli olabilmesidir. Nakit gelir desteğinin insanları tembelliğe sevk edebileceği endişesi kurulacak istihdam bağlantılarıyla, yardımların suiistimali ihtimali ise kurumsal düzenlemelerle giderilebilecek durumdadır⁶¹⁹.

Son olarak vatandaşlık geliri, asgari gelir desteği ya da nakit gelir desteği gibi refah rejimi uygulamaları dolayısıyla farklı adlandırmalara konu olan modelin Türkiye'nin yoksullukla mücadelesine yapabileceği katkıları tartışmak gerekmektedir. Önceki bölümlerde ele alındığı gibi Türkiye'de farklı kurum ve kuruluşlar tarafından yürütülen ve son yıllarda hem kurumsal yapıdaki dağınıklığın giderilmesi hem de sosyal koruma harcamalarının yükseltilmesi gibi gelişmeleri içeren politikalar uygulanmaktadır. Fakat toplumun genelini ya da muhtaç durumda olanları genel olarak kapsamına alan bir asgari gelir desteği uygulaması henüz mevcut değildir.

⁶¹⁷ Erdem, **a.g.r.**, ss. 3- 17.

⁶¹⁸ Bedir, **a.g.m.**, s. 93.

⁶¹⁹ Buğra ve Sımmazdemir, **a.g.r.**

Buna karşılık Türkiye’de asgari gelir desteği modeline yakın uygulamaların olduğunu da belirtmek gerekmektedir. 2022 sayılı yasa uyarınca çalışamayacak durumda olan yaşlılara ve engellilere geçimlerini sağlamak üzere düzenli olarak verilen yardımlar bu kapsamda değerlendirilmektedir. Bu yardımlar muhtaçlık durumunun devamı süresince devam etmektedir. Ayrıca çocuklara ve gençlere yönelik düzenli sağlık kontrollerinin yapılması amacıyla yapılan şartlı sağlık yardımları ile gençlerin eğitime devamlılığını sağlama amacıyla yapılan şartlı eğitim yardımları benzer uygulamalardır. SYDV’lerin verdiği hak temelli olmayan düzensiz yardımlar, eşi vefat etmiş kadınlara yönelik düzenli nakit yardımları ile evde bakım yardım programı da asgari gelir desteğine benzer uygulamalar olarak dikkat çekmektedir⁶²⁰.

Türkiye’de yoksulluk profilinin incelendiği önceki bölümlerde ifade edildiği gibi, gıda ve gıda dışı yoksulluk oranlarının yüksek olduğu, özellikle kırsal alanlarda yoksulluğun daha ciddi boyutlara ulaştığı görülmektedir. Bu açıdan yoksulluk sorunu ile mücadelede bir taraftan mevcut yapıdaki sorunları tartışmak, diğer yandan da farklı ülke uygulamalarını incelemek anlamlı olacaktır. Bu anlamda asgari gelir desteği modeline ihtiyaç duyulduğu ifade edilmektedir.

Türkiye’de yoksullukla mücadele alanında daha etkili politikaların araştırılmasının gerekli olduğunu destekleyen göstergelerden biri de, sosyal transferler öncesi ve sonrasında yoksulluk riski altında bulunan nüfus oranıdır. Eurostat verilerine göre, 2019 yılında sosyal transferler öncesinde Avrupa Birliği ülkelerinde yoksulluk riski altında bulunan nüfus oranı ortalama %25 düzeylerinden %17 seviyesine gerilemektedir. Ülke oranlarına bakıldığında sosyal demokrat ve korporatist refah rejimlerine sahip ülkelerde transfer öncesi ve sonrası yoksulluk oranları arasında ciddi farkların olduğu gözlenmektedir. Söz gelimi birçok AB ülkesi gibi nakit gelir desteği uygulayan Fransa’da bu oranlar %23.5 ve %13 şeklindedir. Türkiye’de ise sosyal transferler öncesi yoksulluk riski altındaki nüfus oranı yüzde

⁶²⁰ İlknur Karaaslan, “Avrupa Birliği Uygulamaları Çerçevesinde Türkiye için İstihdam Odaklı Asgari Gelir Desteği Arayışları”, **İnsan&İnsan**, Sayı 3, 2015, s. 23.

25 iken, transferler sonrasında nüfusun yaklaşık olarak yüzde 22'si yoksulluk riski ile yaşamaya devam etmektedir⁶²¹.

Bu anlamda geliri, belirlenmiş bir sınıram altındaki tüm vatandaşlara yönelik olarak muhtaçlık süresi boyunca devam edecek yardım programları geliştirilmesinin önemi ortaya çıkmaktadır. Böyle bir uygulama sosyal yardım sisteminin de etkinliğini artıracaktır. Metin'e göre Türkiye'de son dönemde gerçekleştirilen düzenlemeleri asgari gelir desteği uygulamasının hayata geçirilmesi izlemelidir. Bu doğrultuda muhtaçlık tespitinin etkili bir şekilde yapılması, nakit gelir desteğinin insanları çalışmaktan alıkoyacak düzeyde olmaması ve son dönemde Avrupa ülkelerinde uygulanan gelir desteği ve işgücü piyasası bağlantısının kurulması gerektiği ifade edilmektedir⁶²².

Coşkun ve diğerlerine göre Türkiye'de asgari gelir desteği sisteminin uygulanabilmesi için aşağıdaki şartların yerine getirilmesi gerekmektedir⁶²³:

- Yasal alt yapı (Sosyal Yardım Temel Kanunu geliştirilmelidir)
- Muhtaçlık tespitinin etkili bir şekilde yapılabilmesi
- Hane bazlı yoksulluk veri tabanı
- Sosyal yardım ve istihdam ilişkisi
- Etkin bankacılık sistemi
- Yeterli finansman kaynağı

Yukarıda asgari gelir desteğinin uygulanabilmesi için gerekli olan şartlar incelendiğinde modelin Türkiye açısından uygulanabilir olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Öne sürülebilecek en ciddi itiraz yeterli kaynaklara ulaşım noktasında olacaktır. Bu nedenle uygulamanın mali yönüne ilişkin projeksiyonlar geliştirilmelidir. Öte yandan Türkiye'de hâlihazırda güçlü bir bankacılık sisteminin mevcut olduğu, kurumsal dönüşüm, muhtaçlık tespiti, sosyal yardım ve istihdam

⁶²¹ Eurostat, At- Risk- of- Poverty Rate Before Social Transfers, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li10&lang=en, (21.12.2021); Eurostat; At- Risk- of- Poverty Rate Before and After Social Transfers, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:At-risk-of-poverty_rate_before_and_after_social_transfers,_2020_\(%25\)_F7.png#file](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:At-risk-of-poverty_rate_before_and_after_social_transfers,_2020_(%25)_F7.png#file), (21.12.2021)

⁶²² Banu Metin, "Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Güvencesi: Türkiye'de Sosyal Yardım ve Hizmet Sisteminde Mevcut Durum ve Asgari Gelir Güvencesi İhtiyacı", **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, 2012, ss. 146- 147.

⁶²³ Coşkun ve diğerleri, **a.g.m.**, s. 146.

ilişkisinin güçlendirilmesi ve veri tabanı oluşturma konularında da önemli çalışmalar yapıldığı bilinmektedir.

Dolayısıyla asgari gelir güvencesi modelinin bir politika transferi nesnesi olarak Türk sosyal yardım sistemine aktarılması yönünde ciddi bir engel görülmemektedir. Fakat modelin uygulanmasında takip edilecek yöntemler, asgari gelir güvencesinin herhangi bir koşula bağlanıp bağlanmayacağı, uygulamanın finansman kaynakları konusundaki endişelerin nasıl giderileceği gibi hususlar henüz netleşmiş değildir.

Aktan ve Vural, asgari gelir desteğinin farklı uygulamaları içerisinde negatif gelir vergisi modelini, yoksulluk sınırı altında gelire sahip olan bireylerin gelirlerini artırmayı amaçlayan ve mevcut sosyal yardım programlarında yaşanan bazı sorunları ortadan kaldırmaya aday uygulanabilir bir mali araç olarak tartışmaktadır⁶²⁴.

Seyyar ise Türkiye için asgari gelir desteği kapsamında şartlı temel gelir uygulamalarının daha uygun olacağını belirtmektedir. Her sosyal politika uygulaması bir sosyal risk unsurunu ortadan kaldırmak üzere ortaya çıkmaktadır. Bu doğrultuda Aile ve Bakım sigortası uygulamaları önerilmektedir. Aile sigortası çalışan yoksullara yönelik gelir artırıcı bir sosyal sigorta olarak ifade edilirken; bakım sigortası ise yoksullukla birlikte engellilik ve bakıma muhtaçlık gibi nedenlerle korunmaya muhtaç olan vatandaşlara, asgari hayat standardına yönelik vatandaşlık geliri ve sosyal hizmetler kapsamında çeşitli hizmetlerin ulaştırılmasını içermektedir. Bu açıdan aile sigortası ve bakım sigortasının bütünleştirilmesi gerektiği ifade edilmektedir⁶²⁵.

Başka bir çalışmada ise temel gelir uygulamalarına ilişkin veriler ve uygulama sonuçları tam olarak netleşmemekle birlikte, ekonomik büyümenin nitelikli istihdam artışına tam olarak yansımaması ve yapay zekâ alanında yaşanan teknolojik gelişmelerle birlikte önümüzdeki dönemde istihdamda önemli kayıpların yaşanabileceği öne sürülmektedir. Bu bağlamda devletlerin emek piyasalarına ve gelir dağılımına yönelik bazı uygulamalar geliştirmeleri zorunlu hale gelmektedir.

⁶²⁴ Aktan ve Vural, **a.g.m.**, 2002c.

⁶²⁵ Ali Seyyar, "Yoksullukla Mücadelede Vatandaşlık Geliri Modeli Türk Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Sistemini Nasıl Etkiler?", <http://www.sosyalsiyaset.net/documents/16102010.asp>, (21.12.2021)

Koşulsuz temel gelir (*unconditional basic income*) uygulamasının bu noktada, toplumdaki tüm bireylere zorunlu ihtiyaçlarını karşılayabilecek geliri güvence edebilecek önemli bir alternatif politika olarak tartışılması gerektiği ifade edilmektedir⁶²⁶.

Sonuç olarak asgari gelir güvencesi Avrupa Birliği'nde 1990'lı yıllar boyunca önemli bir sosyal politika uygulaması haline gelmiş ve farklı yaklaşımlara ve uygulamalara sahne olsa da bu noktada genel bir Avrupa yaklaşımı yerleşmiştir. Bu anlamda asgari gelir desteğini, ihtiyaç sahibi kişilere muhtaçlık kriterlerini korudukları müddetçe belli bir hayat standardının sağlanması ve toplumda yoksulluk ve sosyal dışlanmanın engellenmesi amacıyla geliştirilen bir sosyal politika olarak ifade etmek mümkündür. Öte yandan modelin Türkiye'de uygulanmasında yoksulluk ve sosyal dışlanmanın gelecekte AB'de alacağı boyutlar ve sosyal politikalarda artan istihdam vurgularının belirleyici olacağı ifade edilmektedir. Özellikle refah rejimleri bakımından Türkiye ile benzer özellikler gösteren Güney Avrupa ülkelerinde yaşanacak gelişmeler önemli olacaktır⁶²⁷.

4.4.2. Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma ile Mücadelede Sosyal Politika Uygulaması Olarak AB'nin Sosyal İçerme Politikaları

Yoksullukla mücadelede kamu politikası transferi kapsamında değerlendirilerek Türkiye'nin mücadele kapasitesine katkı yapabileceği düşünülen politikalardan bir diğeri ise, AB sosyal politikasının dönüşüm sürecinde yoksulluğa sosyal dışlanmanın eklenmesi ve bu kapsamda ifade edilen sorunlarla mücadele edilmesi amacıyla yönelik olarak geliştirilen *sosyal içerme yaklaşımı*dır. Asgari gelir güvencesi modelinde olduğu gibi, sosyal içerme modelinde de politika transferinin kaynağı olarak AB gösterilecektir. Bu kapsamda Birliğin sosyal politikasında kendisini açık bir şekilde 90'lı yılların sonlarında gösterebilen sosyal içermenin anlamı ve hedefleri kısaca incelendikten sonra, sosyal içermenin güçlendirilmesi amacıyla gerçekleştirilen düzenlemeler ile siyasi ve sosyo-ekonomik gelişmeler doğrultusunda yaklaşımın dönüşümü ele alınacaktır. Daha önceki bölümlerde temel

⁶²⁶ M. Mustafa Erdoğan ve S. Akar, "Dördüncü Sanayi Devrimi Çerçevesinde Koşulsuz Temel Gelir: Türkiye için Bir Değerlendirme", *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 15, Sayı 3, 2020, s. 918.

⁶²⁷ Erdem, *a.g.r.*, s. 22.

yoksulluk yaklaşımları başlığı altında AB ve sosyal dışlanma yaklaşımına değinildiği için bu kısımda bir sosyal politika öznesi olarak sosyal içermenin incelenmesi yeterli görülmektedir. Böylelikle Türkiye için Birliğin sosyal içirme ve aktif içirme stratejilerinden çıkarılabilecek dersler ortaya çıkmış olacaktır.

Sosyal dışlanma kavramı, toplumda bazı bireylerin veya grupların çeşitli nedenlere bağlı olarak toplumdan uzaklaştırılmaları ve bu tecrit durumu ve yoksulluk dolayısıyla içinde buldukları topluma tam olarak katılamamaları sürecini ifade etmektedir. Sosyal dışlanma sürecinde bireyler/ gruplar işgücü piyasalarından, gelir imkânlarından, sosyal ilişkilerden ve çeşitli eğitim fırsatlarından uzaklaşmaktadır. Ayrıca sosyal dışlanmanın kişileri veya grupları karar alma mekanizmalarına erişim noktasında kısıtladığı da bilinmektedir. Sosyal içirme ise sosyal dışlanmanın karşıtı olarak, AB'nin yoksulluk ve sosyal dışlanmanın ortaya çıkarabileceği risklere karşı alınacak önlemleri kapsayan stratejik bir yaklaşımı olarak ifade edilmektedir⁶²⁸.

Sosyal içirme, gelir seviyesi toplum ortalamasının altında olan, aynı zamanda etnik kökeni, dini aidiyeti, cinsiyeti ya da sahip oldukları fiziksel/ zihinsel engelleri dolayısıyla topluma eşit katılımı zorluklar yaşayan insanlara yönelik olarak çeşitli düzenlemeler yapmak amacıyla olan bir yaklaşım olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla sosyal içirme yaklaşımında söz konusu olan, çeşitli kamusal müdahaleler tasarlayarak toplumdaki dezavantajlı bireyler veya grupların, yaşadıkları toplumun imkânlarından ve fırsatlarından eşit vatandaşlar olarak yararlanmalarını sağlamaya dönük önlemler almaktır. Günümüzde AB düzeyinde yoksulluk ile ilgili tartışmaların sosyal dışlanma ve sosyal içirme kavramları ile birlikte yürütüldüğü ifade edilmektedir⁶²⁹.

Bu bağlamda Birliğin, sosyal içirme yaklaşımını değışen şartlara ve ortaya çıkan yeni gereksinimlere bir yanıt olarak geliştirdiğini söylemek mümkündür. Nüfusun hızla yaşlanması, sosyal yapının değışmesi ve uzun süreli işsizlik gibi sosyal sorunlarla mücadelede AB, sosyal koruma ve sosyal içirme araçları olarak çeşitli politikalara vurgu yapmaktadır. Bu politikalar, istihdama katılımı artırmak,

⁶²⁸ Hülya Altınsoy, "Türkiye'de Uygulanan Sosyal İçirme Politikalarının AB Üyesi Ülkeler ile Mukayeseli Değerlendirilmesi", **Kamu- İş**, Cilt 14, Sayı 4, 2019, s. 39.

⁶²⁹ Ayşe Buğra, "Yoksulluk ve Sosyal Haklar", 2005, <https://derinyoksullukagi.org/wp-content/uploads/2021/04/yoksulluk-ve-sosyal-haklar.pdf>, s. 10, (23.12.2021)

sosyal koruma sistemlerini revize etmek, çocuk yoksulluğu ile mücadele etmek, uzun dönemli sağlık hizmetlerine ve sosyal hizmetlere erişimi sağlamak, azınlıkların, göçmenlerin ve engellilerin toplumsal bütünleşmesini sağlamak ve ayrımcılıkla mücadele etmek olarak kabul edilmektedir⁶³⁰.

AB, üye devletlerin sosyal içerme hakkında ulusal eylem planlarını içeren 2005 tarihli raporunda, toplumda yoksulluk ve sosyal dışlanma riskine karşı daha savunmasız ve kırılgan olan grupları, uzun dönemli işsizler (işsiz bir hanenin parçası olanlar), kayıt dışı ekonomiye ve düşük ücretlere mahkûm düşük becerili insanlar, eğitim dezavantajlı olanlar (okulu erken bırakanlar gibi), özellikle tek ebeveynli fakir ailelerde büyüyenler, engelliler ve kronik hastalığı olanlar, göçmenler, etnik azınlıklar, ayrımcılığa maruz kalanlar, dezavantajlı ve izole yerleşim yerlerinde yaşayanlar olarak kabul etmiştir. Yoksulluk ve sosyal dışlanma ile bağlantılı olan söz konusu risk faktörleri bazı ülkelerde daha derin ve ağır yaşanmakta, bu da kronik yoksulluk ve düşük yaşam standartlarının yerleşik hale gelmesine neden olmaktadır⁶³¹.

Sosyal içerme politikalarının AB düzeyinde gelişimi incelendiğinde dolaylı ve doğrudan politikalar üretmek yoluyla yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele edilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu anlamda sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadeleye temel oluşturan anlaşma ve stratejilere değinilerek kavramın günümüz AB'sindeki anlamına vurgu yapılacaktır.

Temelde ekonomik bütünleşme hedeflerine dayalı olarak kurulan AB, zamanla siyasal ve sosyal bütünleşmeyi de hedefleri arasına katmıştır. Uzun yıllar boyunca üye devletlerin yetki alanına bırakılan sosyal politikalar, değişen şartlar uyarınca Birliğin gündemine ve müdahale alanına girmeye başlamıştır. Bu anlamda günümüz AB sosyal politikasının iki temel hedefi bulunduğu ifade edilmektedir. İlki istihdamı herkes için gerçek bir seçenek olarak öngören tam istihdam hedefidir. İkincisi ise yoksulluk ve sosyal dışlanma sorunları ile mücadele yoluyla bütünleşmiş

⁶³⁰ Şenay Gökbayrak, "Avrupa Birliği'nin Sosyal Koruma Sorunsalı Olarak 'Sosyal İçerme Politikaları'", 2005, <https://sosyalpolitika.fisek.org.tr/avrupa-birligi%E2%80%99nin-sosyal-koruma-sorunsali-olarak%E2%80%99Csosyal-icerme-politikalari%E2%80%9D/>, (23.12.2021)

⁶³¹ European Commission, **Report on Social Inclusion 2005**, https://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/sec256printed_en.pdf, pp. 32- 33, (23.12.2021)

ve daha adil bir toplum yapısının oluşturulmasını içeren hedefdir. Birliğin sosyal içerme stratejisi bu amaçlar doğrultusunda oluşturulmuştur⁶³². AB'nin temel sosyal politika amaçlarını gerçekleştirmek için istihdam ve sosyal içermeyi birlikte vurgulaması, sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadelede bütünlük bir anlayışı takip ettiğini göstermektedir.

1970'li yıllarda Avrupa gündemine giren ve 80'li yıllarda sosyal ve ekonomik nitelikli sorunların artması neticesinde Avrupa ülkelerinde kavram ve politika düzeylerinde yaygınlaşan sosyal dışlanma, 90'lı yıllarda AB sosyal politikasının temel alanlarından biri haline gelmiştir. Öte yandan ülkeler arasında sosyal dışlanmanın nedenleri ve biçimlerinin farklı olması nedeniyle, sosyal dışlanma ile mücadeleye yönelik farklı yaklaşımların ve uygulamaların ortaya çıktığı belirtilmelidir. Fakat AB, sözü edilen farklı yaklaşımlara rağmen yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelede Birlik düzeyinde bütüncül sosyal içerme politikaları geliştirmeye çalışmaktadır⁶³³.

AB'nde yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelenin önemli bir yeri olmasına rağmen, sosyal dışlanma sorununa doğrudan atıf yapılması ve soruna yönelik stratejiler geliştirilmesi için 90'lı yılları beklemek gerekmiştir. Bu anlamda AB sosyal politikasının gelişim çizgisinde, 1957 Roma Anlaşmasından 1961 Avrupa Sosyal Şartı'na, 1974 Sosyal Eylem Planından 1986 Avrupa Tek Senedi'ne kadar sosyal dışlanmaya dolaylı olarak atıf yapan düzenlemeleri görmek mümkündür⁶³⁴.

Birliğin kurucu anlaşması olan 1992 tarihli Maastricht Anlaşması sosyal dışlanma sorununun yer aldığı ilk resmi belge olma niteliği taşıırken, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelede ilk adımlar 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Anlaşması ile atılmıştır. Bu anlaşma ile birlikte sosyal dışlanma ile mücadele Avrupa sosyal politikasının altı hedefinden biri haline gelmiştir. Bu anlamda Birlik, sosyal

⁶³² Altınsoy, **a.g.m.**, s. 41.

⁶³³ Sinem Yıldırım, "Sosyal Dışlanma ve Avrupa Birliği Yaklaşımı", **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, 2014, s. 95.

⁶³⁴ Hazal Yerlikaya ve Mustafa Koçancı, "Bir Sosyal Politika Sabiti Olarak Sosyal İçerme: AB'nin Sosyal İçerme Stratejileri Üzerine Bir İnceleme", Ed. Mete Kaan Namal, **Sosyal Politika ve Çalışma İlişkilerinde Güncel Sorunlar**, Gazi Kitabevi, 2018, ss. 80- 81.

dışlanma ile mücadele temelinde üye ülkelerin sosyal politika çalışmalarına destekleyici bir aktör olarak aktif bir şekilde katılmaya başlamıştır⁶³⁵.

Sosyal içerme alanında asıl gelişmelerin Mart 2000 Lizbon Zirvesi ile başladığı kabul edilmektedir. Zirvede aktif istihdam politikaları, sosyal koruma alanının modernizasyonu ve sosyal dışlanma ile mücadele hedefleri öne çıkarılmıştır. 2010 yılına kadar gerçekleştirilmesi öngörülen bu hedefler doğrultusunda sosyal dışlanma ile mücadelede sosyal içerme politikaları ortak ve eşgüdümlü ilkelere bağlanmıştır. Ayrıca üye ülkeler arasında farklı refah rejimlerinin benimsenmiş olması nedeniyle, belirlenen ortak hedeflere ulaşma yönünde ortaya çıkabilecek sorunların aşılması için bir yönetim ögesi olarak Açık Koordinasyon Yöntemi benimsenmiştir⁶³⁶.

Aralık 2000 Nice Avrupa Konseyinde ise yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelede sosyal içermeye yönelik olarak yeni yöntemler kabul edilmiş ve bu doğrultuda dört hedef belirlenmiştir. Bunlar istihdama katılımı ve tüm kaynaklara ve hizmetlere erişimi geliştirmek, dışlanma risklerini ortadan kaldırmak, en zayıf kesimlere yardım etmek ve yoksulluk ve sosyal dışlanma konusunda ilgili tarafları harekete geçirmek olarak ifade edilmiştir⁶³⁷.

2001 Laeken Zirvesi'nde ise sosyal içerme yaklaşımı genişletilmiş ve sosyal dışlanma ile mücadele ve sosyal içerme için birincil ve ikincil göstergelerden oluşan on sekiz ortak gösterge kabul edilmiştir. Bu göstergeler, sosyal dışlanma ve yoksulluk ile mücadelenin değerlendirilmesi, sosyal içerme süreçlerinin izlenebilmesi ve Açık Koordinasyon Yöntemi kapsamında üye ülkelerin karşılıklı değerlendirmeler yapabilmeleri amacıyla geliştirilmiştir⁶³⁸.

Devam eden süreçte Birliğin sosyal içerme politikalarını etkileyen diğer önemli gelişmeler ise 2005 yılında Yenilenen Lizbon Stratejisi'nin kabul edilmesi, 2010 yılının Avrupa Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma İle Mücadele Yılı olarak tanımlanması ve Lizbon Stratejisi'nin 2010 yılında kapanışının yapılması sonrasında Mart 2010'da Avrupa 2020 Stratejisi'nin kabul edilmesi olmuştur. Avrupa

⁶³⁵ Altınsoy, **a.g.m.**, s. 42.

⁶³⁶ Yerlikaya ve Koçancı, **a.g.m.**, s. 86.

⁶³⁷ Sapançalı, **a.g.m.**, 2005, s. 90.

⁶³⁸ Bildirici, **a.g.m.**, s. 36.

Komisyonu tarafından Avrupa Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma ile Mücadele Yılı kapsamında sosyal koruma ve sosyal içerme politikalarının kapsamının genişletilmesi gerektiği vurgulanmış ve aşağıdaki dört hedef belirlenmiştir⁶³⁹:

- Özellikle yoksulluk ve sosyal dışlanma riski altında olan kişilerin onurlu bir yaşam ve topluma katılım haklarının tanınması
- Yoksulluk ve dışlanma ile mücadelede kolektif ve bireysel sorumlukların vurgulanması
- Toplumsal uyumun teşvik edilmesi ve yoksulluğun azaltılması ile sosyal içermenin toplum için yararlarının anlatılması
- Tüm yönetim düzeylerinde yoksulluğun ve sosyal dışlanmanın ortadan kaldırılması için taahhüt oluşturulması.

Avrupa 2020: Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme için Avrupa Stratejisi'nde ise, bilgiye dayalı akıllı büyüme, verimli kaynaklara dayanan yeşil ve rekabetçi bir ekonomi ile sürdürülebilir büyüme, sosyal ve bölgesel bütünleşmeyi sağlayan bir yüksek istihdam ekonomisi ve kapsayıcı büyüme öncelikleri benimsenmiş ve yoksulluk sınırı altında yaşayan AB vatandaşlarının sayısının %25 azaltılması hedeflenmiştir⁶⁴⁰.

Günümüzde AB'nin yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelede, sosyal içerme politikalarını aktif içerme stratejileri ile desteklediği ifade edilmektedir. Bu doğrultuda işgücü piyasasından dışlanma ile toplumsal dışlanma birbirinden ayrı değerlendirilmekte, emek piyasalarından dışlananların yeniden işgücü piyasasına entegre edilmesine yönelik olarak aktif içerme politikaları ile, toplumsal dışlanmanın ise sosyal haklara dayalı sosyal içerme uygulamaları birbirini tamamlayıcı bir şekilde ele alınmaktadır⁶⁴¹.

Buraya kadar olan kısımda AB'nin çağdaş sosyal politikasında önemli bir yer tutan ve yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelede öne çıkarılan bir strateji olarak sosyal içerme yaklaşımının anlamı ve gelişimi kısaca ele alınmıştır. Daha önce ifade edildiği gibi, sosyal dışlanmanın yoksulluğun maddi olmayan boyutlarını da içine

⁶³⁹ Yerlikaya ve Koçancı, **a.g.m.**, s. 91.

⁶⁴⁰ Altınsoy, **a.g.m.**, s. 50.

⁶⁴¹ Yerlikaya ve Koçancı, **a.g.m.**, s. 96.

alacak şekilde anlaşılması oldukça önemli görülmektedir. Bu doğrultuda toplumsal bütünleşmenin karşıtı olarak sosyal dışlanma ve yoksulluk ile mücadelede, toplumdaki dezavantajlı bireylerin ya da grupların toplumsal yaşama yeniden katılımın sağlanması ve bu insanların ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel olanaklardan eşit vatandaşlar olarak yararlanmaları hedefiyle bütüncül bir sosyal içerme yaklaşımını benimseyen AB tecrübesi önemli görülmektedir.

Türkiye'nin AB ile katılım müzakereleri sürecinde 19. fasıl sosyal politika ve istihdam alanlarına ilişkindir. Fasılın alt konuları arasında iş hukuku, iş sağlığı ve güvenliği, kadın- erkek eşitliği, ayrımcılıkla mücadele, sosyal diyalog, istihdam ile birlikte sosyal içerme ve sosyal koruma da yer almaktadır⁶⁴².

2005 yılında AB ile müzakere sürecinin resmen başlamasıyla birlikte, sosyal içerme dâhil olmak üzere sosyal politika konuları 19. fasıl kapsamında değerlendirilmeye başlanmıştır. Bu alanda gerçekleşen ilerlemeler Avrupa Komisyonu (AK)'nın yıllık ilerleme raporlarında yer almaktadır. Bu kapsamda, 2005 yılında AK ile Türk hükümeti arasında Ortak İçerme Mutabakatı taslağının ilk çalışmaları başlamıştır. Devam eden süreçte bütünleşik bir sosyal içerme stratejisi ve Türkiye'nin AB sosyal dışlanma ile mücadele stratejisine dâhil olması için hazırlanması gereken Ortak İçerme Belgeleri (JIM) alanlarında gelişme olmamıştır. 2010 yılında kabul edilen eylem planı ile çocuklar, yaşlılar ve engelliler için sosyal içerme anlamında pozitif ayrımcılık yapılabileceği kabul edilmiştir. Sosyal içerme kapsamında 2011 yılında ASPB'nin kurularak sosyal hizmetlerin tek bir çatı altında toplanması önemli görülmektedir. Sosyal koruma ve sosyal içerme yönünde 2011 yılında çocuklar ve engelliler için evde bakım hizmetlerini iyileştirmeyi öngören eylem planı kabul edilmiş, sağlık sigortasının kapsamına nüfusun tümünü almayı amaçlayan Genel Sağlık Sigortası Sistemi 2012'de uygulanmaya başlanmıştır⁶⁴³.

Yoksulluk ve sosyal dışlanma sorunlarının çok farklı unsurları kapsamaları dolayısıyla, Türkiye'nin sosyal içerme politikalarında kurumsal yapıların yüksek düzeyde koordinasyonuna ihtiyaç duyulduğu ifade edilmektedir. Toplumdaki

⁶⁴² T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı, Fasıl 19- Sosyal Politika ve İstihdam, https://www.ab.gov.tr/fasil-19-sosyal-politika-ve-istihdam_84.html, (24.12.2021)

⁶⁴³ M. Enes Kayagil, "Türkiye- AB Müzakere Sürecinde Sosyal Politikada Yaşanan Gelişmeler", *Çalışma Dünyası Dergisi*, Sayı 2, 2015, ss. 46- 47.

dezavantajlı gruplar olarak tanımlanan ve sosyal dışlanma riskine açık kırsal bölgelerde yaşayanlar, çocuklar ve Romanlar gibi konularda ekonomik, sosyal ve kültürel öğeleri kapsamına alan katılımcı politikalar geliştirilmesi önerilmektedir. Yukarıda ifade edilen gelişmelere karşın sosyal içerme alanında sistematik sosyal içerme stratejilerinin oluşturulmadığı, hem katılım süreci açısından, hem de kapsayıcı sosyal politikalar bakımından yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelenin kritik önemde olduğu düşünülmektedir⁶⁴⁴.

Sonuç olarak Türkiye'nin kendi ekonomik ve sosyal gelişmesi çerçevesinde yoksulluk sorunuyla baş etmede geliştireceği stratejiler açısından sosyal dışlanma yaklaşımını dikkate alması gerektiği, bu kapsamda değişen sosyal gereksinimlerin karşılanabilmesi açısından Birliğin kapsamlı sosyal içerme stratejilerinin önemli bir çıkış noktası oluşturabileceği düşünülmektedir.

Çalışmada bu kısımda yoksullukla mücadelede sosyal politika uygulamaları olarak asgari gelir desteği modeli ve sosyal içerme yaklaşımları ele alınmıştır. AB sosyal politikasının kendine özgü gelişim çizgisi içerisinde ortaya çıkan bu politikalar günümüzde Türkiye'nin yoksullukla mücadele hedefleri doğrultusunda transfer edilebilir, politika öğrenme süreçlerine katkı sağlayabilir uygulamalar olarak görülmektedir. Bunun yanında yoksulluk yönetimi stratejileri olarak Türkiye'de hâlihazırda uygulanmakta olan *mikrokredi modelinin* farklı uygulamalar incelenerek geliştirilmesi ve *refah çoğulculuğu ya da refah yönetişimi* gibi kavramlarla ifade edilen karma modelin de tartışılması ve yoksullukla mücadeleye muhtemel katkılarının değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle yukarıda zikredilen sosyal politika uygulamalarına ek olarak yoksulluk yönetimi başlığı altında mikrokredi uygulamasına ve refah yönetişimi modeline değinilecektir.

4.4.3. Yoksullukla Mücadelede Yoksulluk Yönetimi Uygulaması Olarak Mikrokredi Modelinin Güçlendirilmesi

Mikrokredi geleneksel bankacılık yapısının dışında kalan ve düşük gelirli bireylere verilen küçük miktarlardaki kredileri tanımlamak için kullanılmaktadır.

⁶⁴⁴ A. Tolga Öcal, "Avrupa Birliği'ne Katılım Müzakereleri Sürecinde Türkiye'de Sosyal İçerme Uygulamaları", *Asos Journal*, Yıl 6, Sayı 80, 2018, ss. 141- 142.

Mikrokredi yoksullara sağlanan kredilerle birlikte tasarruf, sigorta ve diğer finansal hizmetleri de sunan daha geniş bir mikrofinans sisteminin bir parçasıdır. Mikro ifadesi ödünç alınan ya da biriktirilen paranın nispeten küçük miktarlarda olmasından kaynaklanmaktadır⁶⁴⁵.

Gelir getirici faaliyetlerde bulunmak üzere küçük miktarlarda başlangıç sermayesine ihtiyaç duyan yoksullara kefilsiz ve güven ilişkisine dayalı olarak verilen, bu anlamda yoksulların kendi kendilerine yoksulluktan kurtulmaları için etkili bir strateji olarak görülen mikrokredi sisteminin özellikleri aşağıdaki gibi ifade edilebilir⁶⁴⁶:

- Mikrokredi gelir getirici faaliyette bulunmak isteyen yoksulları hedeflemektedir.
- Sistemde esas olan insanların birbirine güvenmesidir. Kefalet, teminat vb. olmadığı için icra takibi de yapılmaz.
- Kredi geri ödemeleri haftalık olarak hizmet maliyetleri ile birlikte yapılmaktadır.
- Sorumluluklarını yerine getirenlerin kredileri zamanla artırılabilir.
- Kredinin bir insan hakkı olduğu vurgulanmaktadır.

Bir sosyoekonomik kalkınma aracı olarak görülen mikrokredi, küçük ölçekli girişimcilik kapasitesini artırmayı, istihdam yaratılmasını, toplumsal güven inşa edilmesini ve inisiyatif alınmasını gerektiren kriz zamanlarında yoksul girişimcilerin yanında olunmasını öngören bir sistemdir. Bu sistemin farklı uygulamaları olmakla birlikte kredinin boyutunun çok küçük olması, kredinin hedef kitlesinin düşük gelir grubu ve küçük girişimciler olması, yararlanma amacı bakımından iş yaratmak ve gelir oluşturmakla birlikte, eğitim ve sağlık gibi olanaklardan faydalanmak ve uzun

⁶⁴⁵ MicroWorld, “About Microcredit”, <https://www.microworld.org/en/about-microworld/about-microcredit>, (28.12.2021)

⁶⁴⁶ Nihat Akbıyık ve Levent Şahin, “Mikrokredi Uygulaması ve Ekonomik Kriz”, 2010, <http://abakus.inonu.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/11616/12201/102.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, ss. 1736- 1737, (29.12.2021)

vadeli ve esnek geri ödeme koşullarının olması gibi özellikler mikrokredinin belirleyici unsurlarıdır⁶⁴⁷.

Mikrokredi sisteminin tarihsel gelişimine bakıldığında, yoksul insanlara kredi temin edilmesi anlamında farklı kültürlerde farklı uygulamalar ortaya çıktığı bilinmektedir. Fakat günümüzde bilinen anlamıyla mikrokredi uygulamaları Bangladeşli ekonomist Muhammed Yunus'un 70'li yıllarda ülkesinde yaptığı yoksullukla mücadele çalışmaları ile başlatılmaktadır. Takip eden yıllarda mikrokredi sistemi Asya'da, Latin Amerika'da ve Birleşik Devletlerde uygulanmış, dünya genelinde yoksullukla mücadele alanında faaliyet gösteren başta kalkınma örgütleri olmak üzere birçok aktör tarafından yoksullukla baş etmede önemli bir araç olarak kabul edilmiş ve birçok ülkede çeşitli uygulamalarla yaygınlaşmıştır⁶⁴⁸.

Orijinal uygulamaları 70'lerde Profesör M. Yunus'un kurduğu ve geliştirdiği Grameen Bankası'na dayanan bir finansal yenilik modeli olarak mikrokredi, günümüzde Bangladeş Modeli olarak bilinen Grameen Bankası tipi mikrokredi uygulaması, Hindistan Modeli olarak ifade edilen sosyal yardımlaşma gruplarına göre mikrokredi uygulaması ve tarım kesimine yönelik mikrokredi uygulaması olarak Tayland Modeli gibi çalışmalarla önemli uygulama imkânları bulmuştur. Model sadece yoksul ülkelerde değil, kimi gelişmiş ülkelerde de denenmiş, fakat gelişmekte olan dünyada daha iyi uygulandığı görülmüştür⁶⁴⁹.

1990'lı yıllarda yoksulluk konusunun tekrar gündemin üst sıralarına taşınması, mikro krediye olan ilginin artmasına neden olmuş, bu kapsamda 1997 yılında 137 ülkeden 2900'ün üzerinde katılımcı, savunucu, finans kuruluşu ve hükümet dışı organizasyonun katılımıyla ilk Mikro Kredi Zirvesi toplanmıştır. Zirvede 2005 yılına kadar en yoksul kadınlar başta olmak üzere 100 milyon çekirdek yoksula ulaşılması hedeflenmiştir. 2006 yılında ise programın hedefleri dört temel nitel amaç doğrultusunda güncellenmiştir. Bunlar, en yoksul kesime (*core poverty*)

⁶⁴⁷ İrfan Kalaycı ve Sevilay Sarıca, "Yoksullukla Mücadelede Bir Para Politikası Stratejisi: Mikrokredi", **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu**, Ed. Mahmut Kardaş, Cilt 2, Başbakanlık SYDGM, 2011, s. 399.

⁶⁴⁸ Mustafa Özhan Kalaç, "Türkiye'de Mikrokredi Uygulamaları: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **International Congress on Economics and Business**, Budapest, 2018.

⁶⁴⁹ Kalaycı ve Sarıca, **a.g.m.**, s. 400.

ulaşmak, kadınları güçlendirmek (*empowerment*), istikrarlı bir finansman yapısı oluşturmak ve ölçülebilir olumlu sonuçlara ulaşmak olarak ifade edilmektedir⁶⁵⁰.

Bir mikrofinans uygulaması olarak mikrokredi, günümüzde yoksulluğun azaltılması yönünde önemli yaklaşımlar arasında gösterilmektedir. Belli sorun alanlarına dikkat çekmek amacıyla her yılı uluslararası yıl ilan eden BM, aşağıdaki beş temel hedef doğrultusunda 2005 yılını ‘*Uluslararası Mikro Kredi Yılı*’ ilan etmiştir⁶⁵¹:

- Mikro finansman kapsamında mikro kredinin Binyıl Kalkınma Hedeflerine yapacağı katkıları teşvik etmek
- Mikro kredinin kalkınma denkleminde halkın ayrılmaz bir parça olduğu anlayışını geliştirmek
- Kapsayıcı finansal sektörleri teşvik etmek
- Finansal hizmetlere sürdürülebilir bir şekilde erişimi desteklemek
- Mikrofinansman modellerinin kapsamını ve başarılarını genişletmek amacıyla stratejik ortaklıkları teşvik etmek.

Microcredit Summit Campaign isimli kar amacı gütmeyen Amerika merkezli kuruluşun 2015 yılı raporuna göre, 2013 yılı itibariyle mikro kredi vasıtasıyla 114 milyonu aşırı yoksul olmak üzere büyük çoğunluğunu kadınların oluşturduğu 211 milyon kişiye ulaşılmış, 2012 yılı ise mikrofinans kuruluşları aracılığıyla finans piyasalarına erişim sağlayamayan yoksullara en fazla erişimin sağlandığı yıl olmuştur. Raporda finansal hizmetlerin yoksul aileleri yoksulluktan kurtulma yolunda destekleyebileceği altı yol sunulmaktadır. Bunlar entegre sağlık ve mikrofinans, tasarruf grupları, eğitim programları, tarımsal değer zincirleri, koşullu nakit transferleri ve dijital finans olarak ifade edilmektedir⁶⁵².

Mikrofinans uygulamalarının dünya genelinde yoksul ve kırılgan durumda olan ve bu nedenle geleneksel bankacılık ve kredi sistemlerine ulaşmakta güçlük

⁶⁵⁰ Cihan Selek Öz ve Cavit Çolakoğlu, “Türkiye’de Mikro Kredi Uygulamasının Sakarya İli Özelinde İncelenmesi”, *Çalışma ve Toplum*, Sayı 4, 2014, s. 182.

⁶⁵¹ Yusuf Bayraktutan ve Merve Akatay, “Kentsel Yoksulluk ve Mikro Finansman: Kocaeli Örneği”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 24, 2012, s. 8.

⁶⁵² Microcredit Summit Campaign, **Mapping Pathways Out of Poverty**, <https://www.findevgateway.org/paper/2015/12/mapping-pathways-out-poverty-state-microcredit-summit-campaign-report-2015>, (02.01.2022)

çeken insanlar için oldukça önemli hale geldiği ifade edilmektedir. World Vision'a göre, günümüzde dünya genelinde 1,7 milyar yetişkin insanın banka hesabına erişiminin olmadığı tahmin edilmektedir. Bu kapsamda öne çıkan mikrofinans uygulamaları ile 2018 yılında 139,9 milyon kişiye tasarruflar, transferler ve krediler yoluyla ulaşılmıştır. Mikrofinans uygulamaları toplumdaki en yoksul kesimlere beş yolla yardım etmektedir. Bunlar, küçük kredilerle insanlara girişimcilik şansı verilmesi, kadınların güçlendirilmesi (2018'de mikrofinans müşterilerinin %80'i kadınlardır), insanların tefecilere karşı korunması, kredi değerliliği oluşturulması ve acil durumlara karşı koruma sağlanması gibi yöntemlerdir⁶⁵³.

Öte yandan mikrokrediyi de içine alan mikrofinans uygulamalarının BM Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerine de katkı sağlayabileceği ifade edilmektedir. Bu kapsamda mikrofinansın, insanları kalıcı bir gelire ve finans piyasalarına ulaştırarak *Yoksulluğu Sona Erdirmek (Goal 1)* hedefine, çiftçilere verilecek kredilerle ürün artışı sağlanarak *Açlığı Sona Erdirmek (Goal 2)* hedefine, kadın girişimlerini desteklemek ve kadınları güçlendirmek yoluyla *Cinsiyet Eşitliği (Goal 5)* hedefine ve gelişmekte olan ülkelerde küçük işletmeleri desteklemek yoluyla *Dayanıklı altyapı, Sürdürülebilir, Kapsayıcı ve Yenilikçi Sanayileşme (Goal 9)* hedeflerine katkı sağlaması mümkün görülmektedir⁶⁵⁴.

Küresel mikrofinans verileri açısından son olarak son on yıldaki gelişim ve bölgeler arası bazı karşılaştırmalı bilgileri ortaya koymak, modelin dünyada giderek daha etkili bir uygulama olarak görülmeye başlandığı gösterecektir. *Convergences*'a göre, mikrofinans kuruluşlarının dünya genelinde sağladığı hizmetler son beş yılda yıllık ortalama %11,5 oranında büyümüştür. Daha kapsayıcı ve dinamik bir Avrupa için finansal kapsayıcılık çerçevesinde mikrokredi potansiyelinin ortaya çıkarılmasının gerektiği ifade edilen yayında, 2018 yılında mikrofinansın portföy değerinin 124 milyar dolara ulaştığı, yararlanıcıların %80'ini kadınların oluşturduğu, kredilerin %65 oranında kırsal bölgeler tarafından kullanıldığı ve mikrofinans uygulamalarının en yoğun olarak kullanıldığı bölgelerin Güney Asya (85 milyon

⁶⁵³ World Vision, Microfinance and Its World Changing Potential <https://www.worldvision.ca/stories/economic-empowerment/microfinance-what-it-is-and-how-it-works>, (03.01.2022)

⁶⁵⁴ World Vision, Microfinance, <https://www.wvi.org/economic-development/microfinance>, (03.01.2022)

kullanıcı ve 36,8 milyar dolar portföy büyüklüğü) başta olmak üzere, Latin Amerika ve Karayipler (22,2 milyon kullanıcı ve 48,3 milyar dolar portföy) ve Asya- Pasifik (20,8 milyon kullanıcı ve 21,5 milyar dolar fon büyüklüğü) bölgeleri olduğu ifade edilmektedir⁶⁵⁵.

Mikrofinans uygulamalarının son yıllarda gösterdiği gelişim ve ulaştığı büyüklük, modelin potansiyelini ortaya koymaktadır. Bu bilgiler ışığında önümüzdeki dönemde mikrokredi uygulamalarının daha da yaygınlaşacağı ve diğer kalkınma programlarını tamamlayıcı olarak önemli işlevler yükleneyeceği öngörülmektedir. Bu anlamda yukarıda ifade edilen farklı bölge ve daha spesifik olarak ülke uygulamalarının incelenmesi, Türkiye'nin mikrokredi modelini geliştirmesi açısından önemli olacaktır.

Türkiye'de ise ilk mikrokredi girişimlerinin 2000'li yılların başında ortaya çıktığı görülmektedir. 2002 yılında Kadın Emeğini Destekleme Vakfı (KEDV) tarafından başlatılan '*Maya Mikroekonomik Destek İşletmesi*' mikrokredinin ilk uygulamalarından biri olarak gösterilmektedir. Daha sonra 2003 yılında Türkiye İsrافی Önleme Vakfı, Diyarbakır Valiliği ve Grameen Trust işbirliğiyle Türkiye Grameen Mikrokredi Projesi uygulanmaya başlanmıştır. 2005 yılında yapılan idari düzenleme ile İl Özel İdareleri de mikrokredi uygulamaları yapmakla görevlendirilmiştir⁶⁵⁶.

TGMP günümüzde 64 ilde 93 şube ile faaliyetlerine devam etmektedir. Mikro girişimci sayısında ve dağıtılan toplam mikrokredi miktarında önemli artışlar kaydedilmiştir. 2021 yılı itibarıyla girişimci sayısı 50,000 kişi civarında olup, yıllık toplam kredi dağıtımı ise 1 milyar 238 milyon TL gibi önemli rakamlara ulaşmıştır⁶⁵⁷.

Öte yandan Türkiye'de sadece birkaç vakıf ve İl Özel İdareleri tarafından yürütülen mikrokredi projelerinin başarılı deneyimler sunduğu, geri dönüş oranlarının oldukça yüksek olduğu ifade edilmektedir. Fakat uygulamaların mikrofinans kurumlarına yönelik potansiyel talebin küçük bir kısmını

⁶⁵⁵ Convergences, Microfinance Barometer 2019, https://www.convergences.org/wp-content/uploads/2019/09/Microfinance-Barometer-2019_web-1.pdf, (03.01.2022)

⁶⁵⁶ Ateş ve Ögütöğulları, **a.g.m.**, s. 43.

⁶⁵⁷ TGMP, TGMP Sunumu 2021, <https://tgmp.net/tr/sayfa/sunumlar/118/0>, (29.12.2021)

karşılayabildiklerini söylemek yanlış olmayacaktır. Dar gelirli hane halklarının finansal sisteme erişim oranlarının düşük olduğu göz önüne alındığında mikrofinans sektörünün istihdam ve yoksullukla mücadelede önemli bir gelişmeler sağlayabileceği düşünülmektedir.⁶⁵⁸

Bu bağlamda önümüzdeki yıllarda daha da genişleyebileceği düşünülen mikrokredi potansiyelini karşılayabilmek adına gerekli yasal, kurumsal ve ekonomik dönüşümlerin gerçekleştirilmesi, kamu politikası transferi kapsamında mikrofinans modellerini başarılı olarak uygulayan ülke uygulamaları incelenerek yaklaşık 20 yıllık bir geçmişi olan Türkiye mikrokredi uygulamalarının geliştirilmesi önerilmektedir.

4.4.4. Yoksullukla Mücadele Edilmesinde Yoksulluk Yönetimi Kapsamında Refah Yönetimi Anlayışının Geliştirilmesi

Yoksullukla mücadele hedefleri doğrultusunda bir taraftan yoksullukla mücadeleyi geliştirecek, diğer taraftan da yeni imkânlar ve tartışmalar sunabilecek seçeneklerden biri ise yoksullukla mücadelede *refah yönetimi* yaklaşımıdır. Önceki kısımda politika transferine konu olabilecek politika ve programlar kapsamında sosyal politika araçları olarak değerlendirilen asgari nakit desteğinin ve sosyal içerme uygulamalarının yoksullukla mücadeleye yapabileceği katkılardan söz edilmişti. Mikrokredi modelinin ise, bir yoksulluk yönetimi uygulaması olarak, mevcut ekonomik ve finansal sistem içerisinde çeşitli yetersizlikler dolayısıyla kredi piyasalarına erişim sağlayamayan başta kadınlar olmak üzere dar gelirli kişilere verilecek küçük kredilerle girişimcilik potansiyellerinin ortaya çıkarılmasını amaçladığı ifade edilmiştir. Yani mikrofinans uygulamaları ile toplumun en yoksul kesimlerinin hedeflendiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Modelin geliştirilerek uygulanması özellikle kriz dönemlerinde savunmasız hale gelen kesimlere önemli bir destek olacaktır.

Son yıllarda yoksulluğun olumsuz etkilerinin hafifletilmesi ve toplumun geniş kesimlerini tehdit eden bir risk unsuru olmasının önüne geçilmesinde yenilikçi bir yaklaşım olarak refah çoğulculuğu ya da refah yönetimi denilen yoksulluk yönetimi

⁶⁵⁸ Ateş ve Öğütoğulları, **a.g.m.**, s. 51.

anlayışı gündeme gelmiştir. Refah yönetişimi temelde, daha çok gelişmiş ülkelerde devletin yoksullukla mücadeledeki hâkim rolünün sorgulanmaya başlanması ve bu alanda sivil toplum kuruluşları, bireysel girişimler ve özel sektör gibi devlet dışı örgütlenmelerin tamamlayıcı roller üstlenmeleri fikrini ifade etmektedir.

Özdemir, sosyal refahın sağlanmasında son yıllarda karma bir yapının ortaya çıkmaya başladığını, refah karması olarak ifade edilen bu anlayışın küreselleşme ve liberal politikaların 80’li yıllarda yeniden keşfedilmesi ile yakından ilişkili olduğunu ifade etmektedir. Sosyal politika alanında uzun yıllar tek sorumlu olarak görünen devletin, refah hizmetlerinin sağlanmasındaki konumunun değişmesi ve sivil sektörün, özel sektörün ve gönüllü yapıların bu alanda kamu sektörüne yardımcı olmaya başlaması neticesinde toplumsal refah hizmetlerinin yerine getirilmesinde bir çoğulculuk döneminin başladığı ifade edilmektedir⁶⁵⁹.

Refah çoğulculuğu anlayışı 2000’li yıllardan itibaren ortaya çıkan ve refah devleti anlayışının, değişen dünya ile birlikte değişmesi gerektiği düşüncesinden hareket etmektedir. Refah yönetiminde toplumsal refahın yükseltilmesi ve toplumdaki dezavantajlı kesimlere yönelik sosyal politikalar geliştirilmesi amacının korunduğu, fakat bu amacı gerçekleştirecek araçlar noktasında geleneksel refah devletinden farklı bir yaklaşımın benimsendiği öne sürülmektedir. Bu bağlamda yeni dönemde, toplumsal problemlere yönelik olarak ideolojik bakış açılarının değil, daha pragmatik politika yaklaşımların benimsenmesi ve sosyal sorunlarla bu yolla mücadele edilmesi gerektiği düşüncesinin ağırlık kazanmaya başladığı düşünülmektedir⁶⁶⁰.

Refah yazınında, refah çoğulculuğu (*welfare pluralism*), refah karması (*welfare mix*), refah üçgeni (*welfare triangle*) ve refah devletinin ötesi (*beyond the welfare state*) gibi farklı kavramlarla ifade edilen anlayışın ortaya çıkmasında, bir taraftan neoliberal yaklaşımların sosyal refah harcamalarını azaltmak ve devleti küçültmek istemesi, diğer taraftan da aşırı merkeziyetçilik ve katı bürokrasi gibi nedenlerle devletin refah hizmetlerinin sunulmasında başarısız görülmesi gibi

⁶⁵⁹ Süleyman Özdemir, “Sosyal Refahın Sağlanmasında Yeni Bir Anlayış: Refah Karması ve Sosyal Refah Sağlayıcı Kurumlar”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Cilt 0, Sayı 48, 2004, s. 98.

⁶⁶⁰ Yerlikaya ve Koçancı, **a.g.m.**, s. 98.

nedenler etkili olmuştur. Bu anlamda refah çoğulculuğunu bu sorunlara yönelik çözüm arayışlarının bir ürünü olarak görmek mümkündür⁶⁶¹.

Öte yandan refah çoğulculuğu olgusunu, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde 1990'lı yıllardan itibaren benimsenen yönetim anlayışının yoksullukla mücadele alanındaki yansımalarından birisi olarak ifade etmek de mümkündür. 2. Dünya Savaşı sonrası dönemden 70'li yıllara kadar altın çağını yaşayan ve devletin toplum refahından tek başına sorumlu olduğu refah devleti anlayışının, 1980'li yıllarda yönetim alanında gerçekleşen paradigma dönüşümü ile birlikte yeni biçimler almaya başladığı görülmektedir. Bu anlamda koruyucu sosyal politikalar yerine hafifletici sosyal politikaların benimsenmesi, refah hizmetlerinin sunumunda devlet dışı aktörlerin de yer almaya başlaması ve refah hizmetlerinde özelleştirme ve yerelleştirme yönelimlerinin ortaya çıkması, refah çoğulculuğu anlayışının temel özelliklerini yansıtmaktadır⁶⁶².

Ersöz, refah anlayışında yaşanan bu dönüşümü OECD ülkeleri yerel yönetimleri üzerinden açıklamaktadır. Buna göre yerel yönetimler refah devletinin geçirdiği dönüşümlerden doğrudan etkilenmişlerdir. Söz gelimi yerel yönetimler eğitim ve sağlık gibi hizmetlerde uzun yıllar doğrudan hizmet üretici konumda iken, 1980'lerin sonlarından itibaren bu hizmetleri piyasadan satın alan ve bu hizmetlerin topluma sunulmasında güvence sağlayan kurumlar haline gelmişlerdir⁶⁶³.

Refah çoğulculuğu anlayışının belirleyici özellikleri aşağıdaki gibi ifade edilmektedir⁶⁶⁴:

- Hizmetlerin çoğulcu bir şekilde sunulmasına daha fazla vurgu yapılması, gönüllü eylem olasılıklarının genişletilmesi
- Resmi hizmetlerin geniş bir topluluk yönelimi ile yerelleştirilmesi

⁶⁶¹ Özdemir, **a.g.m.**, 2004, s. 99.

⁶⁶² Ezgi Seçkiner Bingöl, "Refah Çoğulculuğu ve Birleşik Krallık'ta Quangolar", **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, 2019, s. 403.

⁶⁶³ Ersöz, **a.g.e.**, s. 77.

⁶⁶⁴ Brian Lund, "An Agenda for Welfare Pluralism in Housing", **Social Policy and Administration**, Vol 27, No 4, 1993, p. 310.

- Refah hizmetlerinin sunumunda merkezi ve yerel yönetimlerin rolü korunmalı, fakat hizmetleri doğrudan üretmek yerine izleme ve denetleme işlevlerine vurgu yapılması
- Hizmet kullanıcılarına resmi ve gönüllü kuruluşlarda daha fazla rol verilmesi.

Aslında sosyal nitelikli hizmetlerin gerçekleştirilmesinde devlet örgütlenmesi dışındaki kurumların rol almasının çok eski bir tarihi olduğu bilinmektedir. Devletin sosyal görevler üstlenmediği geçmiş dönemlerde sosyal refah hizmetleri dini kurumlar, sivil toplum, gönüllü kuruluşlar eliyle yürütülmüştür. Modern refah devletin ortaya çıkmasından önce toplumun ihtiyaç duyduğu sosyal koruma hizmetleri, aile ve akrabalık bağlantıları, toplumsal dayanışma ağları, yerel örgütler gibi unsurlar tarafından sağlanmıştır. Fakat toplumların giderek gelişmesi ve ekonomik ve sosyal nitelikli sorunların da karmaşıklaşması nedeniyle devletin sosyal koruma görevlerini üstlenmesi gerekmiştir. Günümüzde ise devletin refah politikalarında tek başına tek aktör olamayacağı, sosyal gereksinimlerin çok aktörlü karma bir yapıda karşılanması gerektiği anlayışının gelişmekte olduğu görülmektedir⁶⁶⁵.

Refah çoğulculuğu yaklaşımları kapsamında bazı olumlu yanlardan ve kimi eleştirilerden de bahsetmek faydalı olacaktır. Refah çoğulculuğu yaklaşımını savunanlara göre, devlet ve diğer alt yapılar arasında etkili bir vatandaşlık ve temsil ilişkisinin kurulmasına yardımcı olacak bağlantıların kurulmasına izin veren bu anlayış doğrultusunda, devlet dışı unsurlar karar alma mekanizmalarına katılımı ve bir sosyal yönetişim tarzının oluşturulması mümkün olmaktadır. Refah çoğulculuğunu eleştirenler ise, yaklaşımın muhtemel anti-demokratik etkilerine vurgu yapmaktadır. Buna göre sosyal refahın özelleştirilmesi, bir taraftan sosyal haklara zarar vermekte, diğer taraftan ise alt sınıfların siyasi eylemlerini önemli ölçüde engellemekte ve kolektif eylem kapasitesini zayıflatmaktadır⁶⁶⁶.

Refah yönetişimi yaklaşımı bu şekilde açıklandıktan sonra denilebilir ki, Türkiye’de çağdaş yoksullukla mücadele yaklaşımları geliştirilebilmesi ve bu alanda

⁶⁶⁵ Özdemir, **a.g.m.**, 2004, s. 100.

⁶⁶⁶ Mikael Wigell, “Political Effects of Welfare Pluralism: Comparative Evidence from Argentina and Chile”, **World Development**, Vol 95, 2017, p. 29.

dünyadaki politika değişimlerine ayak uydurulabilmesi için farklı refah rejimlerinde ortaya çıkan ve gelişen, refah devleti modelleri ile piyasacı yaklaşımların karması şeklinde anlaşılabilir yeni refah hizmeti sunum modellerinin takip edilmesi faydalı olacaktır.

Söz gelimi refah yönetişimi anlayışı içerisinde sosyal politika hizmetlerinin organizasyonunda yapılacak düzenlemeler önemli görülmektedir. İngiltere örneği bu açıdan açıklayıcı olabilir. Sosyal yardımların geniş kapsamlı olması ve önemli kaynaklar gerektirmesi, aynı zamanda yerel düzeyde sunulan yardımların bazı endişelere yol açması sosyal yardım hizmetlerinin merkezi hükümet tarafından gerçekleştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Yerel yönetimlerin ise yoksullukla mücadelede daha önleyici ve koruyucu kanadı oluşturan sosyal hizmet sunumunda aktif hale gelmeleri ve sosyal hizmetlerde belli bir standarda ulaşılması düşüncesi dile getirilmektedir. Bu kapsamda sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin gerçekleştirilmesinde önleyici sosyal hizmetlere öncelik vererek bu alanlarda fonksiyonel bir ayrıma gidilen İngiltere örneği, refah yönetişimi dikkate alınabilir⁶⁶⁷.

Öte yandan yine Birleşik Krallık'ta refah hizmetleri dâhil olmak üzere önemli kamu hizmetlerinin Quangolar olarak tanımlanan, merkezi yönetim ve yerel yönetimler dışında yer alan yarı bağımsız hükümet dışı organizasyonlar tarafından sunulması söz konusudur. Bu örnek, refah sınıflandırmasında liberal refah devleti olarak ifade edilen İngiltere'de güçlü bir refah yönetişimi anlayışının olduğunu göstermektedir. Burada geniş bir piyasa hâkimiyetinden ziyade, yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve yarı bağımsız hükümet organizasyonları tarafından yürütülen refah hizmetlerinden söz etmek olasıdır⁶⁶⁸.

Türkiye'de yoksullukla mücadelede, farklı ülkelerde uygulamaları görülen refah yönetişimi anlayışında yaşanan gelişmelerin faydalı olabileceği düşünülmektedir. Refah yönetişimi yaklaşımı çerçevesinde özellikle eğitim ve sağlık gibi alanlarda karma (hibrid) yaklaşımların yaygınlaşmaya başlaması, refah hizmetlerinin üretilmesi ve sunumunda piyasacı eğilimlerin devletin rolünü kısıtlaması gibi eğilimler tartışılmaktadır. Bu kapsamda liberal refah modeli

⁶⁶⁷ Seçkiner Bingöl; **a.g.m.**, 2015, s. 284.

⁶⁶⁸ Seçkiner Bingöl, **a.g.m.**, 2019, ss. 410- 411.

unsurlarının, korporatist modelde ortaya çıkabilecek uygulamaların ve sosyal demokrat refah rejiminde izlenen dönüşümlerin, Covid- 19 sonrası dönemde alacağı şekiller önemlidir. AB'nin bu doğrultuda önemli bir politika transferi kaynağı olmaya devam edeceği düşünülmektedir.



SONUÇ

Bu çalışmada politikası transferi olgusu, Türkiye’de yoksullukla mücadeleye anlamlı katkılar yapabilecek bir politika aracı olarak değerlendirilmektedir. Yoksulluğun ve gelir dağılımı eşitsizliklerinin dünya çapında derinleşmeye devam etmesi, 2008 finansal krizi, iklim değişikliği ve son olarak Covid- 19 küresel salgınının yıkıcı etkilerinin oldukça kısa sayılabilecek bir zaman diliminde insan refahını tehdit eder hale gelmesi, yoksullukla mücadele konusunda alternatif ülke uygulamalarını ve başarılı mücadele stratejilerini incelemeyi zorunlu hale getirmektedir.

Günümüzde yoksullukla mücadele, uluslararası örgütler tarafından küresel kalkınmaya engel oluşturan unsurların ortadan kaldırılmasına yönelik çabalar olarak algılanmaktadır. Diğer yandan devletler de yoksulluğu, bir yandan ulusal kalkınmaya yönelik bir tehdit, diğer yandan toplumsal bütünlüğe zarar verebilecek sosyal risk unsurlarının bir bileşeni olarak değerlendirmekte ve yoksulluğu gidermeye yönelik politikalar geliştirmektedir. Bu kapsamda ekonomik gelişmeyi önceleyen ve yoksullukla mücadelede dolaylı yaklaşımlar başlığı altında incelenen politikalar tercih edilebileceği gibi, yoksulluğun ekonomik, sosyal, siyasi veya kültürel sebeplerini ortadan kaldırmaya yönelik olarak daha kapsamlı baş etme stratejileri uygulamaya konulabilmektedir.

Bir taraftan insanlığın kadim bir sorunu, diğer yandan da modern bir olgu olarak yoksulluk, günümüzde gelişmekte olan dünya ile birlikte gelişmiş ülkeler için de tehdit oluşturmaktadır. Bu noktada yoksulluğun gelir yoksunluğunun ötesinde çok boyutlu yoksunlukların bir sonucu olarak anlaşılmasına yönelik genel bir eğilimin yerleşmiş olduğu ifade edilmelidir. Hatta günümüz yoksulluğunu şekillendiren dinamiklerin oldukça karmaşık olması ve yeni risk unsurlarının ortaya çıkması nedeniyle *yeni yoksulluk* yaklaşımlarının geliştirildiği, bu anlamda yoksullukla mücadelenin de kaçınılmaz olarak bu dönüşümden etkileneceği ifade edilmektedir.

Çalışmada öncelikle yoksulluk ve kamu yönetimi ilişkisi kurularak bu alanda yapılan çalışmalara katkı sunmak amaçlanmaktadır. Yoksulluğun nedenlerinin anlaşılması ve yoksulluğun giderilmesinde siyasetin ve kamu yönetimlerinin

oynayabileceği roller bu kapsamda değerlendirilmektedir. Refah devleti kapsamında sosyal politikalar yoksullukla mücadelede devletin başat rolünü vurgularken, yoksulluk yönetimi uygulamaları da devletin sorumluklarını sivil toplumla ve diğer devlet dışı yapılarla paylaşmayı öngörmekte, fakat yine de devleti bu denklemden çıkarmaya cesaret edememektedir. Dolayısıyla kamu politikaları yoksullukla mücadelenin en önemli ayaklarından birini oluşturmaya devam etmektedir.

Öte yandan Covid- 19 salgınının yoksullukla mücadelede bir kırılma noktası oluşturacağı, bu anlamda salgın öncesi ve salgın sonrası dönemde yoksullukla mücadeleye ilişkin verilerin ve yaklaşımların dikkatli bir şekilde izlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu nedenle çalışmada bu noktaya da dikkat çekilmeye çalışılmıştır.

Türkiye’de yoksullukla mücadelenin kurumsal yapısının ve Türkiye’nin yoksulluk sorununun boyutlarının incelenmesi, insani yoksulluk ve çok boyutlu yoksulluk göstergeleri ışığında Türkiye’nin yoksullukla mücadele kapasitesini güçlendirecek öneriler geliştirilmesi de ayrıca önemlidir. Türk idare yapısında son dönemde gerçekleştirilen dönüşümlerin yoksullukla mücadeleyi ve refah hizmetlerinin sunumunu nasıl etkileyeceği de ayrı bir tartışma konusudur.

Bu doğrultuda tezde yoksulluğun kavramsal olarak anlaşılmasına katkı sağlayacak tanımlar, yaklaşımlar çeşitli başlıklar altında ele alınmıştır. Yoksulluğu mutlak yoksulluktan çok boyutlu yoksulluğa farklı kriterler temelinde ele alan tanımlar incelenmiştir. Yoksulluğa yönelik temel yaklaşımlar ise parasal yaklaşım, kapasite yaklaşımı, sosyal dışlanma yaklaşımı ve katılımcı yaklaşımlar olarak ele alınmış ve bunların çeşitli uluslararası kuruluşlarla bağlantıları kurulmuştur. Parasal yaklaşımlar DB ve IMF tarafından benimsenen ve yoksulluğu daha çok gelir ve tüketim düzeyleri gibi ekonomik göstergeler etrafında kurgulayan anlayışı temsil etmektedir. Kapasite yaklaşımı BM’nin yoksulluğu geniş bir çerçevede insani yoksulluk temelinde ele aldığı anlayışı ifade etmektedir. AB’nin sosyal dışlanma yaklaşımı ise çalışmada Birliğin ekonomik ve siyasi dönüşümü içerisinde yoksulluğu sosyal dışlanma ile birlikte ele alması neticesinde ortaya çıkan ve gelişmeye devam eden önemli bir yaklaşım olarak ele alınmıştır. Son olarak katılımcı yaklaşımlar, yoksullukla mücadelede yoksuların görüşlerini dikkate almayan yaklaşımların eleştirisi şeklinde ortaya çıkmış ve geniş bir uygulama alanı bulmuş görünmektedir.

İdeolojik yoksulluk yaklaşımları ise yoksulluğu ortaya çıkaran sebepler ve yoksulluğun sonuçları bakımından liberalizmin, marksizmin ve muhafazakâr ideolojinin tezlerini içermektedir.

Yoksulluğu ortaya çıkaran nedenler ekonomik, siyasi/ idari ve küresel sebepler başlıkları altında incelenmektedir. Büyüme ve gelir eşitsizliği arasındaki ilişki yoksulluğun ekonomik nedenlerinin başında gelmektedir. Eşitsizliklerin büyüme sınırlandırıcı ve yoksulluğu derinleştirici etkilerinin anlaşılmasından sonra, ekonomik gelişmenin yanında giderek derinleşen eşitsizliklere daha çok dikkat çekilmesi gerekmektedir. Öte yandan yüksek enflasyon ve büyük bütçe açıkları dolayısıyla ortaya çıkacak sorunların toplumun yoksul kesimlerini daha çok etkilediği anlaşılmıştır. İktisadi nedenlerden biri olarak istihdam alanında yaşanan sorunlarla aktif ve pasif politikalarla mücadele edilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Finansal krizlerin ülke ekonomisinde yavaşlamaya yol açabilmesi ve sosyal harcamaların kısılmasına neden olması ise finansal krizleri yoksulluğun ekonomik nedenleri arasına katmaktadır. Yoksulluğun ekonomik nedenleri yanında, bir siyasi yapının demokratik katılımcı unsurları içerip içermediği, yoksullukla mücadelenin kurumsal yapısının yetersiz olması, küresel yoksullukla bağlantılı olarak insan hakları ihlallerinin yoksulluğu derinleştirdiği düşüncesi ve özellikle etkin yönetim mekanizmaları oluşturamayan ülkelerde ekonomik gelişmeyi olumsuz etkileyen yolsuzluk gibi sorunlar yoksulluğun siyasi ve idari nedenleri olarak kabul edilmektedir. Nihayetinde mevcut küresel iktisadi yapının gelişmiş ülkeler lehine sonuçlar üreten yapısı ve bu kapsamda uluslararası örgütler eliyle uygulamaya konulan yapısal uyumlaştırma politikaları yoksulluğun küresel sebepleri olarak dikkat çekmektedir.

Yoksulluğun ölçülmesi hususu ise, farklı yaklaşımlarla bağlantılı çeşitli endekslerle açıklanmaya çalışılmaktadır. Parasal yoksulluk ölçümleri ve insani yoksulluk ölçüm yöntemleri olarak ele alınan çeşitli endekslerle, yoksulları siyasi ve ekonomik politikaların ilgi alanında tutmak, toplumda kimlerin yoksul olduğunun tespit edilmesi ve uygun yoksullukla baş etme stratejilerinin geliştirilmesi, bu politikaların izlenmesi ve değerlendirilmesi ile yoksullukla mücadelede görevli

kurum ve kuruluşlarının etkinlik düzeylerinin tespit edilmesi gibi temel hedefler güdülmektedir.

Dünyada ve Türkiye’de yoksulluğun boyutları, başta UNDP, Dünya Bankası ve AB kurumları olmak üzere uluslararası kuruluşların yayınladığı yoksulluk araştırmaları ve istatistikleri kapsamında incelenmektedir. Türkiye’de yoksulluk sorununun boyutları ise TÜİK istatistikleri ve yoksullukla mücadelede etkinlik gösteren kamu kurumlarının faaliyetleri üzerinden değerlendirilmektedir. Çalışma alan yazınında sıklıkla tartışılan yoksullukla mücadele stratejilerinin dolaylı ve doğrudan yaklaşımlar etrafında araştırılması ile devam etmektedir. Yoksul yanlısı büyüme yaklaşımı yoksulların ekonomik gelişmenin faydalarından daha fazla yararlanması yoluyla eşitsizliklere müdahale edilebileceğini savunan güncel bir tartışma alanıdır. İkinci olarak beşeri ve sosyal sermayenin artırılması yoksullukla uzun dönemli bir mücadele anlayışından kaynaklanan bir politika önerisi olarak incelenmiştir. Mikrokredi yöntemini de içine alan işgücü piyasası politikaları yoksullukla mücadelenin önemli unsurları arasında değerlendirilmiştir. İnsani gelişme anlayışı etrafında yoksullara yönelik eğitim, sağlık ve altyapı alanlarında kamu harcamalarının artırılması da önemli görülmektedir. Kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin artırılması yoluyla yoksullukla mücadele ise kamu yönetimlerinin iyileştirilmesi ve yerleşme unsurlarına bağlanmaktadır. Ayrıca kırsal ve kentsel yoksulluğun birlikte değerlendirilmesi, kadın ve çocuk yoksulluğu ile mücadele edecek etkin politikalar üretilmesi, devlet dışı aktörlerin yoksullukla mücadeleye yapabileceği katkılarının değerlendirilmesi ve küresel yapının gelişmekte olan ülkelerin lehine revize edilmesi de diğer yoksullukla mücadele stratejileri arasında incelenmektedir.

Çalışmanın son bölümü, 1980 sonrasında yeniden keşfedilen neoliberal politikaların yoksulluk gibi sosyoekonomik nitelikteki sorunları çözmede yetersiz kaldığının anlaşılması neticesinde yeni arayışların ortaya çıkması etrafında kurgulanmaktadır. Yoksulluk yönetimi, bu dönemde ortaya çıkan ve yoksulluğu ortadan kaldırmaya değil kontrol altına almaya yönelik parçalı yönetsel eylemlerden oluşmaktadır. Sosyal politika ise bu gelişmeler doğrultusunda dönüşmekte, özellikle Avrupa’da alternatif modeller ortaya çıkmaktadır. Politika transferi önerilerinin ana

çerçevesini oluşturan sosyal politika ve yoksulluk yönetimi olguları aşağıdaki gibi mukayese edilmiştir:

- Yoksulluk yönetimi kavramı, temel olarak klasik liberal görüşler tarafından şekillendirilmiştir. 1980 sonrası dönemin işletmeci yönetim (*management*) mantığı ve yönetişimci anlayış doğrultusunda şekillenmiştir. Sosyal politika ise, sosyal demokrat bir ideolojik duruştan beslenmektedir.
- Yoksulluk yönetiminde yoksulluk, daha çok siyasi ve idari bir sorun olarak ele alınmaktadır. Sosyal politika ise, yoksulluğu ekonomik sistemin işleyişinden kaynaklanan ve toplumda kimi bireyler ve çeşitli gruplar için olumsuz sonuçlar üreten bir problem olarak görmektedir.
- Yoksulluk yönetiminde insanlar arasındaki eşitsizliklerin doğal olduğu fikrinden hareketle üretilmiş bir *yoksulluğun kaçınılmazlığı* algısı bulunmaktadır. Hâlbuki sosyal politika, yoksulluğu önlenabilir bir problem olarak kavramakta ve başta devlet olmak üzere çeşitli aktörlere bu yönde sorumluluk yüklemektedir. Dolayısıyla sosyal politika önlemleri yoksulluğun etkilerini azaltmaya yönelik değil, olumsuz sonuçlarını önleme amaçlı eylemlerdir.
- Yoksulluk yönetimi, yoksulluğu temelde yapısal bir sorun olarak ele almadığı için yoksullukla mücadele politikalarının hedef kitlesi de yalnızca yoksullar ve dezavantajlı kesimler olmaktadır. Sosyal politika ise işçi sınıfının gerilimlerini çözmeye yönelik dar anlamıyla birlikte, toplumun genel refah düzeyini yükseltmeye dair geniş anlamıyla toplumun tüm katmanlarını etkileyen sonuçlar üretmektedir.
- Yoksullukla mücadelede yoksulluk yönetimi, devletin sorumluluğunu çeşitli aktörlere dağıtan parçalı siyasi eylemleri içermektedir. Sosyal politika ise sosyal sorunlarla başa çıkmada öncü sorumluluğu devlete vermekte ve bu yönde bütüncül sosyal politika uygulamalarının kullanılmasını öngörmektedir.
- Yoksulluk yönetiminde devlet ve vatandaş ilişkisi daha çok güvenlik temelli olarak yapılandırılmakta ve devletin kısıtlı sorumluluğu kabul edilmektedir.

Sosyal politika ise bu anlamda genel faydayı hedefleyen ve hak temelli uygulamaları kapsamına almaktadır.

- Yoksulluk yönetiminde temel araçlar, yoksullara yönelik sosyal yardımlar, dezavantajlı kesimlere yönelik sosyal hizmetler, üçüncü sektörün hayırseverlik faaliyetleri ve 90'lı yıllardan itibaren giderek artan yoksulluk araştırmalarından oluşmaktadır. Sosyal politika ise bu yöndeki eylemlerini, sosyal yardım ve sosyal hizmetleri de içeren kapsamlı sosyal güvenlik uygulamaları, gelirin ikincil dağıtımını, eğitim, konut ve yerleşme ve toplum sağlığı politikaları yoluyla gerçekleştirmektedir.
- Yoksulluk yönetimi politikaları, merkezi yönetim, yerel birimler, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmekte iken, sosyal politika kurumları ise, yerel ve merkezi öğeleriyle başta devlet olmak üzere, buna yardımcı kurumlar olarak sivil kesim (aile), dini kurumlar, sivil toplum ve özel sektördür.

Kamu politikası transferi alan yazınında bir siyasal sistemdeki politika, kurum, ideoloji veya değerlerin başka bir ülkenin politika yapım süreçlerinde kullanılmak üzere kaynak olarak kullanılması süreci olarak ifade edilmektedir. Bu kapsamda öncelikle kamu politikası ve kamu politikasının aktörleri, süreçleri, politika analizi ve politika yapımının en önemli aşamalarından olan karar verme süreci açıklanmaktadır. Kamu politikası transferinin nedenleri, transfer sürecinde yer alan aktörler, transferin zamansal ve mekânsal boyutları, hangi öğelerin transfere konu olabileceği ve transferin dereceleri konularının ele alınmasıyla birlikte bazı somut politika transferi örneklerine yer verilmesi ve devamında politika transferi alanı ile yoksullukla mücadele alanının birlikte incelenmesi öngörülmüştür.

Çalışmada Türkiye'nin yoksullukla baş etme stratejilerini tamamlayıcı olarak öneriler sunulmakta ve devamında politika transferi kapsamında dört strateji üzerinde durulmaktadır. Türkiye'nin yoksullukla mücadelesine yönelik bazı öneriler şunlardır:

- Yoksullukla mücadele anlayışının hak temelli sosyal politikalarla desteklenmesi,

- Yoksullukla mücadelede yasal ve kurumsal yapının sadeleştirilerek dağılımının giderilmesi,
- Yoksulluk çalışmalarının kaynağı olarak ulusal bir yoksulluk veri tabanının geliştirilmesi,
- Ekonomik ve sektörel politikaların sosyal politikalarla desteklenmesi,
- Yoksul yanlısı büyümenin vurgulanması ve
- Giderek derinleşen gelir dağılımı adaletsizliğine yönelik politikalar geliştirilmesi olarak ortaya konulmaktadır.

Politika transferi kapsamında değerlendirilen yoksullukla mücadele stratejileri ise asgari gelir desteği modeli, sosyal içerme yaklaşımı, mikrokredi modelinin geliştirilmesi ve refah çoğulculuğu anlayışı olarak değerlendirilmektedir. Söz konusu modeller ve politikaların Türkiye’de son yıllarda giderek artan yoksulluk ve eşitsizlik tartışmalarında önemli çıkarımlara katkı sağlayacak konular olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Asgari gelir desteği modeli, vatandaşlık geliri, temel gelir ve nakit gelir desteği gibi farklı uygulamalar ve isimlerle anılmaktadır. Çalışmada asgari gelir desteği modeli bir sosyal politika uygulaması olarak değerlendirilmiştir. Toplumda belirli bir düzeyin altında gelire sahip olan vatandaşlara kamu kaynaklarından asgari bir gelirin düzenli olarak transfer edilmesine olarak anlaşılabilir asgari gelir desteği modeli kapsamında, AB’nin farklı refah rejimlerinde genel asgari yardımlar, kategorik yardımlar ve bağlı yardımlar uygulanmaktadır. Türkiye’de ise, asgari gelir desteği modeline benzer bazı uygulamalar olmakla birlikte doğrudan bir nakit desteği uygulaması bulunmamaktadır. Çalışmada modelin etkin bir şekilde uygulanabilmesi açısından önemli bir engel bulunmadığı ve modelin uygulanabilir olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Vatandaşlık geliri kapsamında nasıl bir uygulamanın tercih edileceği ise, farklı uygulamalar temelinde ve Türkiye’nin sosyo-ekonomik yapısı dikkate alınarak uygun politikaların geliştirilmesine bağlı olacaktır.

Yoksulluk ve sosyal dışlanma sorunları ile mücadelede sosyal politika uygulaması olarak ortaya konulan başka bir politika demeti ise AB’nin sosyal içerme yaklaşımıdır. Görüldüğü gibi AB, Türkiye’de gerçekleştirilebilecek politika

transferleri açısından önemli bir kaynak olarak değerlendirilmektedir. Yaklaşım AB’de son yarım yüzyılda yoksulluk ve sosyal dışlanma konusunda yaşanan gelişmeler neticesinde Birliğin önemli bir politika tercihi haline gelmiştir. Gelir düzeyi belli bir seviyenin altında kalan, aynı zamanda etnik kökeni, dini aidiyeti, cinsiyet ya da fiziksel/ zihinsel engelleri dolayısıyla topluma eşit bireyler olarak katılamayanlara yönelik çeşitli düzenlemelerin yapılması, modelin çıkış noktasını oluşturmaktadır. Türkiye’nin sosyo-ekonomik gelişmesi doğrultusunda sosyal dışlanma yaklaşımlarını dikkate alması gerektiği, bu doğrultuda Birliğin sosyal içerme önlemlerinin dikkate alınabileceği düşünülmektedir.

Mikrofinansman modelleri kapsamında mikrokredi sistemi ise çalışmada yoksulluk yönetimi uygulaması olarak incelenmiştir. Geleneksel bankacılık sisteminde kredi bulmakta zorlanan toplumun yoksul kesimlerine yönelik olarak mikrofinans kuruluşları aracılığıyla sağlanan küçük çaplı kredileri ifade eden mikrokredi, gelir getirici faaliyetlerde bulunmak isteyen yoksulları hedeflemektedir. İlk uygulamaları Bangladeş’te M. Yunus tarafından 70’li yıllarda başlatılan mikrokredi, zamanla çok geniş bir uygulama sahasına ulaşmıştır. BM 2005 yılını Uluslararası Mikrokredi Yılı ilan etmiş ve modeli sürdürülebilir kalkınmaya katkı sağlayabilecek bir uygulama olarak kabul etmiştir. Mikrokredi uygulamaları büyük oranda yoksul kadınları ve kırsal bölgelerde aşırı yoksulluk içerisinde yaşayan yoksulları hedeflemektedir. Özellikle Güney Asya bölgesi, Latin Amerika ve ABD’de önemli bir uygulama olarak gelişen ve günümüzde milyonlarca kişiye ulaşan mikrokredi modeli, Türkiye’de kısıtlı uygulamaları olmakla birlikte geliştirilmesi gereken bir sistem olarak düşünülmüştür. Kırsal yoksulluğun ve kadın yoksulluğunun halen önemini koruduğu Türkiye’de mikrokredi potansiyelinin günümüzdekinin çok üzerinde olduğu değerlendirilmektedir.

Son olarak yoksulluk yönetimi kapsamında politika transferi önerisi olarak düşünülen model ise refah yönetiştir. 2000’li yıllarda ortaya çıkan ve refah devleti anlayışının değişen dünya koşulları ile birlikte değişmesi gerektiği düşüncesi çerçevesinde ortaya çıkan refah yönetiştir veya refah çoğulculuğu anlayışı, bir toplumsal risk unsuru olarak yoksulluğun olumsuz etkilerinin hafifletilmesi ve toplumun geniş kesimlerini tehdit edebilecek bir sorun olmasının önüne geçmesine

yenilikçi bir yaklaşım olarak incelenmektedir. Daha çok gelişmiş ülkelerde yoksullukla mücadele alanında devletin sahip olduğu hâkim rolün, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve bireysel hayırseverlik kurumları olarak ifade edilen devlet dışı aktörlerce paylaşılması düşüncesinden hareket eden refah çoğulculuğu modeli, son yıllarda ekonomik ve sosyal gelişmeyi tehdit eden risk unsurlarının artması neticesinde AB’de yaşanan önemli bir dönüşüm olarak da ifade edilebilir. Bu anlamda Türkiye’nin yoksullukla mücadele ve sosyal yardım sisteminin dönüşümünde çağdaş uygulamalar içerisinde refah devleti modelleri ile piyasacı yaklaşımların karması şeklinde anlaşılabilir refah yönetişimi modelini dikkate alması gerektiği düşünülmektedir.



KAYNAKÇA

AA, Sosyal Koruma Kalkanı Kapsamındaki Yardım ve Hizmetler; <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/sosyal-koruma-kalkani-kapsamindaki-yardim-ve-destekler-53-milyar-liraya-yaklasti/2143637>, (04.04.2021)

ACAR, Osman Kürşat ve Ecehan Kazancı Yabanova, “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Çerçevesinde Kütahya İş-Kur’un Mesleki Eğitim Faaliyetlerinin İncelenmesi”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Dergisi İİBF Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, 2017, ss. 85- 111.

ACEMOĞLU, Daron and James A. Robinson, “The Political Economy of the Kuznets Curve”, **Review of Development Economics**, Vol 6, No 2, 2002, pp. 183-203.

ACEMOĞLU, Daron ve James A. Robinson, **Ulusların Düşüşü, Güç Zenginlik ve Yoksulluğun Kökenleri**, Çev: Faruk Rasim Velioglu, Doğan Kitap, İstanbul, 2012.

AÇSGB, 2018 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/RqI2i+ACSHB_2018_FAALİYET_RA_PORU.pdf, ss. 2- 6, (01.04.2021)

AÇSHB, 2019 Yılı Faaliyet Raporu, https://ailevecalisma.gov.tr/media/49934/acshb_2019_yili_faaliyet_raporu.pdf, s. 136, (01.04.2021)

AÇSHB, 2020 Yılı Faaliyet Raporu, <https://www.aile.gov.tr/media/73627/2020-faaliyet-raporu.pdf>, s. 148, (14.12.2021)

AKGÜL, Osman, “Sosyal Devletin Evrimi, Türkiye’de Sosyal Devlet Teoride mi, Pratikte mi?”, **2. Türkiye Lisansüstü Çalışmaları Kongresi Bildiriler Kitabı**, Cilt 1, 2013, ss. 277- 288.

AKINDOLA, Rufus B., “Towards a Definition of Poverty: Poor People’s Perspectives and Implications for Poverty Reduction”, **Journal of Developing Societies**, Vol 25, No 2, 2009, pp. 121- 150.

AKTAN C. Can ve İ. Yaşar Vural, “Yoksulluk: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri”, Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ed. C. Can Aktan, **Hak-İş Konfederasyonu Yayını**, 2002a.

AKTAN, C. Can ve İ. Yaşar Vural, “Yoksullukla Mücadele ve Negatif Gelir Vergisi Önerisi”, **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Hak- İş Konfederasyonu Yayını, Ankara, 2002c.

AKTAN, C. Can ve İ. Yaşar Vural, “Yoksullukla Mücadeleye Yönelik Öneriler”, Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ed. C. Can Aktan, **Hak- İş konfederasyonu Yayını**, Ankara, 2002b.

AKTAN, C. Can, “Dünyada ve Türkiye’de İnsani Yoksulluk”, Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ed. C. Can Aktan, **Hak- İş Konfederasyonu Yayını**, 2002b.

AKTAN, C. Can, “Sosyal Riskler, Yoksulluk ve Sosyal Risk Yönetimi”, Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ed. C. Can Aktan, **Hak-İş Konfederasyonu Yayını**, 2002c.

AKTAN, C. Can, “Yoksulluk Sorununun Nedenleri ve Yoksullukla Mücadele Stratejileri”, Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ed. C. Can Aktan, **Hak- İş Konfederasyonu Yayını**, 2002a.

AKYÜZ, Ferhat, “Sosyal Yardımdan Sosyal Sigortaya: Bismarckyan ve İngiltere Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Dönüşümü”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt 1, No 5, 2008, ss. 58- 70.

ALCOCK, Pete, **Understanding Poverty**, Palgrave, Second Edition, UK, 1997.

ALDEN, Jeremy and Huw Thomas, “Social Exclusion in Europe: Context and Policy”, **International Planning Studies**, Vol 3, No 1, 1998, pp. 7- 13.

ALEMDAR, Zeynep, “Baskı Grupları ve Sivil Toplum”, **Karşılaştırmalı Siyaset: Temel Konular ve Yaklaşımlar**, (Der). Sabri Sayarı ve Hasret Dikici Bilgin, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2015, ss. 170- 188.

ALKIRE Sabina, “Dimensions of Human Development”, **World Development**, Vol 30, No 2, 2002, pp. 181- 205.

ALKIRE, Sabina and Maria Emma Santos, “Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries”, **OPHI Working Paper**, No 38, 2010.

ALP, Salih, “Refah Devleti Düşüncesinin Gelişimi ve Bir Liberal Alternatif Olarak Üçüncü Sektör”, **Maliye Dergisi**, Sayı 156, 2009, ss. 265- 279.

ALTAY, Asuman, “Bir Kamu Malı Olarak Sosyal Sermaye ve Yoksulluk İlişkisi”, **Ege Akademik Bakış**, Cilt 7, Sayı 1, 2007, ss. 337- 362.

ALTINSOY, Hülya, “Türkiye’de Uygulanan Sosyal İçerme Politikalarının AB Üyesi Ülkeler ile Mukayeseli Değerlendirilmesi”, **Kamu- İş**, Cilt 14, Sayı 4, 2019, ss. 37- 68.

ANDERSON, James E., **Public Policymaking: An Introduction**, Fifth Edition, Houghton Mifflin Company, New York, 2003.

ARABACI, Rabihan Yüksel, “Dünya Bankası’nın Yeni Uluslararası Yoksulluk Sınırları ve Küresel Yoksulluğun Yeniden Değerlendirilmesi”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1, 2019, ss. 123- 140.

ARPACIOĞLU, Özge ve Metin Yıldırım, “Dünyada ve Türkiye’de Yoksulluğun Analizi”, **Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, 2011, ss. 60- 76.

ASHB, <https://www.aile.gov.tr/bakanlik/hakkinda/tarihce/>, (24.12.2021)

ASPB, 2015 Yılı İdare Faaliyet Raporu, <https://ailevecalisma.gov.tr/media/36158/2015-yili-idare-faaliyet-raporu.pdf>, s. 117, (01.04.2021)

ASPB, Türkiye’nin Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi, Ankara, 2017, ss. 12- 13.

ATEŞ, Gürkan ve Eren Öğütoğulları, “Türkiye’de Yoksullukla Mücadelede Mikrokredi Uygulamaları”, **Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 14, Sayı 2, 2012, ss. 33- 54.

ATKINSON, A.B. Tony, “Social Exclusion, Poverty and Unemployment”, Ed: A.B. Atkinson and John Hills, **Exclusion, Employment and Opportunity**, Case Paper, No 4, London School of Economics, Centre for Analysis of Social Exclusion, <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/Paper4.pdf>, p. 14, (13.06.2020)

AYAN, Selman, “G20 Süreci ve Aktif İstihdam Politikaları, Türkiye ve G20 Ülkelerindeki Uygulamaların Değerlendirilmesi”, **ÇSGB Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2014.

AYDIN, Kemal ve Tuncay Güloğlu, “Türkiye’de Nispi Yoksulluğun Sosyo-Ekonomik Analizi”, **Sosyal Siyaset Konferansları**, Sayı 60, 2011, ss. 89- 118.

BABAHANOĞLU, Veysel ve Erhan Örselli, **Kamu Politikası: Türkiye’de Uyuşturucu ile Mücadelede Uygulanan Politikalar ve Toplumsal Algı**, Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya, 2016.

BABAHANOĞLU, Veysel, “Kamu Politikası Yaklaşımı Çerçevesinde Türkiye’nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikalarında Toplumsal Algı”, **Yüksek Lisans Tezi**, Necmettin Erbakan Üniversitesi, Konya, 2016.

BALDACCI, Emanuele and others, “Financial Crises, Poverty and Income Distribution”, **IMF Working Paper**, No 02/4, January, 2002.

BALDACCI, Emanuele and others, “Social Spending, Human Capital and Growth in Developing Countries: Implications for Achieving the MDGs”, **IMF Working Paper**, No 217, 2004.

BANAZILI, A. Muhammet ve Mehmet Seyda Ozan, “Türkiye’de Yoksullukla Mücadele Politikaları Kapsamında Sivil Toplum Kuruluşları”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl 6, Sayı 33, 2019, ss. 396- 412.

BATMAZ, Nazlı Yücel, “Kentsel Yoksullukla Mücadelede Belediyelerin Rolü: Keçiören Belediyesi Örneği”, **Aksaray Üniversitesi İİBF Fakültesi Dergisi**, Cilt 8, Sayı 1, 2016, ss. 37- 50.

BAULCH, Bob, “Neglected Trade- offs in Poverty Measurement”, **IDS Bulletin**, Vol 27, No 1, 1996, pp. 36- 42.

BAULCH, Bob, “The New Poverty Agenda: A Disputed Consensus”, **IDS Bulletin**, Vol 27, No 1, 1996, pp. 1- 10.

BAYAR, Yılmaz, Mahmut Ünsal Şaşmaz ve Ömer Faruk Öztürk, “Corruption, Income Inequality and Poverty in Central and Eastern European Union Countries: A Panel Causality Analysis”, **İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi**, Cilt 6, Sayı 6, 2017, pp. 340- 349.

BAYRAKTUTAN, Yusuf ve Merve Akatay, “Kentsel Yoksulluk ve Mikro Finansman: Kocaeli Örneği”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 24, 2012, ss. 1- 34.

BBC, Dünyanın En Zengin %1’lik Kesimi Küresel Servetin %82’sine Sahip’, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-42770005>, (09.12.2020)

BEDİR, Eyüp, “Yoksullukla Mücadelede Yeni Bir Tartışma Alanı: Vatandaşlık Geliri”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, 2012, ss. 92- 116.

BENDERLİ, Zeynep Zafir ve Zeki İlker Görenel, “Neoliberal Ekonomi Politikalarının Latin Amerika Üzerindeki Etkileri”, **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 21, Sayı 1, 2006, ss. 183- 201.

BHAGWATI, Jagdish N., “Democracy and Development: Cruel Dilemma or Symbiotic Relationship?”, **Review of Development Economics**, Cilt 6, No 2, 2002, pp. 151- 162.

BİÇER, Mustafa ve Hakan Yılmaz, “Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Yasama Dergisi**, Sayı 13, 2009, ss. 45- 84.

BİLDİRİCİ, Zeki, “Avrupa Birliği’nde Yoksullukla Mücadele ve Türkiye’nin Uyum Sürecindeki Yeni Uygulamalar”, **Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul, 2011.

BİLEN, Mahmut ve diğerleri, “Yoksulluk Sorunu Üzerine”, **Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 1, 2005, ss. 1- 26.

BIRKLAND, Thomas A., **An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making**, Fourth Edition, Routledge, 2016.

BOUGET, Denis, “Convergence in the Social Welfare Systems in Europe: From Goal to Reality”, **Social Policy & Administration**, Vol 37, No 6, 2003, pp. 674- 693.

BOURGUIGNON, François, “The Poverty- Growth- Inequality Triangle”, https://www.researchgate.net/publication/5127146_The_Poverty-Growth-Inequality_Triangle, s. 4, (05.03.2021).

BRADSHAW, Ted K., “Theories of Poverty and Anti- Poverty Programs in Community Development”, **Community Development**, Vol 38, No 1, 2007, pp. 7- 25.

BRIGGS, Asa, “The Welfare State in Historical Perspective”, **European Journal of Sociology**, Vol 2, No 02, 1961, pp. 221- 258.

BUĞRA, Ayşe ve N. Tolga Sınmazdemir, “Yoksullukla Mücadelede İnsani ve Etkin Bir Yöntem: Nakit Gelir Desteği”, **Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu Araştırma Raporu**, İstanbul, 2006.

BUĞRA, Ayşe, “Yoksulluk ve Sosyal Haklar”, 2005, <https://derinyoksullukagi.org/wp-content/uploads/2021/04/yoksulluk-ve-sosyal-haklar.pdf>, s. 10, (23.12.2021)

CANPOLAT, Hasan ve Mehmet Cangir, “Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye’nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 466, 2010, ss. 25- 45.

CARDOSO, Eliana, “Inflation and Poverty”, **NBER Working Paper Series**, No 4006, March, 1992.

CASAS, Ramon Pena, “Minimum Income Standards in Enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes”, Working Paper: Setting Minimum Social Standards across Europe, https://www.researchgate.net/publication/238733340_Minimum_income_standards_in_enlarged_EU_Guaranteed_Minimum_Income_Schemes, p. 17, (20.12.2021)

CELLINI, Stephanie Riegg, Signe- Mary McKernan and Caroline Ratcliffe, “The Dynamics of Poverty in the United States: A Review of Data, Methods and Findings”, **Journal of Policy Analysis and Management**, Vol 27, No 3, 2008, pp. 577- 605.

CHAMBERS, Robert, “Participation, Pluralism and Perceptions of Poverty”, **The Many Dimensions of Poverty**, Ed. Nanak Kakwani and Jacques Silber, Palgrave Macmillan UK, 2007, ss. 140- 164.

CHAMBERS, Robert, “The Origins and the Practice of Participatory Rural Appraisal”, **World Development**, Vol 22, No 7, 1994, pp. 953- 969.

CHENERY Hollis and others, **Redistribution With Growth**, A Joint Study by the WB Development Research Center and Institute of Development Studies at the University of Sussex, Oxford University Press, March 1979.

CHOSSODOVSKY, Michel, **Yoksulluğun Küreselleşmesi**, Çiviyazıları, Birinci Basım, 1999.

CLARK, David and David Hulme, “Poverty, Time and Vagueness: Integrating the Core Poverty and Chronic Poverty Frameworks”, **Cambridge Journal of Economics**, Vol 34, No 2, 2010, pp. 347- 366.

CLEMENTS, Benedict and others, “Fiscal Policy for Economic Development: An Overview”, **Helping Countries Develop, The Role of Fiscal Policy**, Ed. Sanjeev Gupta, Benedict Clements and Gabriela Inchauste, IMF Press, 2004, pp. 1- 22.

CORD, Louise, J. Humberto Lopez and John Page, “Pro- Poor Growth and Poverty Reduction”, https://www.univ-trier.de/fileadmin/fb4/prof/VWL/IWB/Vorlesung/neu/Cord_Lopez_Page.pdf, (08.03.2021)

COŞKUN, Selim ve diğerleri, “Asgari Gelir Desteği ve Türkiye’de Uygulanabilirliği: Bir Model Denemesi”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 13, Sayı 3, 2011, ss. 129- 158.

COŞKUN, Selim ve Onur Gündüz, “Bir Kamu Politikası Transferi Örneği Olarak Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama”, **BAİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 20, Sayı 1, 2019, ss. 277- 301.

COŞKUN, Selim, “Kamu Yönetiminde Stratejik Plan Uygulamaları: ABD Örneği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 44, Sayı 1, 2011, ss. 113- 134.
Council of Europe, **European Social Charter (Revised)**, <https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3678.pdf>, (19.12.2021)

ÇALÇALI, Önder, “Yoksullukla Mücadelede Devletin Rolü: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu”, **Memleket Siyaset Yönetim**, Cilt 6, Sayı 16, 2011, ss. 189- 233.

ÇALIŞKAN, Şadan, “Eğitim, İşsizlik ve Yoksulluk İlişkisi”, **S. Ü. İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt 7, Sayı 13, 2007, ss. 285- 308.

ÇALIŞKAN, Şadan, “Türkiye’de Gelir Eşitsizliği ve Yoksulluk”, **Sosyal Siyaset Konferansları**, Sayı 59, 2010/2, ss. 89- 132.

ÇEKEN, Hüseyin ve diğerleri, “Eşitsizliği Derinleştiren Bir Süreç Olarak Küreselleşme ve Yoksulluk”, **C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 2, 2008, ss. 79- 95.

ÇELİK, Kemal ve diğerleri, “Dünyada ve Türkiye’de Yoksulluğun Genel Görünümü: 2002 Sonrası Döneme İlişkin Bir Değerlendirme”, **RTEÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 5, 2017, ss. 41- 79.

ÇEŞTEPE, Hamza ve Havanur Ergün Tatar, “Yolsuzluk ve Gelir Eşitsizliği: Seçilmiş Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Panel Veri Analizi”, **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Cilt 16, Sayı 2, 2018, ss. 111- 123.

ÇEŞTEPE, Hamza ve Öner Genç, “Bretton Woods Kuruluşlarının Yoksullukla Mücadele Yaklaşımları ve Stratejileri”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 14, 2011, ss. 51- 74.

ÇETİN, Hüsamettin, “Türkiye’de Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımların Yeniden Yapılanması Üzerine Bir Değerlendirme”, **Doktora Tezi**, Ankara, 2014.

ÇETİN, Zuhâl Önez, A Critical Evaluation of Local Poverty Alleviation Policies: The Case of Three Provinces in Turkey, **Ph. D. Thesis**, METU, Ankara, 2012.

ÇETİNKAYA, Şahin, “Türkiye’de Sosyal Yardımlaşma Müessesesi: Durum Analizi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Doktora Tezi**, Dumlupınar Üniversitesi, Kütahya, 2012.

ÇEVİK, H. H. ve S. Demirci, “Kamu Politikası: Aktörler ve Modeller”, **Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar**, Ed. Bekir Parlak, Alfa Aktüel, 2. Baskı, Bursa, 2011, ss. 17- 59.

ÇEVİK, H. H. ve S. Demirci, **Kamu Politikası**, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 2012.

ÇEVİK, H. H., “Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 31, Sayı 2, 1998, ss. 103- 112.

ÇİNER, Can Umut, “Karşılaştırmalı Kamu Politikası”, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, (Der.) Yıldız, M. ve Sobacı, M. Z., Adres Yayınları, 1. Baskı, Ankara, 2013, ss. 286- 304.

da COSTA, Leonor Pereira and Jose G. Dias, “What do Europeans Believe to be the Causes of Poverty? A Multilevel Analysis of Heterogeneity Within and Between Countries”,

https://www.researchgate.net/publication/263489118_What_do_Europeans_Believe_to_be_the_Causes_of_Poverty_A_Multilevel_Analysis_of_Heterogeneity_Within_and_Between_Countries, 2014, p. 1, (16.10.2020)

DANSUK, Ercan, “Türkiye’de Yoksulluğun Ölçülmesi ve Sosyo- Ekonomik Yapılarla Ölçülmesi”, **DPT Uzmanlık Tezi**, Mayıs 1997.

DANSUK, Ercan, “Yoksullukla Mücadelede Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi”, Yoksulluk Sempozyumu, **Deniz Feneri Yayınları**, Cilt 1, İstanbul, 2003, ss. 238-249.

DAŞLI, Yılmaz, “Yoksullukla Mücadelede Yeni Bir Yaklaşım: İşlevsel Yoksulluk”, **Turkish Studies**, Vol 13, Sayı 26, 2018, ss. 459- 474.

DAVER, Bülent, **Siyaset Bilimine Giriş**, Doğan Yayınevi, Ankara, 1969.

DAVIS, E. Philip and Miguel Sanchez- Martinez, “A Review of the Economic Theories of Poverty”, **National Institute of Economic and Social Research**, Discussion Paper, No 435, 2014.

de HAAN, Arjan, “Social Exclusion: Enriching the Understanding of Deprivation”, https://www.researchgate.net/publication/237389092_Social_Exclusion_Enriching_the_Understanding_of_Deprivation, pp. 22- 40, (13.06.2020)

de VOS Klaas and Thesia I. Garner, “An Evaluation of Subjective Poverty Definitions; Comparing Results From The U.S. and The Netherlands”, **Review of Income and Wealth**, Vol 37, No 3, September, 1991, pp. 267- 285.

DEATON, Angus, **The Great Escape: Health, Wealth and the Origins of Inequality**, Princeton University Press, New Jersey, 2013.

DEMİR, Fatih, “Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi”, **DÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 30, 2011, ss. 107- 120.

DEMİRCİ, Emin Yaşar, “Yoksulluğun Tüketilmesi”, Yoksulluk Sempozyumu, **Deniz Feneri Yayınları**, Cilt 1, İstanbul, 2003, ss. 14- 21.

DENLİ, Özlem, “Bir İnsan Hakları Meselesi Olarak Küresel Yoksulluk”, **Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, 2015, ss. 113- 130.

DESAI, Meghnad, “Human Development, Concepts and Measurement”, **European Economic Review**, Vol 35, No 2- 3, 1991, pp. 350- 357.

DEVELOPMENT INITIATIVES, Global Humanitarian Assistance Report 2020, <https://devinit.org/resources/global-humanitarian-assistance-report-2020/>, p. 11, (25.03.2021)

DeVERTEUIL, Geoffrey, “Homeless Mobility, Institutional Settings and the New Poverty Management”, **Environment and Planning**, Vol 35, 2003, ss. 361- 379.

DI JOHN, Jonathan, “The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing Countries”, **UNU WIDER Research Paper**, No 74, July, 2006.

DİNÇER, Oğuzhan C. and Burak Günalp, “Corruption, Income Inequality and Poverty in the United States”, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1158446, 2008, p. 3, (07.12.2020)

DİNÇKOL, Abdullah, “Siyasal Sistem Kuramı Çerçevesinde Kamu Yönetimi Alt Sistemi”, <http://www.ticaret.edu.tr/uploads/kutuphane/dergi/d6/M00076.pdf>, ss. 64-67, (20.09.2021).

DOĞAN, E. Muhsin ve Halim Tatlı, “İnsani Gelişme ve İnsani Yoksulluk Bağlamında Türkiye’nin Dünyadaki Yeri”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 28, Sayı 1, 2014, ss. 99- 124.

DOĞAN, Eda, “Türkiye’de Yoksulluğun Ölçülmesi”, **Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi**, Yayın No 2880, Ankara, 2014.

DOLLAR, David and Aart Kraay, “Growth is Good for the Poor”, **Journal of Economic Growth**, Vol 7, No 3, September, 2002, pp. 195- 225.

DOLOWITZ, David and David Marsh, “Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature”, **Political Studies**, XLIV, 1996, pp. 343- 357.

DOLOWITZ, David P., “A Policy- maker’s Guide to Policy Transfer”, **The Political Quarterly**, Vol 74, No 1, 2003, pp. 101- 108.

DOLOWITZ, David, Stephan Greenwold and David Marsh, “Policy Transfer: Something Old, Something New, Something Borrowed, But Why Red, White and Blue?”, **Parliamentary Affairs**, Vol 52, No 4, 1999, pp. 719- 730.

DOLOWITZ, David and David Marsh, “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy- Making”, **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, Vol 13, No 1, 2000, pp. 5- 24.

dos SANTOS, Tiago Mendonça, “Poverty as Lack of Capabilities: An Analysis of the Definition of Poverty of Amartya Sen”, <https://www.researchgate.net/publication/327381829> , p. 126, (30.05.20)

DPT, 9. Kalkınma Planı, Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No 2742, Ankara, 2007.

DPT, 9. Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No 2729, ÖİK 681, Ankara, 2007, s. 2.

DREWNOWSKI, Jan, “Poverty: It’s Meaning and Measurement”, **Development and Change**, No 8, 1977, pp. 183- 208.

DUMANLI Recep, “Türkiye’de Yoksulluk Sorunu ve Boyutları”, Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ed. C. Can Aktan, **Hak-İş Konfederasyonu Yayını**, 2002.

DUMANLI, Recep, “Yoksulluk Kavramı, Ölçülmesi ve Gelir Dağılımı İlişkileri”, **Yeni Türkiye**, Yıl 1, Sayı 6, 1995, ss. 211- 229.

DÜNDAR, Özge Zeybekoğlu, “Türkiye’de Kentsel Yoksulluk Sorunu Açısından Sosyal Belediyeciliğin Önemi”, <http://proje.akdeniz.edu.tr/mcri/mjh/1-2/MJH-8-Ozge-Zeybekoglu-Dundar-Turkiye-de-Kentsel-Yoksulluk-Sorunu-Acisindan-Sosyal-Belediyeciligin-Onemi.pdf>, ss. 121- 122, (06.04.2021)

DUNN, William N., **Public Policy Analysis: An Integrated Approach**, Routledge, 6th Edition, New York, 2018.

DYE, Thomas R., **Understanding Public Policy**, Pearson Publication, Fifteenth Edition, 2017.

EASTERLY, William and Stanley Fischer, “Inflation and the Poor”, **Policy Research Working Paper**, No 2335, May, 2000.

EKEN, Sercan, “Sosyal Hizmetlerde Yaşlı Bakım Hizmetleri Stratejisinin Artan Yaşlı Nüfusa Göre Planlanması”, https://www.academia.edu/5831765/Sosyal_Hizmetlerde_Ya%C5%9F%C4%B1_Bak%C4%B1m_Hizmetleri_Stratejisinin_Artan_Ya%C5%9F%C4%B1_N%C3%BCfusa_G%C3%B6re_Belirlenmesi, (22.06.2021)

EPHA, “We Need a Comprehensive , Sustainable Europe 2030 Strategy with a Strong Social Dimension”, <https://epha.org/we-need-a-comprehensive-sustainable-europe-2030-strategy-with-a-strong-social-dimension/>, (26.04.2021)

ERDAL, Leman, “Türkiye’de Sosyal Politika ve Koruyucu Aile Hizmet Modeli”, **Sosyoekonomi**, Cilt 22, Sayı 22, 2014, ss. 171- 192.

ERDEM, Ilgın, “Avrupa’da Asgari Gelir Uygulamaları”, **Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu Araştırma Raporu**, İstanbul, 2006.

ERDOĞDU, M. Mustafa ve S. Akar, “Dördüncü Sanayi Devrimi Çerçevesinde Koşulsuz Temel Gelir: Türkiye için Bir Değerlendirme”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 15, Sayı 3, 2020, ss. 903- 924.

EREN, Veysel, “Kamu Politikası”, **Siyaset Bilimine Giriş**, Ed. Önder Kutlu, Lisans Yayıncılık, 1. Baskı, 2012, ss. 266- 287.

ERSÖZ, Halis Yunus, **Sosyal Politikada Yerelleşme**, İstanbul Ticaret Odası Yayını, Yayın No 2010- 99, 2011.

ERYILMAZ, Bilal, **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınları, 2. Basım, İstanbul, 2004.

ERYILMAZ, Bilal, **Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar**, 8. Baskı, Ümuttepe Yayınları, 2015.

ES, Muharrem ve Ramazan Şengül, “Türkiye’de Kentsel Yoksulluk: Gebze Örneği”, <https://www.ayk.gov.tr/wp-content/uploads/2015/01/ES-Muharrem-%c5%9eENG%c3%9cL-Ramazan-T%c3%9cRK%c4%b0YE%e2%80%99DE-KENTSEL-YOKSULLUK-GEBZE-%c3%96RNE%c4%9e%c4%b0.pdf>, s. 354, (16.03.2021)

ES, Muharrem ve Tuncay Güloğlu, “Bilgi Toplumuna Geçişte Kentleşme ve Kentsel Yoksulluk: İstanbul Örneği”, **Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 1, 2004, ss. 79- 93.

ESPING- ANDERSEN, Gosta, **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Polity Press, Cambridge, 1990.

ETZIONI, Amitai, “Mixed- Scanning: A ‘Third’ Approach to Decision- Making”, **Public Administration Review**, Vol 27, No 5, 1967, pp. 385- 392.

Euronews, <https://tr.euronews.com/2018/07/30/turkiye-de-yeni-sistemde-ekonomi-yonetimi-kurumlar-nasil-isleyecek->, (03.04.2021)

European Commission, **Report on Social Inclusion 2005**, https://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/sec256printed_en.pdf, pp. 32- 33, (23.12.2021)

European Foundation, “Public Welfare Services and Social Exclusion: The Development of Consumer- Oriented Initiatives in the European Union”, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dec435bf-b20d-44c7-8536-b4139023e6ae>, p. 129, (12.06.2020)

EUROSTAT, “Poverty and Social Exclusion in the EU After Laeken- part 1”, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5551812/KS-NK-03-008-EN.PDF.pdf/9b0cdf8b-943b-4d63-894f-3a0669fe2d93?t=1414692498000>, 2003, pp. 1- 5, (25.04.2021)

EUROSTAT, At- Risk- of- Poverty Rate Before and After Social Transfers, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:At-risk-of-poverty_rate_before_and_after_social_transfers,_2020_\(%25\)_F7.png#file](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:At-risk-of-poverty_rate_before_and_after_social_transfers,_2020_(%25)_F7.png#file), (21.12.2021)

EUROSTAT, At- Risk- of- Poverty Rate Before Social Transfers, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li10&lang=en, (21.12.2021)

EUROSTAT, Expenditure on Social Protection; <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00098/default/table?lang=en>, (05.04.2021)

EVANS, Mark and Jonathan Davies, “Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi- Disciplinary Perspective”, **Public Administration**, Vol 77, No 2, 1999, pp. 361- 385.

FAO, Dünyada Gıda Güvenliği ve Beslenme Durumu Raporu; <http://www.fao.org/3/ca5249tr/ca5249tr.pdf>, (Erişim Tarihi: 08.12.20)

FINGER, J. Michael and Philip Schuler, “Implementation of Uruguay Round Commitments. The Development Challenge”, **The World Bank Policy Research Working Paper Series**, No 2215, 1999.

FUENTES, Ricardo, “Poverty, Pro- Poor Growth and Simulated Inequality Reduction”, **Human Development Office Occasional Paper**, 2005, p. 3, http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2005_fuentes_ricardo_11.pdf, (23.10.2020)

FUKUDA- PARR, Sakiko, “The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen’s Ideas on Capabilities”, **Feminist Economics**, Vol 9, No 2- 3, 2003, pp. 301- 317.

GILBERT, Alan, “Third World Cities: Poverty, Employment, Gender Roles and the Environment During a Time of Restructuring”, **Urban Studies**, Vol 31, No 4/5, 1994, pp. 605- 633.

GOEDEME, Tim and Stijin Rottiers; “Poverty in the Enlarged European Union. A Discussion about Definitions and Reference Groups”, **Sociology Compass**, Vol 5, No 1, 2011, pp. 77- 91.

GÖĞÜŞ DOĞAN, Burcu B., “Avrupalılaşıma Araştırma Programını Kamu Politikaları Yazınıyla Yeniden Düşünmek: ‘Politika Transfer Eden Devlet’ Olarak Avrupa Birliği”, **Çukurova Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 22, Sayı 2, 2018, ss. 283- 304.

GÖKBAYRAK, Şenay, “Avrupa Birliği’nin Sosyal Koruma Sorunsalı Olarak ‘Sosyal İçerme Politikaları’”, 2005, <https://sosyalpolitika.fisek.org.tr/avrupa-birligi%E2%80%99nin-sosyal-koruma-sorunsali-olarak%E2%80%9Ccsosyal-icerme-politikalari%E2%80%9D/>, (23.12.2021)

GÖKOVALI, Ummuhan, Aysun Danışman Işık ve Çisel Ekiz Gökmen, “Kadın Yoksulluğuna Objektif ve Sübjektif Bakış: Muğla ve Mardin Örneği”, **Yoksulluk ve**

Kadın, Ed. A. Topçuoğlu ve diğerleri, Ayrıntı Yayınları, Birinci Basım, İstanbul, 2014, ss. 337- 361.

GORDON, David, “The Concept and Measurement of Poverty”, https://www.poverty.ac.uk/sites/default/files/poverty-and-social-exclusion_chap2.pdf, 2006, p. 31, (29.06.2020)

GÜL, Hüseyin, “Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri”, **Yasama Dergisi**, Sayı 29, 2015, ss. 5- 31.

GÜL, Songül Sallan, “Yeni Sağ Sosyal Güvenlik Anlayışının Tarihsel Bağlantıları: İngiltere ve Türkiye Örnekleri”, **Ankara Üniversitesi DTCF Dergisi**, Cilt 40, Sayı 3- 4, 2000, ss. 51- 66.

GÜMÜŞ, İskender, “Tarihsel Perspektifte Refah Devleti: Doğuş, Yükseliş ve Yeniden Yapılanma Süreci”, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/473729>, s. 35, (17.06.2021)

GÜNDOĞAN, Naci, “Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele”, <https://www.aso.org.tr/kurumsal/media/kaynak/TUR/asomedy/ocak-subat2008/Dosya.pdf>, 2008, s. 42, (03.06.2020)

GÜNDOĞAN, Naci, “Yoksullukla Mücadelede İstihdam Politikalarının Rolü ve Önemi”, Yoksulluk Sempozyumu, **Deniz Feneri Yayınları**, Cilt 1, İstanbul, 2003, ss. 160- 171.

GÜNDÜZ, A. Yılmaz, “Türkiye’de Yoksullukla Mücadele Üzerine Bir İnceleme”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 15, 2006, ss. 34- 55.

GÜNEŞ, Mehmet, “Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yoksulluğun Rolü”, **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, 2013, ss. 25- 50.

GUPTA, Sanjeev and others, “Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?”, **IMF Working Paper**, No 76, May, 1998.

HAMILTON, David, “The Political Economy of the Poverty: Institutional and Technological Dimensions”, **Journal of Economic Issues**, Vol 1, No 4, 1967, pp. 309- 320.

HARVEY, David L. and Michael Reed, “Paradigms of Poverty: A Critical Assessment of Contemporary Perspectives”, **International Journal of Politics, Culture and Society**, Vol 6, No 2, 1992, pp. 269- 297.

HAUGHTON, Jonathan H. and Shahidur R. Khandker, **Handbook on Poverty and Inequality**, World Bank Publication, No 48338, DC, 2009.

HELVACI, Ahmet, “Muhafazakâr Duruştan Demokrat Tavıra Anakronik Bir Yolculuk”, <http://www.muhafezakar.com/uploads/articles/2/12.pdf>, s. 195, (16.09.2020)

HEYWOOD, Andrew, **Siyaset**, Adres Yayınları, 16. Baskı, Aralık, 2015.

HILL, Richard C. and Kuniko Fujita, “State Restructuring and Local Power in Japan”, **Urban Studies**, Vol 37, No 4, 2000, pp. 673- 690.

HULME, David and Andy McKay, “Identifying and Measuring Chronic Poverty: Beyond Monetary Measures?”, **The Many Dimensions of Poverty**, Ed. Nanak Kakwani and Jacques Silber, Palgrave Macmillan, UK, 2007, pp. 187- 214.

IMF, Poverty Reduction Strategy Papers, <https://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx>, (13.04.2021)

IMF, World Economic Outlook, A Long and Difficult Ascent, October, 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020#Statistical%20Appendix>, (28.02.2021)

İNCEDAL, Sümer, Türkiye’de Yoksulluğun Boyutları: Mücadele Politikaları ve Müdahale Araçları”, **Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2013.

JALAN, Jyotsna and Martin Ravallion, “Determinants of Transient and Chronic Poverty: Evidence from Rural China”, <http://library.isical.ac.in:8080/jspui/bitstream/10263/3920/1/determinants.pdf><http://library.isical.ac.in:8080/jspui/bitstream/10263/3920/1/determinants.pdf>, pp. 2- 3, (25.07.2020)

JRF, “We Can Solve Poverty in the UK”, Report, <https://www.jrf.org.uk/report/we-can-solve-poverty-uk>, 2016, p. 4, (19.05.2021)

JRF, Reducing Poverty in the UK: A Collection of Evidence Reviews, https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/Reducing-poverty-reviews-FULL_0.pdf, p. 23, (18.12.2021)

KABAŞ, Tolga, “Gelişmekte Olan Ülkelerde Yoksulluğun Nedenleri ve Yoksullukla Mücadele Yolları”, **Doktora Tezi**, Adana, 2009.

KAKWANI, Nanak and Ernesto M. Pernia, “What is Pro- Poor Growth?”, **Asian Development Review**, Vol 18, No 1, 2000, pp. 1- 16.

KALAC, Mustafa Özhan, “Türkiye’de Mikrokredi Uygulamaları: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **International Congress on Economics and Business**, Budapest, 2018.

KALAYCI, İrfan ve Sevilay Sarıca, “Yoksullukla Mücadelede Bir Para Politikası Stratejisi: Mikrokredi”, **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu**, Ed. Mahmut Kardeş, Cilt 2, Başbakanlık SYDGM, 2011, ss. 397-406.

KAPANİ, Münci, **Politika Bilimine Giriş**, 35. Basım, Ankara, Bilgi Yayınevi, 2014.

KARAASLAN, İlknur, “Avrupa Birliği Uygulamaları Çerçevesinde Türkiye için İstihdam Odaklı Asgari Gelir Desteği Arayışları”, **İnsan&İnsan**, Sayı 3, 2015, ss. 18- 36.

KARABULUT, Bilal, “Dünyada ve Türkiye’de Think Tank Kuruluşları: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, **Akademik Bakış Dergisi**, Cilt 4, Sayı 7, 2010, ss. 91-104.

KARABULUT, Bilal, “Düşünce Kuruluşları (Think Tank) Üzerine Eleştirel Bir Yaklaşım”, <https://www.turkyurdu.com.tr/yazar-yazi.php?id=1750>, (04.10.2021)

KARABULUT, Tahsin ve diğerleri, “Türkiye’de Bölgeler ve İllerin Sosyal Sermaye Endeksinin Analizi”, **1st International Congress on Applied Sciences: Social Capital Proceedings**, Konya, 2015, ss. 568- 575.

KARABULUT, Tahsin, “Türkiye’de Kişisel Gelir Dağılımı Araştırmalarının Analizi”, **Selçuk Üniversitesi SBMYO Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1-2, 2006, ss. 21- 36.

KARABULUT, Tahsin, **Yoksullukla Mücadelede Mikrokredi Uygulaması**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007.

KARADAĞ, M. Ali, “Tek Boyutlu ve Çok Boyutlu Yoksulluk Ölçümleri: Türkiye Uygulaması”, **Doktora Tezi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2015.

KARAGÖZ, Sefa, “Türkiye’de Sosyal Devlerin Sosyal Yardım Bağlamında Değerlendirilmesi”, **Ekonomi, İşletme ve Maliye Araştırmaları Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, 2020, ss. 146- 169.

KARTAL, Nazım ve Yılmaz Demirhan, “Türkiye’de Kentsel Yoksulluğun Kırsal Nedenleri ve Çözüm Önerileri Üzerine”, **C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 15, Sayı 2, 2014, ss. 135- 154.

KAYA, Ersin, “Yoksullukla Mücadelede Avrupa’nın ve Türkiye’nin Sosyal Yardım Modeli”, **Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2009.

KAYA, Tuğçe, “Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Sorumluluğu: Muratpaşa ve Kepez Belediyeleri Örneği”, **Yüksek Lisans Tezi**, Denizli 2017.

KAYAGİL, M. Enes, “Türkiye- AB Müzakere Sürecinde Sosyal Politikada Yaşanan Gelişmeler”, **Çalışma Dünyası Dergisi**, Sayı 2, 2015, ss. 34- 58.

KESER, Ahmet, “Politika Transferi ve Türk Kamu Yönetiminde Etik”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 45, Sayı 4, 2012, ss. 25- 50.

KESGİN, Bedrettin, “Kentsel Yoksulluğa Yönelik Yerinden ve Yerel Müdahale: Sosyal Belediyecilik”, **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 26, 2012, ss. 169- 180.

KESGİN, Bedrettin, “Yoksulluğa Yerel Müdahale: ‘Sosyal Belediyecilik’ Karşılaştırmasında Eminönü ve Beşiktaş Belediyeleri Örnekleri”, **Doktora Tezi**, İstanbul, 2008.

KHAN, Mahmood Hasan, “Rural Poverty in Developing Countries: Issues and Policies”, **IMF Working Paper**, No 78, 2000.

KIRK, Russell, **Muhafazakârlığın On Prensibi**, Çev: Okan Arslan, Muhafazakâr Düşünce Dergisi, https://www.muhafezakar.com/blog/muhafazakarligin-10-prensibi_8499a3, (15.09.2020)

KIZILER, Neslihan, “Türkiye’de Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Transfer Harcamaları”, **Journal of Life Economics**, Cilt 4, Sayı 1, 2017, ss. 77- 100.

KLASEN, Stephan, “In Search of the Holy Grail: How to Achieve Pro- Poor Growth?”, **IAI Discussion Papers**, No 96, October 2003.

KORAY, Meryem, “Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 25, Sayı 4, 1992, ss. 77- 96.

KORAY, Meryem, “Sosyal Politikanın Anlamı ve İşlevini Tartışmak”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı 4, 2007, ss. 19- 55.

KÖSEOĞLU, Özer, “Kamu Politikası Sürecinde Karar Verme Modelleri”, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, (Der). Yıldız, M. ve Sobacı, M. Z., Adres Yayınları, 1. Baskı, Ankara, 2013, ss. 244- 264.

KRAAY, Aart, “When is Growth Pro- Poor? Cross Country Evidence”, **IMF Working Paper**, No 47, March 2004.

KUNDURACI, Nevzat Fırat, “Yoksullukla Mücadele- Beşeri Sermaye İlişkisi”, **Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2009.

KURNAZ, Şebnem Avşar, “Çocuk Yoksulluğu”, **Aile ve Toplum**, Cilt 3, Sayı 12, 2007, ss. 47- 55.

KUTLU, Önder ve S. Müge Özdemiray, “Politika Transferine Karar Verme Süreci”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 101, 2016, ss. 79- 95.

KUTLU, Önder, **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları**, Çizgi Kitabevi Yayınları, No 160, Konya, 2006.

LADERCHI, Caterina Ruggeri and others, “Does it matter that we don’t agree on the definition of poverty? A Comparison of Four Approaches”, **Oxford Development Studies**, Vol 31, No 3, September, 2003, pp. 243- 274.

LIBERATI, Paolo, “A Decomposition of the Sen Index of Poverty Using the Analysis of Gini”, **Journal of Human Development and Capabilities**, Vol 16, No 1, 2015, pp. 94- 105.

LISTER, Ruth, “To Count for Nothing? Poverty Beyond the Statistics”, **Journal of the British Academy**, Vol 3, 2015, pp. 139- 165.

LUND, Brian, “An Agenda for Welfare Pluralism in Housing”, **Social Policy and Administration**, Vol 27, No 4, 1993, pp. 309- 322.

LUSTIG, Nora, “Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics”, **Inter-American Development Bank**, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=214994, 2000, pp. 9- 10, (28.10.2020)

MABUGHI, Nyiwul and Tarek Selim, “Poverty as Social Deprivation: A Survey”, **Review of Social Economy**, Vol 64, No 2, 2006, pp. 181- 204.

MANAVKAT, Gökçe, “Çok Boyutlu Yoksullukta Türkiye: Yeni Yoksulluk Kavramı”, https://www.academia.edu/4542015/Cok_Boyutlu_Yoksullukta_Turkiye_Yeni_Yoksulluk_Kavrami, ss. 6- 7, (11.08.2020)

MEAD, Lawrence M., “Poverty: How Little We Know”, **Social Service Review**, 1994, pp. 322- 350.

MEB, 2019/2020 Milli Eğitim İstatistikleri, http://sgb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2020_09/04144812_meb_istatistikleri_organ_egitim_2019_2020.pdf, ss. 220- 225, (05.04.2021)

MEMİŞ, Hasan, “Küreselleşme ve Yoksulluk İlişkisi”, **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, Cilt 5, Sayı 1, 2014, ss. 144- 161.

METİN, Banu, “Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Güvencesi: Türkiye’de Sosyal Yardım ve Hizmet Sisteminde Mevcut Durum ve Asgari Gelir Güvencesi İhtiyacı”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, 2012, ss. 117- 151.

MINTROM Michael, “Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation”, **American Journal of Political Science**, Vol 41, No 3, 1997, pp. 738- 770.

MOSSBERGER, Karen and Harold Wolman, “Policy Transfer a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations”, **Public Administration Review**, Vol 63, No 4, 2003, pp. 428- 440.

MYLES, John and Jill Quadagno, “Political Theories of the Welfare State”, **Social Service Review**, Vol 76, No 1, 2002, pp. 34- 57.

NACAK, Osman, “Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Yeni İletişim Araçları ve Sosyal Ağların Rolü”, **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı 46, 2014, ss. 100- 116.

NAKANO, Koichi, “Cross- National Transfer of Policy Ideas: Agencification in Britain and Japan”, **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol 17, No 2, 2004, pp. 169- 188.

NARAYAN, Deepa and others, **Voices of the Poor, Crying Out for Change**, A Publication for World Bank, Oxford University Press, 2000.

NEUMAYER, Eric, “Sustainability and Well- being Indicators”, **UNU WIDER Research Paper**, No 20, March 2004.

NIEMIETZ, Kristian, “Constructing a New Measure of Poverty for the UK”, https://kclpure.kcl.ac.uk/portal/files/13319299/Studentthesis-Kristian_Niemietz_2014.pdf, p. 14, (02.01.2021)

NUNES, Celso, “Poverty Measurement: The Development of Different Approaches and Its Techniques”, **ECINEQ Working Paper Series**, No 93, 2008.

NUSSBAUM, Martha C., “Poverty and Human Functioning: Capabilities as Fundamental Entitlements”, <https://www.raggeduniversity.co.uk/wp-content/uploads/2016/12/Nussbaum-Martha-Poverty-and-Human-Functioning-Capabilities-as-Fundamental-Entitlements.pdf> , pp. 58- 59, (12.06.2020)

O’CONNOR, Julia S., “Policy Coordination, Social Indicators and Social Policy Agenda in the European Union”, **Journal of European Social Policy**, Vol 15, No 4, 2005, pp. 345- 361.

OECD, Development Cooperation Report: Ending Poverty, OECD Publishing, 2013.

OECD, OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and The Covid- 19 Crises, https://read.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2020_1686c758-en#page4, (10.03.2021)

OECD, Poverty Reduction, The DAC Guidelines, **OECD Publication Service**, Paris, 2001.

OECD, Social Spending; <https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm>, (05.04.2021)

OGUN, T. P., “Infrastructure and Poverty Reduction: Implications for Urban Development in Nigeria”, **UNU WIDER Working Paper**, No 43, May, 2010.

OHCHR, What Are Human Rights?, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>, (02.12.2020)

OKTAY, Duygu Serin, “Ekonomik Büyüme, Yoksulluk ve Gelir Eşitsizliğinin Dinamikleri: Farklı Gelir Grubu Ülkeleri Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”, **Doktora Tezi**, Çukurova Üniversitesi, Adana, 2020.

ÖCAL, A. Tolga, “Avrupa Birliği’ne Katılım Müzakereleri Sürecinde Türkiye’de Sosyal İçerme Uygulamaları”, **Asos Journal**, Yıl 6, Sayı 80, 2018, ss. 130- 144.

ÖKTEM, M. Kemal, “Kamu Yönetimi Tartışması Bağlamında Sosyal Hizmetler”, **Toplum ve Sosyal Hizmet**, Cilt 17, Sayı 2, 2006, ss. 41- 57.

OSBERG, Lars and Kuan Xu, “How Should We Measure Poverty in a Changing World? Methodological Issues and Chinese Case Study”, **Dalhousie University Working Paper**, No 2, 2007.

OSMAN, Ferdous Arfina, “Public Policy Making: Theories and Their Implications in Developing Countries”, **Asian Affairs**, Vol 24, Issue 3, 2002, pp. 37- 53.

OSMANI, Siddiqur Rahman, “Growth Strategies and Poverty Reduction”, **Asian Development Review**, Vol 18, No 2, 2000, pp. 85- 130.

ÖVGÜN, Barış, “Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 62, Sayı 3, 2007, ss. 233- 255.

Oxfam, “Public Goods or Private Wealth”, **Oxfam Briefing Paper**, Oxford, Jan, 2019.

Oxfam, En Zengin 26 Kişinin Serveti, Dünya Nüfusunun Yarısınıninkine Eşit’, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-46945215>, (09.12.2020)

ÖZ, Cihan Selek ve Cavit Çolakoğlu, “Türkiye’de Mikro Kredi Uygulamasının Sakarya İli Özelinde İncelenmesi”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı 4, 2014, ss. 177- 205.

ÖZCAN, Abdulvahap, “Denizli’de Mutlak Yoksulluk Sınırının Belirlenmesi ve Yoksullukla Mücadele”, **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 31, 2018, ss. 1- 14.

ÖZCAN, Kıvılcım Metin, “Türkiye’de Yoksulluğun Ölçülmesi: 2001”, **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt 14, Sayı 49, 2003, ss. 84- 98.

ÖZDEK, Yasemin, “Küresel Yoksulluk ve Küresel Şiddet Kıskaçında İnsan Hakları”, <http://www.muhammedbalci.com/hukukdunyasi/alintilar/509.pdf>, ss. 40- 41, (09.05.2021)

ÖZDEMİR, Gamze Yücesan ve Denizcan Kutlu, “Türkiye’de Sosyal Yardımlar: İktisadi, Siyasi ve Kültürel Yapılar Üzerine Bir Çözümleme”, **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu**, Cilt 1, Ed. Mahmut Kardeş, Ankara, TC Başbakanlık SYDGM, 2011, ss. 363- 378.

ÖZDEMİR, Özge Arpacıoğlu, “Yoksullukla Mücadelede Kamu Kurumu ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü”, **Doktora Tezi**, Gaziantep Üniversitesi, Gaziantep, Ekim, 2018.

ÖZDEMİR, Süleyman, “Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti”, **Doktora Tezi**, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 2004.

ÖZDEMİR, Süleyman, “Refah Devletinin Gelişme ve Bunalım Dönemlerinde İş Piyasaları”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 55, Sayı 1, 2005, ss. 695- 733.

ÖZDEMİR, Süleyman, “Sosyal Gelişim Düzeyleri Farklı Refah Devletlerinin Sınıflandırılması Üzerine Bir İnceleme”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Cilt 0, Sayı 49, 2005, ss. 231- 266.

ÖZDEMİR, Süleyman, “Sosyal Refahın Sağlanmasında Yeni Bir Anlayış: Refah Karması ve Sosyal Refah Sağlayıcı Kurumlar”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Cilt 0, Sayı 48, 2004, ss. 97- 127.

ÖZER, M. Akif, “Sosyal Politikaların Belirlenmesinde Karar Verme Süreci ve Bilgi Teknolojilerinin Etkisi”, **Hak- İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, Cilt 4, Sayı 9, 2015, ss. 8- 35.

ÖZGÖKÇELER, Serhat, “Genişleyen Sosyal Politika Disiplininde Sosyal Risk Yönetimi”, Prof. Dr. Cihangir Akın’a Armağan, Haz. Y. Özkan, F. Fidan ve C. Durmuşkaya, **Sakarya Üniversitesi Yayınları**, Sakarya, 2012.

ÖZİPEK, Bekir Berat, **Muhafazakârlık: Akıl, Toplum, Siyaset**, Timaş Yayınları, Düşünce Dizisi, No 23, 4. Baskı, İstanbul, 2011.

ÖZMÜŞ, Levent, “Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, https://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/SUO5_175_ek.pdf, 2005, (Erişim Tarihi: 15.03.2021)

ÖZSOY, Dilek, “Türkiye’de Yoksullukla İlgili Sosyal Politikalar: Bir Değerlendirme Çalışması”, **Doktora Tezi**, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 2019.

ÖZTÜRK, Mustafa ve Başak Işıl Çetin, “Dünyada ve Türkiye’de Yoksulluk ve Kadınlar”, **Journal of Yaşar University**, Vol 3, No 11, 2009, ss. 2661- 2698.

ÖZTÜRK, Nazif, “Yoksulluk ve Sivil Toplum Kuruluşları”, Yoksulluk Sempozyumu, **Deniz Feneri Yayınları**, Cilt 3, İstanbul, 2003, ss. 8- 21.

ÖZTÜRK, Şinasi, “Kırsal Yoksulluk ve Neo- Liberal Ekonomi Politikaları”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Vol 1, No 5, 2008, ss. 605- 634.

ÖZUĞURLU, Metin, “Sosyal Politikanın Dönüşümü ya da Sıfatın Suretten Kopuşu”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt 27, Sayı 239, ss. 59- 74.

ÖZYAKIŞIR, Deniz, “Beşeri Sermayenin Ekonomik Kalkınma Sürecindeki Rolü: Teorik Bir Değerlendirme”, **Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1, 2011, ss. 46- 71.

PARLAKKAYA, Raif ve Suna Akten Çürük, “Bir Yoksullukla Mücadele Aracı Olarak İslami Mikrofinans ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **International Journal of Islamic Economics and Finance Studies**, Vol 1, No 2, 2015, ss. 61- 86.

PECK, Jamie, “Global Policy Models, Globalizing Poverty Management: International Convergence or Fast- Policy Integration”, **Geography Compass**, Vol 5, No 4, 2011, pp. 165- 181.

PIKETTY, Thomas, **Capital in the Twenty- First Century**, Harvard University Press, London, 2014.

POGGE, Thomas, **Küresel Yoksulluk ve İnsan Hakları**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Çev. Güneş Kömürcüler, Birinci Baskı, İstanbul, 2006.

POULIQUEN, Louis, “Infrastructure and Poverty”, **World Bank Document**, No 27911, 2000.

RAVALLION, Martin and Gaurav Datt, “When is Growth Pro- Poor? Evidence from Diverse Experiences of India’s States”, **World Bank Policy Research Working Paper Series**, No 2263, Washington D.C., 1999.

RAVALLION, Martin, “Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages”, **World Development**, Vol 29, No 11, 2001, pp. 1803- 1815.

RAVALLION, Martin, “Poverty Lines in Theory and Practice”, **LSMS Working Paper**, No 133, 1998.

RAVALLION, Martin, “Pro- Poor Growth: A Primer”, **World Bank Research Working Paper Series**, No 3242, Washington DC, 2004.

ROBB, Caroline M., “How the Poor Can Have a Voice in Government Policy”, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/12/robb.htm>, 2000, (15.06.2020)

ROBEYNS, Ingrid, “The Capability Approach: A Theoretical Survey”, **Journal of Human Development**, Vol 6, No 1, March 2005, pp. 93- 114.

ROMER, Christina D. and David H. Romer, “Monetary Policy and The Well- Being of the Poor”, **NBER Working Paper Series**, No 6793, November, 1998.

ROOM, G. J., “Social Exclusion, Solidarity and the Challenge of Globalization”, **International Journal of Social Welfare**, Vol 8, No 3, July 1999, pp. 166- 174..

ROSE, Richard, “What is Lesson- Drawing?”, **Journal of Public Policy**, Vol 11, No 01, 1991, pp. 3- 30.

SACHS, Jeffrey D., **The End of Poverty, Economic Possibilities for Our Time**, The Penguin Press, New York, 2005.

SAKAL, Mustafa, “Siyasal Karar Alma Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller”, **DEÜ İİBF Dergisi**, Cilt 13, Sayı 1, 1998, ss. 211- 230.

SALA-I- MARTIN, Xavier, “The ‘Disturbing’ Rise of Global Income Inequality”, **NBER Working Paper Series**, No 8904, 2002.

ŞANTAŞ, Fatih, “Yoksulluk Olgusu ve Türkiye’de Yoksulluğun ve Çeşitli Faktörlerin Sağlık Statüsü ve Sağlık Hizmetleri Kullanımı Üzerine Etkisi”, **Doktora Tezi**, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 2016.

SAPANCALI, Faruk, “Avrupa Birliği’nde Sosyal Dışlanma Sorunu ve Mücadele Yöntemleri”, **Çalışma ve Toplum**, Cilt 3, Sayı 6, 2005, ss. 51- 106.

SAPANCALI, Faruk, “Yeni Dünya Düzeni ve Küresel Yoksulluk”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2, 2001, ss. 115- 140.

SARICA, F. Handan, “Türkiye’de Kamu Politikalarının Toplumsal- Siyasal Kökenleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yüksek Lisans Tezi**, Mersin Üniversitesi, 2008.

SARIİPEK, Doğa Başar, “Hak Temelli Sosyal Politikadan Hayırseverlik Temelli Sosyal Politikaya Geçişte Sivil Toplum Örgütlerinin Rolü”, **İnsan& İnsan**, Yıl 4, Sayı 11, 2017, ss. 81- 99.

SARIKOCA, Erem ve Yılmaz Daşlı, “Yoksulluğun Dünyada ve Türkiye’de Seyri”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt 9, Sayı 43, 2016, ss. 1298- 1309.

SARISOY, İdris ve Selçuk Koç, “Türkiye’de Kamu Sosyal Transfer Harcamalarının Yoksulluğu Azaltmadaki Etkilerinin Ekonometrik Analizi”, **Maliye Dergisi**, Sayı 158, 2010, ss. 326- 248.

SAUNDERS, Peter, “Towards a Credible Poverty Framework: From Income Poverty to Deprivation”, **SPRC Discussion Paper**, No 131, January 2004.

SAYARI, Sabri, “Siyasi Partiler ve Parti Sistemleri”, **Karşılaştırmalı Siyaset: Temel Konular ve Yaklaşımlar**, (Der). Sabri Sayarı ve Hasret Dikici Bilgin, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2015, ss. 124- 143.

SECCOMBE, Karen, “Beating the Odds Versus Changing the Odds: Poverty, Resilience and Family Policy”, **Journal of Marriage and Family**, Vol 64, No 2, 2002, pp. 384- 394.

ŞEÇKİNER BİNGÖL, Ezgi, “Kamu Yönetimi ve Yoksulluk Bağlamında Yeni Yoksulluk Yönetimi”, **Toplum ve Sosyal Hizmet**, Cilt 28, Sayı 1, 2017, ss. 133- 150.

ŞEÇKİNER BİNGÖL, Ezgi, “Refah Çoğulculuğu ve Birleşik Krallıkta Quangolar”, **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, 2019, ss. 402- 412.

ŞEÇKİNER BİNGÖL, Ezgi, “Yerel Yoksulluk Yönetimi: İngiltere Örneği ve Sosyal Belediyecilik Bağlamında Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri Üzerine Bir Araştırma”, **Doktora Tezi**, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 2015.

ŞEKER, Sırma Demir, “Türkiye’de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkileri”, **Uzmanlık Tezi**, Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Ankara, 2008.

SEN, Amartya, “Levels of Poverty: Policy and Change”, **World Bank Staff Working Paper**, No 401, July 1980.

ŞENSES, Fikret, “Neoliberal Küreselleşme Kalkınma İçin Bir Fırsat mı, Engel mi?”, **ERC Working Paper in Economic**, <http://erc.metu.edu.tr/en/system/files/menu/series04/0409.pdf>, 2004, ss. 3- 4, (14.12.2020)

ŞENSES, Fikret, **Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk, Kavramlar, Nedenler, Politikalar ve Temel Eğilimler**, İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2001.

SEYYAR, Ali, “Sosyal Siyaset Açısından Yoksulluğa Karşı Mücadele”, Yoksulluk Sempozyumu, **Deniz Feneri Yayınları**, Cilt 1, İstanbul, 2003, ss. 38* 69.

SEYYAR, Ali, “Yoksullukla Mücadelede Vatandaşlık Geliri Modeli Türk Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Sistemini Nasıl Etkiler?”, <http://www.sosyalsiyaset.net/documents/16102010.asp>, (21.12.2021)

SEZGİN, Şennur, “Politika Transferi ve Türkiye’de Özelleştirme”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 27, 2015.

SGK, <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/kurumumuz/tarihce>, (06.04.2021)

SİPAHİ, Esra Banu, “Yoksulluğun Küreselleşmesi ve Kentsel Yoksulluk: Ekonomik ve Sosyal Boyutlarıyla Konya Örneğinde Yoksulluk”, **S.Ü. İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt 6, Sayı 11, 2006, ss. 173- 189.

SMITH, Kevin B. and C. W. Larimer, **The Public Policy Theory Primer**, Westview Press, Boulder, 2009.

SOBACI, Mehmet Zahid, “Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü”, **Sosyoekonomi**, Cilt 16, Sayı 16, 2011, ss. 191- 210.

SOBACI, M. Zahid, “Politika Transferi Bağlamında Ulusal ve Global Düzeydeki İdari Reformların Analizi”, **Doktora Tezi**, Uludağ Üniversitesi, Bursa, 2009.

SPICKER, Paul, “An Introduction to Social Policy”, <http://www.spicker.uk/social-policy/poverty.htm>, (10.12.2021).

SPICKER, Paul, “Definitions of Poverty: Twelve Clusters of Meaning”, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/welfare-state/spicker.pdf>, 2007, p. 240, (20.06.2020)

STATISTA, Budgeted Public Sector Expenditure on Services in the UK; <https://www.statista.com/statistics/298524/government-spending-in-the-uk/>, (05.04.2021)

STIGLITZ, Joseph E., **Making Globalization Work**, W. W Norton & Company, 1st Edition, New York, 2006.

STONE, Diane, “Transfer Agents and Global Networks in the ‘Transnationalisation’ of Policy”, **Journal of European Public Policy**, Vol 11, No 3, 2004, pp. 545- 566.

STREETEN Paul and others, **First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries**, A WB Publication, Oxford University Press, December 1981.

SUBRAMANIAN, S., “Poverty Measurement and Theories of Beneficence”, **WIDER Research Paper**, No 62, November 2005.

SUMNER, Andrew, “Economic Well- being and Non- economic Well- being”, **UNU WIDER Research Paper**, No 30, April 2004.

SUMNER, Andrew, “Meaning versus Measurement: Why Do ‘Economic’ Indicators of Poverty Still Predominate?” **Development in Practice**, Vol 17, No 1, Feb 2007, pp. 4- 13.

T. C. Cumhurbaşkanlığı SSB, <https://www.sbb.gov.tr/hizmet-birimlerimiz-ve-gorevleri/>, (03.04.2021)

T.C. Cumhurbaşkanlığı SBB, Hedef 1: Yoksulluğa Son, <http://www.surdurulebilirlikkalkinma.gov.tr/amaclari/yoksulluga-son/>, (20.04.2021)

T.C. Cumhurbaşkanlığı SBB, Kamuda Stratejik Yönetim, <http://www.sp.gov.tr/tr/html/56/Kamuda+Stratejik+Yonetim/>, (25.11.2021)

T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı, Fasıl 19- Sosyal Politika ve İstihdam, https://www.ab.gov.tr/fasil-19-sosyal-politika-ve-istihdam_84.html, (24.12.2021)

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, AB’nin Tarihçesi, https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-tarihcesi_105.html, (24.04.2021)

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, Avrupa 2020 Stratejisi, <https://www.ab.gov.tr/45169.html>, (25.04.2021)

T.C. Dışişleri Bakanlığı, BM Teşkilatı ve Türkiye; <https://www.mfa.gov.tr/birlesmis-milletler-teskilati-ve-turkiye.tr.mfa>, (19.04.2021)

TAKIM, Abdullah, “Türkiye’de 1960- 1980 Yılları Arasında Uygulanan Kalkınma Planlarında Maliye Politikaları”, **Maliye Dergisi**, Sayı 160, 2011, ss. 154- 176.

TAMZOK, Nejat, “Kamu Politikası Analizi: Elektrik Enerjisi Sektörü”, **Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2007.

TAŞ, H. Yunus ve Selami Özcan, “Türkiye’de ve Dünyada Yoksulluk Üzerine Bir Araştırma”, **International Conference On Eurasian Economies**, https://www.researchgate.net/publication/326881740_Turkiye'de_ve_Dunya'da_Yoksulluk_Uzerine_Bir_Arastirma, 2012, s. 4, (07.08.2020)

TEMİZ, Hasan Ejder, “Dünyada Kronik Yoksulluk ve Önleme Stratejileri”, **Çalışma ve Toplum**, No 2, 2008, ss. 61- 100.

The Balance, The OECD and Member Countries, <https://www.thebalance.com/organization-economic-cooperation-development-3305871#history>, (26.04.2021)

THORBECKE, Erik, “Conceptual and Measurement Issues in Poverty Analysis”, **WIDER Discussion Paper**, No 04, 2004, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/52879/1/386075913.pdf>, p. 2, (15.07.2020)

THORBECKE, Erik, “Multidimensional Poverty: Conceptual and Measurement Issues”, <https://thorbecke.economics.cornell.edu/docs/Multi1.pdf>, 2005, p. 9, (12.06.2020)

TIMILSINA, Govinda, Gal Hochman and Ze Song, “Infrastructure, Economic Growth and Poverty”, **World Bank Policy Research Working Paper**, No 9258, May, 2020.

TITUMIR, R. M. and K. M. M. Rahman, “Poverty Measurements: Comparing Different Approaches”, **Measuring Multidimensionality**, <http://unnayan.org/documents/Poverty/POVERTY%20MEASUREMENTS%20COMPARING%20DIFFERENT%20APPROACHES.pdf>, 2013, (11.06.2020)

TOKATLIOĞLU, İbrahim ve Alparslan Başaran, “Türkiye’de Yoksulluğun Dağılımı, Yapışkanlığı ve Transfer Politikaları”, **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt 14, Sayı 49, 2003, ss. 111- 129.

TOWNSEND, Peter, **Poverty in the United Kingdom**, A Survey of Household Resources and Standards of Living, Allen Lane and Penguin Books, London, 1979.

TOZLU, Ahmet, “Karar Verme Yaklaşımları Üzerinde Herbert Simon Hegemonyası”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 102, 2016, ss. 27- 45.

TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Metaverisi, <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=Gelir,-Yasam,-Tuketim-ve-Yoksulluk-107>, (15.02.2021)

TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2019, <https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=33820>, (16.02.2021)

TÜİK, Gelire Dayalı Yoksulluk İstatistikleri, https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1013, (Erişim Tarihi: 16.02.2021)

TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri 2019, <https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=33668#:~:text=%C3%9Cikemi%20sosyal%20koruma%20kapsam%20B1nda%20maa%209F,milyon%2089%20bin%20ki%20y%20y%C3%BCkseldi.>, (03.04.2021)

TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri Metaverisi, <https://data.tuik.gov.tr/Search/Search?text=sosyal%20koruma&dil=1>, (03.04.2021)

UN, Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi 2020, https://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/library/human_development/2020-Multidimensional-Poverty-Index-MPI.html, (13.08.2020)

UN, Copenhagen Declaration on Social Development, World Summit for Social Development, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.166_9_Declaration.pdf, March 1995, pp. 4- 18, (31.05.2020)

UN, Global Multidimensional Poverty Index 2018, https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/G-MPI_2018_2ed_web.pdf, (13.08.2020)

UN, <https://www.un.org/en/our-work>, (19.04.2021)

UN, Millennium Development Goals; <https://www.un.org/millenniumgoals/>, (13.08.2020)

UN, Report of the Secretary- General on the work of the Organization, 50th Session, August 1995.

UN, **Report on the World Social Situation**, United Nations Publication, New York, 1997.

UN, Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları; <https://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/sustainable-development-goals.html>, (13.08.2020)

UN, UN Comprehensive Response to COVID-19, <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un-comprehensive-response-to-covid-19.pdf>, (21.04.2021)

UNDP, <https://www.undp.org/>, (19.04.2021)

UNDP, **Human Development Indices and Indicators**, Statistical Update, New York, 2018.

UNDP, **Human Development Report**, Human Rights and Human Development, Oxford University Press, New York, 2000.

UNDP, **Human Development Report**, Oxford University Press, New York, 1990.

UNDP, **Human Development Report**, Oxford University Press, New York, 1997.

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

UNDP, Human Development Report, Sustainability and Equity: A Better Future for All, Palgrave Macmillan, New York, 2011.

UNDP, Human Development Report, The Next Frontier, Human Development and the Anthropocene, New York, 2020.

UNICEF, BM Raporu Uyarıyor; <https://www.unicef.org/turkey/bas%C4%B1n-b%C3%BCltenleri/bm-raporu-uyar%C4%B1yor-d%C3%BCnyada-her-ge%C3%A7en-g%C3%BCn-a%C3%A7ik-%C3%A7eken-insan-say%C4%B1s%C4%B1-artarken-ve-k%C3%B6t%C3%BC>, (08.12.2020)

UNICEF, Dünya Bankası ve UNICEF Analizi Her 6 Çocuktan Birinin Aşırı Yoksulluk İçinde Yaşadığını Gösteriyor, <https://www.unicef.org/turkey/bas%C4%B1n-b%C3%BCltenleri/d%C3%BCnya-bankas%C4%B1-ve-unicef-analizi-her-6-%C3%A7ocuktan-birinin-a%C5%9F%C4%B1r%C4%B1-yoksulluk-i%C3%A7inde> , (18.03.2021)

USTA, Aydın, “Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış”, **Yasama Dergisi**, Sayı 24, 2013, ss. 78- 102.

UZUN, Ayşe Meral, “Yoksulluk Olgusu ve Dünya Bankası”, **C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, 2003, ss. 155- 173.

VGM, 2020 Yılı İdare Faaliyet Raporu, Ankara, 2021.

Vox, “Everywhere Basic Income Has Been Tried, In One Map”, <https://www.vox.com/future-perfect/2020/2/19/21112570/universal-basic-income-ubi-map>, (22.12.2021)

WB, Poverty and Human Development, World Development Report, Oxford University Press, August, 1980.

WB, Development and Climate Change, World Development Report, 2010.

WB, Trading for Development in the Age of Global Value Chains, World Development Report, 2020.

WB, World Bank History, <https://www.worldbank.org/en/about/archives/history#:~:text=Conceived%20in%201944%20at%20the,1947%20for%20post%2Dwar%20reconstruction.>, (11.04.2021)

WB, Attacking Poverty, World Development Report, Oxford University Press, September, 2000.

WB; Covid- 19 to Add as Many as 150 Million Extreme Poor by 2021, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>, (27.01.2021)

WB, GDP per capita, PPP, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?most_recent_value_desc=true, (28.02.2021)

WB, World Development Report on Poverty, **Oxford University Press**, 1990, p. 26.

WIGELL, Mikael, “Political Effects of Welfare Pluralism: Comparative Evidence from Argentina and Chile”, **World Development**, Vol 95, 2017, pp. 27- 42.

WOLMAN, Hal, “Policy Transfer: What We Know About What Transfers, How It Happens, and How to Do It”, Presentation to Galstein European Forum for Health Policy, https://gwipp.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2181/f/downloads/Working_Paper_038_PolicyTransfer.pdf, pp. 17- 18, (13.10.2021).

World Inequality Lab, **World Inequality Report**, Coordinated by Lucas Chancel and others, 2022.

YALTA, A. Yasemin, “Capital Flight: Conceptual and Methodological Issues”, **H. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 27, Sayı 1, 2009, ss. 73- 94.

YAŞAR, Yavuz ve Gülbiye Yenimahalleli Yaşar, “Neoliberal Küreselleşme ve Sosyal Politikada Dönüşüm”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt 36, Sayı 274, ss. 63- 92.

YAY, Emine, “Bir Kamu Politikası Olarak Politika Transferi ve Türkiye Örneği”, https://atif.sobiad.com/index.jsp?modul=makale-detay&Alan=null&Id=AWYzuJ_8HDbCZb_mQzgK, s. 50, (07.08.2021)

YENTÜRK, Nurhan, “Türkiye’de Yoksullara Yönelik Harcamalar”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Cilt 40, Sayı 2, 2013, ss. 433- 464.

YERLİKAYA, Hazal ve Mustafa Koçancı, “Bir Sosyal Politika Sabiti Olarak Sosyal İçerme: AB’nin Sosyal İçerme Stratejileri Üzerine Bir İnceleme”, Ed. Mete Kaan Namal, **Sosyal Politika ve Çalışma İlişkilerinde Güncel Sorunlar**, Gazi Kitabevi, 2018, ss. 73- 104.

YILDIRIMALP, Sinem, “Sosyal Dışlanma ve Avrupa Birliği Yaklaşımı”, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, 2014, ss. 91- 108.

YILDIZ, Mete ve diğerleri, “Kamu Politikasını Türk İdare Tarihi Üzerinden Çalışmak”, **Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 34, Sayı 2, 2016, ss. 133- 158.

YILDIZ, Mete ve Mehmet Zahid Sobacı, “Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi Genel Bir Çerçeve”, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, (Der.) Yıldız, M. ve Sobacı, M. Z., Adres Yayınları, 1. Baskı, Ankara, 2013, ss. 16- 42.

YILMAZ, Ali Sırrı ve Beyzade Nadir Çetin, “Küreselleşmenin İşsizlik Üzerine Etkileri”, **e- Journal of New World Sciences Academy**, Cilt 3, Sayı 1, 2007, ss. 15-27.

YILMAZ, Bediz, “Türkiye’de Sınıf- Altı: Nöbetleşe Yoksulluktan Müebbet Yoksulluğa”, **Toplum ve Bilim**, Sayı 113, 2008, ss. 127- 145.

YILMAZ, Latif, “Avrupa Birliği’nin Sosyo- Ekonomik Geleceği: Lizbon Stratejisi ve Küreselleşme”, Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, **Araştırma ve İnceleme Serisi**, No 4, 2010.

YILMAZ, Sibel, “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yoksullukla Savaşım Politikaları İçindeki Yeri (Eskişehir Örneği)”, **Yüksek Lisans Tezi**, Eskişehir, 2006.

YILMAZ, Zafer, Yoksulluk ve Belirsizlik: Yoksulluğun Yönetimi ve Sosyal Sorunun Kuruluşu, **Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2011.

YÜCEOL, Hüseyin Mualla, “Küreselleşme, Yoksulluk ve Emek Piyasası Politikaları”, **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 14, Sayı 2, 2005, ss. 493-512.

YÜKSEL, Fatih, “Sosyal Devletin Dönüşüm Sürecinde Yerel Yönetimlerin Yeni İşlevleri”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 62, Sayı 1, 2007, ss. 279- 298.

ZAPCI, Filiz Culha, “Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak mı, Zengini Yoksuldan Korumak mı?”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 58, Sayı 1, 2003, ss. 215- 239.

ZUCKER, Gail Sahar and Bernard Weiner, “Conservatism and Perceptions of Poverty: An Attributional Analysis”, **Journal of Applied Social Psychology**, No 23, 1993, pp. 925- 943.

5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060208-1.htm>, (27.10.2021).

https://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/GenelKurul/Basvuru_Karari/2017-9.pdf, (07.09.2021)

Belediye Kanunu; <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, (06.04.2021)

Vakıflar Kanunu, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/02/20080227-2.htm>, (04.04.2021)

3701 Sayı ve 6.3.1991 Tarihli Kanun;
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc074/kanuntbmmc074/kanuntbmmc07403701.pdf, (02.04.2021)

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası;
https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2018.pdf, (01.04.2021)

