

Türkiye’de Sosyal Yardımların Gelir Eşitsizliği ve Yoksulluk Üzerindeki Etkisi: Garantili Asgari Gelir Alternatifleri Üzerine Simülasyon Çalışması***The Effect of Social Benefits on Income Inequality and Poverty in Turkey: A Simulation Study on Guaranteed Minimum Income Alternatives*****Selçuk GEMİCİOĞLU**Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü**Mihriban BİLDİR**

Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Aralık 2023, Cilt 13, Sayı 2, Sayfa 229-250

December 2023, Volume 13, Issue 2, Page 229-250

E-ISSN: 2148-483X

2023-2

e-posta: sgd@sgk.gov.tr

Yazılar yayınlanmak üzere kabul edildiği takdirde, SGD elektronik ortamda tam metin olarak yayımlamak da dahil olmak üzere, tüm yayın haklarına sahip olacaktır. Yayımlanan yazılardaki görüşlerin sorumluluğu yazarlarına aittir. Yazı ve tablolardan kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.

If the manuscripts are accepted to be published, the SGD has the possession of right of publication and the copyright of the manuscripts, included publishing the whole text in the digital area. Articles published in the journal represent solely the views of the authors.

Some parts of the articles and the tables can be cited by showing the source.

25. SAYIDA HAKEMLİK YAPAN AKADEMİSYENLERİN LİSTESİ

REFeree LIST FOR THIS ISSUE

Prof. Dr. Yusuf ALPER
Bursa Uludağ Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Latif ÖZTÜRK
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Nagihan DURUSOY ÖZTEPE
Pamukkale Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Kadir ARICI
Ankara Bilim Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Faruk SAPANCALI
Dokuz Eylül Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Ayhan GÖRMÜŞ
Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Murat ATAN
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Ali Nazım SÖZER
Yaşar Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Davuthan GÜNAYDIN
Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Ufuk AYDIN
İstanbul Aydın Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Abdulkadir ŞENKAL
Kocaeli Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Doç. Dr. Volkan IŞIK
Hacettepe Üniversitesi
Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu

Prof. Dr. Serpil AYTAÇ
Fenerbahçe Üniversitesi
İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Aysen TOKOL
Bursa Uludağ Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Recep KAPAR
Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Bülent BAYAT
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Çiğdem VATANSEVER
Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Ahmet Emin KAPLAN
Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi
Sağlık Bilimleri Fakültesi

Prof. Dr. Umut BEYLİK
Sağlık Bilimleri Üniversitesi
Gülhane Sağlık Bilimleri Fakültesi

Prof. Dr. Alp Eriç YELDAN
Kadir Has Üniversitesi
Ekonomi Fakültesi

Doç. Dr. Doğa Başar SARIİPEK
Kocaeli Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Prof. Dr. Salih DURSUN
Karadeniz Teknik Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Sinem YILDIRIMALP
Sakarya Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi Neslihan ARSLAN
Bandırma Onyedli Eylül Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Veli DUYAN
Ankara Üniversitesi
Sağlık Bilimleri Fakültesi

Prof. Dr. Fatih YILMAZ
Bandırma Onyedli Eylül Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi Burak Faik EMİRGİL
Bursa Uludağ Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Zeki ERDUT
Dokuz Eylül Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Ahmet Mutlu AKYÜZ
Gümüşhane Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi Aslı GÜNAY
Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Prof. Dr. Afsun Ezel ESATOĞLU
Ankara Üniversitesi
Sağlık Bilimleri Fakültesi

Doç. Dr. Selver YILDIZ BAĞDOĞAN
Bursa Uludağ Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi İrep KIROĞLU BAYAT
Mersin Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Atilla GÖKÇE
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. M. Ozan BAŞKOL
Bursa Uludağ Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi Özlem YURTSEVER
Marmara Üniversitesi
Teknik Bilimler Meslek Yüksekokulu

Prof. Dr. Alpaz HEKİMLER
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Gaye BAYCIK
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi Leyla YÜCEL
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ
Pamukkale Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Orhan Ersun CIVAN
TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

25. SAYI DEĞERLENDİRME İSTATİSTİKLERİ
EVALUATION STATISTICS FOR THIS ISSUE

| | | |
|---|-------------------------------|-----|
| Toplam gelen makale başvurusu | Number of received manuscript | 31 |
| Yayına kabul edilen makale sayısı | Number of accepted manuscript | 9 |
| Hakem süreci devam eden makale sayısı | Under consideration | 4 |
| Red edilen makale sayısı | Rejected after evaluation | 18 |
| Ön inceleme aşamasında red edilen makale sayısı | Rejected before evaluation | 6 |
| Makale kabul oranı | Accepted manuscript rate | %29 |

Araştırma Makalesi – Research Article

Türkiye’de Sosyal Yardımların Gelir Eşitsizliği ve Yoksulluk Üzerindeki Etkisi: Garantili Asgari Gelir Alternatifleri Üzerine Simülasyon Çalışması

The Effect of Social Benefits on Income Inequality and Poverty in Turkey: A Simulation Study on Guaranteed Minimum Income Alternatives

Selçuk GEMİCİOĞLU*

ID 0000-0001-7952-5456

Mihriban BİLDİR**

ID 0009-0008-2985-4970

Sosyal Güvenlik Dergisi / Journal of Social Security

Cilt: 13 Sayı: 2 Yıl: 2023 / Volume: 13 Issue: 2 Year: 2023

Sayfa Aralığı: 229-250 / Pages: 229-250

DOI: 10.32331/sgd.1408595

ÖZ

Temel gelir güvencesine evrensel erişim ve asgari düzeyde yaşam standardını destekleyen sosyal koruma politikaları özellikle gelişmiş ülkelerde refah devleti kavramının önemli bir parçasıdır. Bu doğrultuda, gelişmiş ülkelerde yaygın şekilde kullanılan politika araçlarından biri garantili asgari gelir destekleridir. Bu çalışmanın amacı Türkiye’de hanehalklarına yapılan sosyal yardımlardan faydalanılarak olası bir garantili asgari gelir desteğinin gelir eşitsizliği ve yoksulluk üzerindeki etkisini araştırmaktır. Bu çalışmada öncelikle Avrupa Birliği ülkelerinde garantili asgari gelir destekleri ile ilgili mevcut uygulamalar incelenerek bu uygulamalardan ulaşılan sonuçlar sunulmuştur. Ardından Türkiye’nin sosyal yardım sistemi incelenmiş ve 2011-2021 dönemi Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması’ndan elde edilen veriler kullanılarak gelir gruplarına göre sosyal yardımlar analiz edilmiştir. Son olarak, Türkiye’de mevcut sosyal yardım sistemi yerine, belirli bir gelir eşiği dayanan garantili asgari gelir uygulamasının göreceli yoksulluk ve gelir dağılımı üzerindeki olası etkileri araştırılmıştır. Farklı gruplar ve yardım tutarlarının kullanıldığı beş ayrı senaryo için simülasyonlar gerçekleştirilmiştir. Simülasyon sonuçları sosyal yardımların diğer bir ifade ile olası bir garantili asgari gelir uygulamasının Gini katsayısını yaklaşık 0,6, yoksulluk oranını ise %2 puana kadar azaltacağını göstermiştir.

Anahtar Sözcükler: Garantili asgari gelir, gelir eşitsizliği, simülasyon, sosyal yardımlar, yoksulluk

ABSTRACT

Social protection policies that support universal access to basic income security and a minimum standard of living are an important part of the concept of welfare state, especially in developed countries. In this regard, guaranteed minimum income is commonly one of the policy tools used in developed countries. This study aims to investigate the effect of a possible guaranteed minimum income support on income inequality and poverty utilizing social benefits provided to households in Turkey. In this study, first of all, the current practices related to guaranteed minimum income support in the European Union countries are examined and the results from the practices are presented. Then, we examined Turkey’s social benefits system and analyzed social benefits according to income groups using the data obtained from the 2011-2021 Survey Income and Living Conditions. Finally, we investigated the possible effects of guaranteed minimum income support based on an income threshold instead of the existing social benefits system in Turkey on relative poverty and income distribution. Simulations were carried out for five different scenarios using various groups and benefits amounts. The simulation results showed that social benefits, in other words, a possible guaranteed minimum income support will reduce the Gini coefficient by approximately 0.6 points and the poverty rate by up to 2 percentage points.

Keywords: Guaranteed minimum income, income inequality, simulation, social benefits, poverty

Önerilen atf şekli: Gemicioğlu, S. ve Bildir, M. (2023). Türkiye’de Sosyal Yardımların Gelir Eşitsizliği ve Yoksulluk Üzerindeki Etkisi: Garantili Asgari Gelir Alternatifleri Üzerine Simülasyon Çalışması. *Sosyal Güvenlik Dergisi (Journal of Social Security)*. 13(2). 229-250

• Geliş Tarihi/Received: 18/08/2023 • Güncelleme Tarihi/Revised: 31/10/2023 • Kabul Tarihi/Accepted: 26/12/2023

* Dr. Öğr. Üyesi, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, s.gemicioğlu@yyu.edu.tr

** Strateji ve Bütçe Uzmanı, Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, mihriban.tag@sbb.gov.tr

GİRİŞ

Refah devleti, genel olarak “vatandaşların sosyal durumlarıyla, refahlarıyla ilgilenen ve onlara asgari bir yaşama düzeyi sağlamayı ödev bilen devlet” olarak tanımlanmaktadır. Refah devletinin temel amaçları arasında; kişilere asgari bir gelir düzeyinin garanti edilmesi, belirli ihtiyaçların karşılanmasında minimum standartların sağlanması, yoksullukla mücadele ve adil gelir dağılımına ulaşılması yer almaktadır (Veit-Wilson, 2000). Bu çerçevede şekillenen geleneksel sosyal politikalar, 20. yüzyılın sonundan itibaren dünyada yaşanan gelişmelerle birlikte çeşitlenmiş ve farklılaşmıştır. Bu dönemde sosyal harcamalar yüksek kalmaya devam etse de sosyal politikalara dair sorunlar artarak devam etmiştir. Endüstri 4.0 sürecinin getirmiş olduğu dijital dönüşüm ile işgücü piyasasına ilişkin koşulların değişmesi, toplumsal değişimler, demografik dönüşüm ve ekonomik risklerin artması ile çoğalan sosyal riskler Covid-19 salgını ile su yüzüne çıkmıştır.

Günümüzde sosyal politikalar, modern devletin bireyleri sosyal risklere karşı korumak ve bireylerin refahını artırmak için geliştirdiği sistemli politikalar olarak tanımlanmaktadır. Bu doğrultuda düzenli yardımların artırılması ve asgari yaşam standardının korunması sosyal politikalar açısından önem kazanmıştır. Bunun yanı sıra küresel düzeyde asgari temel sağlık hizmetlerine ve temel gelir güvencesine evrensel erişimi hedefleyen uluslararası hedefler ve mutabakatlar da oluşturulmuştur. Bu çerçevede Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından oluşturulan Sosyal Koruma Tabanlarına İlişkin 202 No’lu Tavsiye kararında temel gelir güvencesine evrensel erişim ve asgari düzeyde sosyal koruma bir sosyal güvenlik hakkı olarak tanımlamakta ve gelir desteklerinin yeterliliğinin bireylerin onurlu bir şekilde yaşamalarını sağlayacak, temel mal ve hizmetlere etkin erişimini mümkün kılacak şekilde yeterince yüksek bir seviyede belirlenmesi gerektiği tavsiye edilmektedir. Aynı doğrultuda, 12 Ekim 2021’de Avrupa Konseyi üye devletleri ulusal asgari gelir korumasına ilişkin politikalarını etkin bir şekilde desteklemek ve tamamlamak için birlik çerçevesinin güncellenmesini başlatmaya davet etmiştir.

Farklı ekonomik yapıda olmaları ve farklı refah gelenekleri dolayısı ile ortak bir standart bulunmamakla beraber AB ülkelerinin tamamında garantili asgari gelir benzeri uygulamaların var olduğu görülmektedir. Türkiye’de ise kapsamlı gelir desteklerinin gerekliliği Covid-19 salgınının olumsuz ekonomik etkilere yol açtığı dönemde ortaya çıkmış olup benzer programlar sınırlı bir çerçevede uygulanmaya başlamıştır.

Bu çalışmada mevcut sosyal yardımların farklı senaryolar altında garantili asgari gelir desteği biçiminde yararlanıcılara verildiği varsayılarak bu desteklerin gelir eşitsizliği ve yoksulluk üzerindeki olası etkilerinin araştırılması amaçlanmaktadır. Bu çalışmanın farklı senaryolara dayalı olarak Türkiye’de olası bir garantili asgari gelir desteğinin gelir dağılımı ve yoksulluk üzerindeki etkisini ele alan öncü bir çalışma olma açısından literatüre katkı sağlaması beklenmektedir.

Çalışmanın geri kalan kısmı şu şekilde planlanmıştır. Birinci bölümde sosyal yardım ile gelir eşitsizliği ve yoksulluk arasındaki ilişkiyi ele alan ilgili literatür incelenmiştir. İkinci bölümde Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde garantili asgari gelir destekleri ile ilgili mevcut uygulamalar ele alınmıştır. Üçüncü bölümde Türkiye’de sosyal yardım sistemi incelenmiş ve sosyal yardımlar analiz edilmiştir. Dördüncü bölümde öncelikle çalışmada kullanılan veri seti ve yöntem hakkında bilgiler verilmiş ardından simülasyon bulguları sunulmuştur. Son bölümde ise ulaşılan sonuçlara yer verilmiş ve politika önerilerinde bulunulmuştur.

I - LİTERATÜR TARAMASI

Toplumsal refahın sağlanmasında ekonomik büyümenin yanında gelirin paylaşımı son derecede etkili bir unsurdur. Gelir eşitsizliği ve çoğu zaman buna bağlı olarak oluşan yoksulluk, yalnızca bireylerin ve hanelerin yaşam koşulları üzerinde değil, aynı zamanda sosyal uyumu tehdit ederek ve ekonomik büyümeyi sınırlayarak toplumsal refah dinamikleri üzerinde de olumsuz etkiler yaratabilmektedir. Bu nedenle devletin kamu maliyesi araçlarını kullanarak daha adil bir gelir dağılımını sağlayacak politikalar oluşturması toplumsal refahın artırılması açısından oldukça önemlidir.

Genel olarak insanlar yaşamlarını sürdürmek için gerekli olan geliri üretim faktörlerini kullanarak elde ederken konjonktürel ve yapısal nedenlerden dolayı bu gelire ulaşamayanlar için hükümetler çeşitli sosyal transfer programları sunmaktadır. Devlete ait bu sosyal transfer programlarının etkisi analiz edilirken, yoksulluk oranındaki değişimi ölçen çalışmaların yanı sıra yoksulluk riskindeki değişimleri ölçen çalışmalar da gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalar genel olarak sosyal transfer programlarının yoksulluk üzerinde olumlu sonuçlar doğurduğunu göstermektedir (Leibrecht vd., 2011; Caminada vd., 2012; Cantillon vd., 2018; Leventi vd., 2019). Bu görüşü destekler biçimde Eurostat (2023) çalışmasında 2017 yılı itibarıyla sosyal transferlerin AB’de yoksulluk riski altında olan bireylerin sayısında %32,4 oranında bir azalmaya yol açtığı hesaplanmıştır. Öte yandan bu oranın AB’ye üye ülkeler arasında farklılık gösterdiği ortaya çıkmıştır. Bu analize göre %57 ile Finlandiya ve %51 ile Danimarka’da sosyal transferler sonucunda yoksulluk riski altındaki birey sayısının yarıdan fazla azaldığı görülmekle beraber en düşük etki %16 ile Yunanistan ve %17 ile Romanya’da gözlenmiştir.

Asya ülkelerinin incelendiği Wagle (2017) çalışmasında sosyal korumaya daha fazla harcama yapan benzer gelir seviyelerine sahip ülkelerde yoksulluğun azaltılmasının daha hızlı olduğu görülmüştür. Fiszbein vd. (2014) çalışmasında ise gelişmekte olan ülkelerdeki yoksulluk açığının neredeyse yarısının sosyal koruma politikaları yoluyla ortadan kaldırıldığı gözlenmiştir. Bunlara ilaveten çocuk yardımları, sosyal yardımlar ve gelir vergisi alt eşikleri gibi hanehalkı geliri üzerinde doğrudan etkisi olan ve yaygın olarak kullanılan politika araçlarının maliyet etkinliğinin incelendiği Leventi vd. (2019) çalışmasında en çok tercih edilebilir seçeneklerin çocuk yardımları ve sosyal yardımların olduğu tespit edilmiştir.

Geniş bir literatür yüksek düzeydeki sosyal desteklerin düşük yoksulluk düzeylerine yol açtığını gösterse de Villa ve Nino-Zarazua (2014) çalışmasında geçici nakit transferlerinin, yararlanıcıların yoksulluktan kurtulmasını sağlamak için tek başına yetersiz kaldığı belirtilmiştir. Bununla birlikte Kakwani ve Silber (2008) çalışmasında yoksulluğun çok boyutlu bir sorun olduğu göz önünde bulundurulduğunda sosyal harcama oranlarının sosyal politika çabaları açısından iyi bir gösterge olmadığı ileri sürülmüştür. Nazareno ve de Castro Galvao (2023) çalışmasında ise Covid-19 salgını sırasında uygulanan şartlı nakit transferi programlarının yoksulluk artışını durdurmada ve gelir eşitsizliğini azaltma önemli ölçüde etkili olduğu ancak yoksullukla ilişkili parasal olmayan kırılğanlıklarla mücadelede etkisiz kaldığı ortaya çıkmıştır.

Sosyal amaçlı transferler, devletin toplumun huzurunu ve refahını artırmak amacıyla toplumdaki belli kişi ve gruplara yönelik karşılıksız yapılan ödemeler olarak tanımlanmakla birlikte sosyal yardım programları, büyük ölçüde yoksullara ve korunmasız kişilere fayda sağlayan yeniden dağıtım mekanizması işlevi görmektedir. Sosyal koruma politikalarının yoksulluğu azaltma hedefinin yanı sıra gelir dağılımını iyileştirme ve herkes için makul

bir yaşam standardı sağlama işlevinin olduğuna yönelik fikirlerin yoğunlaşması, asgari gelir desteği uygulamalarını sosyal yardım mekanizmalarının odağına taşımaktadır. Figari vd. (2013) çalışmasında gerçekleştirilen simülasyonlar mevcut asgari gelir desteklerinin yoksulluğun azaltılmasında oldukça etkili olduğunu göstermekle beraber gelir dağılımı üzerindeki etkisinin sınırlı olduğunu ortaya çıkarmıştır. Marketa (2022) çalışmasında asgari gelir desteklerinin kapsamı ve yeterliliğinin artırılmasına yönelik olarak AB komisyonunun 92/441/EEC sayılı tavsiye kararı çerçevesinde yapmış olduğu simülasyonlarda, mevcut yararlanıcıların gelirini yoksulluk eşiğini aşacak yeterlilikte bir program uygulanması halinde AB bölgesinde %16,2 olan göreceli yoksulluk oranının %13,9'a gerileyeceği tahmin edilmiştir¹. Aynı yardım programı kapsamının %10 genişletilerek uygulanması halinde ise göreceli yoksulluk oranının yüzde %12,4'e kadar düşeceği gözlemlenmiştir. Diğer yandan, Arnavutluk'ta 1993 yılında uygulamaya konulan ve Ndihma Ekonomike (NE) adı verilen asgari gelir programının sonuçlarından elde edilen verilerden faydalanan Mangiavacchi ve Verme (2017) çalışmasında ise zayıf hedefleme nedeniyle programın yoksulluk oranı üzerinde istenilen etkiye ulaşmadığı görülmüştür.

Türkiye'de sosyal harcamaların yoksulluk üzerindeki etkisini tahmin etmeye çalışan araştırmalardan biri olan Şeker (2008) çalışmasında kısa vadede sosyal harcamaların yoksulluğu azaltmada etkili olduğu görülmüş olup sosyal transferlerle birlikte yoksulluk oranının %40 ve yoksulluk açığının ise %60 civarında azaldığı ortaya çıkmıştır. Öte yandan, Sarısoy ve Koç (2010) çalışmasına göre kamu sosyal transfer harcamalarının yoksulluğu azaltıcı etkisinin bazı gruplar için son derece yüksek olduğu ancak tarım sektöründe çalışanlar, düzenli bir işi olmayanlar, yevmiyeli çalışanlar ve eğitim düzeyi düşük olanlar için bu durumun geçerli olmadığı saptanmıştır. Türkiye'de sosyal harcamaların kısa ve uzun vadeli etkilerinin incelendiği Çelikay ve Gümüş (2017) çalışmasında kısa dönemde sosyal harcamalar ile yoksulluk arasında negatif yönlü bir ilişki bulunurken uzun dönemde pozitif yönlü bir ilişkiye rastlanmıştır. Uzun dönemde görülen bu etki, sosyal harcamalara olan talep artış ile birlikte daha çok bireyin çalışmaktan ziyade sosyal harcama programlarına bağımlı kalması ile açıklanmıştır. Cuevas ve Nebiler (2019) tarafından gerçekleştirilen çalışmada Türkiye'de sosyal yardım harcamalarının yoksulluğu azaltıcı katkısının oldukça sınırlı olduğu ve sistemin yoksulluk oranından ziyade yoksulluk açığını azaltmayı başardığı tespit edilmiştir. Çalışmaya göre sosyal yardımlar yoksulluk oranının %2,1 puan ve yoksulluk açığının ise %2,2 puan azalmasına katkıda bulunmakta iken Gini katsayısının yaklaşık 1,5 puan gerilemesini sağlamıştır. Sosyal transferlerin gelir dağılımı üzerindeki etkisinin incelendiği Ünal (2022) çalışmasında ise doğrudan sosyal transferlerin yoksulluğun azaltılmasına toplam etkisinin yaklaşık %3,2 puan olduğu tespit edilmiştir. Aynı zamanda mali müdahalelerin yoksulluk üzerindeki toplam negatif etkisinin en büyük sürükleyicisinin dolaylı vergiler olduğu tahmin edilmiştir.

II - AB ÜLKELERİNDE GARANTİLİ ASGARİ GELİR DESTEĞİ UYGULAMALARI

Bir ülkedeki tüm bireylere koşulsuz nakit transferini hedefleyen radikal bir sosyal yardım mekanizması olan Evrensel Temel Gelir (Universal Basic Income (UBI)), küresel düzlemde işgücü piyasalarında teknolojik gelişme ile değişen çalışma biçimleri, servet dağılımındaki uçurumlar ve diğer sosyo-ekonomik istikrarsızlıklar nedeniyle iş ve gelir güvencesizliğindeki artışa olası radikal

¹ Marketa (2022) çalışmasında yoksulluk eşiğini medyan gelirin yüzde 60'ı olarak belirlenmiştir.

bir çözüm olarak tartışılmaktadır. Tüm vatandaşlara evrensel bir gelir transferinin mevcut sosyal koruma ve sosyal güvenlik sistemlerinin idari maliyetini ve karmaşıklığını azaltacağı yönünde fikirler mevcuttur. UBI önerileri fayda seviyeleri, finansman mekanizmaları ve ikame etmeyi önerdikleri faydalar ve hizmetler açısından büyük farklılıklar göstermektedir. UBI savunucuları arasında yerleşik bir ortak yaklaşım bulunmamaktadır. Bazı UBI önerileri, gelir dağılımının iyileştirilmesi ve sosyal adaleti hedeflerken, neo-liberal veya liberter yaklaşımlar yoksulluğun kaynağının yok edilmesi yerine minimalist bir güvenlik ağı ile bir ülkedeki tüm sakinlere koşulsuz nakit transferi vermeyi amaçlamaktadır (IMF, 2018). Ayrıca, bu uygulamanın toplumun düşük gelirli ve çalışan kesimlerinin aleyhine olacak şekilde kamu gelirlerinde önemli bir artış ihtiyacının oluşmasına neden olacağını ve gelir dağılımına net etkisinin sınırlı olacağı düşünülen bu politika yerine objektif bir gelir testine ve belirli bir gelir eşiğine dayanan garantili asgari gelir uygulamasının daha etkin sonuçlar doğuracağını savunan görüşler mevcuttur (Ortiz vd., 2018). Bu tür planlar, ekonomik şokların özellikle çalışan kesim üzerindeki etkisinin hafifletilmesi açısından giderek daha önemli hale gelmekte olup Covid-19 salgını kapsamında uygulanan karantinaların sebep olduğu olumsuz ekonomik sonuçlardan hanelerin korunması için de önemli bir role sahip olduğu görülmüştür (Coady vd., 2021).

Garantili asgari gelir politikası uygulanmasında gelir desteğinin kapsamının ve yeterliliğinin efektif bir düzeyde belirlenmesi önem arz etmektedir (Bkz. Tablo 1). Gelir transferi politikalarının etkileri ile ilgili olarak yapılan çalışmalar incelendiğinde, gelir desteği olarak bir yetişkin için medyan harcanabilir gelirin yaklaşık %45’i kadar bir gelir desteği önerilirken (Chrisp, 2017), düşük gelirli ailelerin ortalama gelirinin %30’u şeklinde bir gelir sınırı öneren çalışmaların da mevcut olduğu görülmektedir (Davalva vd., 2015). Asgari gelir programları AB üyesi ülkelerde yürürlükte olmakla birlikte, bunların yeterliliği yoksulluk eşiğinin yaklaşık %20’si ile %100’ü arasında değişmektedir (European Commission, 2022). AB ülkeleri incelendiğinde, yardım kapsamının belirlenmesinde gelir testi ile kontrol edilen bir maksimum gelir eşiği kullanıldığı görülmekle beraber bu eşiğin belirlenmesinde genel bir standart mevcut değildir.

Tablo 1’de görüldüğü gibi AB ülkelerinden bazılarının asgari gelir yardımı seviyesinin (Almanya, Estonya, Litvanya, Polonya, Slovenya ve İsveç) temel mal ve hizmetlerden oluşan bir sepetin hesaplanmasına dayandığı görülmektedir. Bununla birlikte, çok sayıda üye devlette asgari gelir yardımı seviyesinin belirlenmesi ve yükseltilmesi, asgari gelir yardımlarının istatistiksel olarak desteklenen bazı referans değerlerle bağlantılandırılması gibi şeffaf ve sağlam bir metodolojiye dayanmamaktadır. İlave olarak, AB genelinde uygulanmakta olan çeşitli asgari gelir programları tarafından sağlanan azami yardım seviyesi, Polonya gibi çok az istisna dışında, genellikle hane gelirine ve hanehalkının büyüklüğüne dayanmaktadır. Yardımlar hanehalkının büyüklüğüne göre ağırlıklandırılmaktadır ve ülkelerin büyük bölümü OECD eşdeğerlik ölçeğini kullanmaktadır. Polonya yardımların seviyesini belirlerken yalnızca tek kişilik haneler ile birden fazla kişiden oluşan haneler arasında temel bir ayırım yapmaktadır. Asgari gelir desteğinin düşük ücretli bir kişinin (ortalama ücretin %50’si) gelirine oranının AB 27 ortalamasının (2019 yılı verisine göre) %45’i olduğu görülmekle beraber bu oranın ülkeler arasında önemli farklılıklar gösterdiği görülmektedir. Söz konusu oran Slovakya, Hollanda, İtalya, Danimarka ve Avusturya’da %70’in üzerinde iken, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan’da %20’nin altındadır (European Commission, 2021).

Tablo 1. Seçilmiş AB Ülkelerinde Garantili Asgari Gelir Uygulaması

| | Kapsam | | | | Yeterlilik | | |
|-----------------|-------------|--|---|--|--|--|---|
| | Yaş Kriteri | Kayıtlı Çalışanların Kapsam Dışı Bırakılması | Sermaye Kazançlarının Gelir Testine Eklenmesi | Borçluluğun Gelir Testi Hesabında Göz Önüne Alınması | Yardım Miktarının Belirlenmesinde Temel Mal Ve Hizmet Sepeti Maliyeti Kullanılması | Hane Halkı Sayısına Göre Artan Temel Bir Yardım Tutarı | Hane Halkı Türüne Göre Farklı Seviyede Yardım |
| Bulgaristan | | | | | | | |
| Çek Cumhuriyeti | | | | | | | |
| Almanya | | | | | | | |
| Estonya | | | | | | | |
| İrlanda | | | | | | | |
| Hırvatistan | | | | | | | |
| İtalya | | | | | | | |
| Letonya | | | | | | | |
| Litvanya | | | | | | | |
| Slovenya | | | | | | | |
| Avusturya | | | | | | | |
| Finlandiya | | | | | | | |
| İsveç | | | | | | | |
| Belçika | | | | | | | |
| Macaristan | | | | | | | |
| Malta | | | | | | | |
| Hollanda | | | | | | | |
| Polonya | | | | | | | |
| Portekiz | | | | | | | |
| Romanya | | | | | | | |
| Slovakya | | | | | | | |
| Danimarka | | | | | | | |
| İspanya | | | | | | | |
| Fransa | | | | | | | |
| Lüksemburg | | | | | | | |
| Not: | | Uygulamada var | | | Uygulamada yok | | |

Kaynak: European Commission Social Protection Committee, The 2022 Minimum Income Report, Volume I.

Gelir testinin değerlendirilmesinde dikkate alınan gelir türleri ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Toplamda, üye devletlerin yaklaşık yarısı diğer sosyal yardımlardan elde edilen geliri gelir testine dâhil etmemektedir. Örneğin bir hanenin sosyal konutta yaşayıp yaşamadığı (hâlihazırda indirimli bir kira ödeyip ödemediği) gibi aynı yardımların genellikle gelir testinin dışında tutulduğu görülmektedir (European Commission, 2022). Üye ülkelerin çoğunda faydalanıcı hanelerin kapsama alınmasında kayıtlı bir işte çalışma durumuna göre ayırım yapılamamaktadır. Ancak, bazı üye devletlerde işten elde edilen ilave bir gelirin gelir desteği ile birleştirilmesine olanak verilmektedir. Ayrıca, tüm ülkeler gayrimenkul ve taşınır varlıkları gelir testine dâhil ederken 15 üye ülke sermaye kazançlarından elde edilen gelirleri de (vergi beyanamesi yoluyla) gelir testine dâhil etmektedir. Bazı ülkeler de gelir testinde özel emeklilik tasarruf planlarını dâhil etmekte, Belçika ve Hırvatistan’da olduğu gibi, bazı ülkeler gelir testinde borç yükünü dikkate almaktadır.

III - TÜRKİYE’DE SOSYAL YARDIMLAR VE SOSYAL YARDIM SİSTEMİNİN ANALİZİ

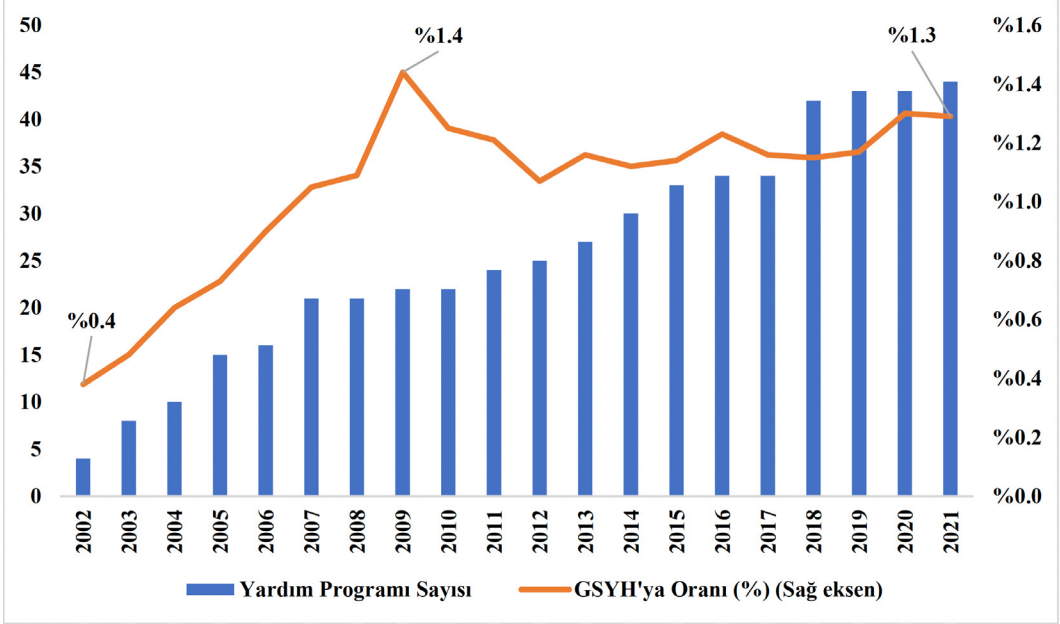
2023 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı’ndan ulaşılan bilgilere göre kamu kaynaklarından yapılan sosyal yardım harcamalarının GSYH’ya oranı 2002 yılında yüzde 0,38 seviyesinde iken 2021 yılında bu oran yüzde 1,29 olarak gerçekleşmiştir. Diğer yandan, Türkiye’nin sosyal koruma sisteminin alt yapısı ve esnekliği Covid-19 döneminde başarılı bir sınav vermiştir. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tüm il ve ilçelerde örgütlenmiş olan binden fazla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV) aracılığıyla, sosyal yardım sisteminde öncü bir rolde olup 2021 yılı verilerine göre sosyal yardımların %75’ini gerçekleştirmiştir. Diğer sosyal yardımlar, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı, YURT-KUR ve belediyeler tarafından yürütülmektedir. Sosyal yardımların sunulması için, ulusal ve yerel düzeylerdeki mevcut sosyal yardım programlarının işleyişine dayanan standartlaştırılmış bir süreç oluşturulmuş olup güçlü bir hedefleme sistemi mevcuttur. Başvuru süreçleri otomatikleştirilmiş adımlardır ve tamamı Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemine (BSYS) entegre edilmiş durumdadır. Sistem üzerinde 29 farklı kurumdan gelen veri bütünleştirilmektedir. Bu verilere ilave olarak, sosyal yardımlar için uygunluk durumu yerel düzeydeki Vakıf Mütevelli Heyeti tarafından, gelir testlerine ve inceleme görevlilerinin değerlendirmelerine dayalı olarak tespit edilmektedir.

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’na göre mevcut sosyal yardım sistemimizde sosyal yardıma hak kazanma, genel olarak gelir kriterine yaşlılık, engellilik vb. ilave bir kriterin eklenmesi ile oluşmaktadır². Yardım kapsamı için genel olarak kullanılan gelir eşiği hane içinde kişi başına düşen aylık gelirin net asgari ücretin 1/3’ünden az olmasıdır. Gelir eşiği belirlenirken hanede yaşayan kişi sayısı esas alınmakta ve bir eşdeğerlik ölçeği kullanılmamaktadır. Sosyal yardımlar gelir kriterine ilave kriterlerin eklenmesi yoluyla yürütülmekte olup pandemi gibi olağanüstü durumlarda bu kriterler bir miktar gevşetilerek ilave yardımlar verilmektedir.

Şekil 1’de 2002-2021 dönemde Türkiye’de sosyal yardım harcamalarının GSYH içindeki payı ve sosyal yardım programı sayısı yer almaktadır.

² <https://www.aile.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz/>.

Şekil 1. Türkiye’de Sosyal Yardım Harcamaları ve Yardım Programı Sayısı



Kaynak: Mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Yıllık Faaliyet Raporları (2011-2021), Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları, <https://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/>

Not: Covid-19 döneminde verilen yardımlar dahildir. Belediyelerin sosyal yardım harcamaları projeksiyon yöntemi ile tahmin edilmiştir.

Şekil 1’de görüleceği üzere 2002 yılından sonraki dönemde sosyal yardım ve proje desteklerinin sayısı ve çeşidi giderek artarak 2021 yılında 50’ye yaklaşmıştır. Bu dönemde özellikle, yoksulluğun kuşaklar arası aktarımının engellemesinde etkili olduğu bilinen eğitim ve sağlık yardımlarında önemli artışlar yaşanmıştır.

Covid-19 salgını ile mücadele döneminde gelir ve uygunluk kriterleri gevşetilerek ihtiyaç sahibi ailelere ilave yardımlar yapılmıştır. 2022 yılı Haziran ayında Türkiye Aile Destek Programı’nın (ASDP) hayata geçirilmesi ile ilk defa ek bir tematik kriter (engellilik, yaşlılık, askerde yakını olma vb.) aranmadan yalnızca gelir dikkate alınarak 12 ay süreyle nakdi ve düzenli destek sağlanmaktadır. Bu yardımların süresi 2023 yılı sonuna kadar uzatılmıştır. Söz konusu yardım programı kapsamında kişi başına düşen hane geliri kriterine göre yardım dağıtılmakta olup sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olanlar bu kriterlere uyduğu takdirde yardımdan faydalanabilmektedir. ASDP öncesinde gelir kriterine göre yapılan nakit transferlerin %75’e yakını en düşük %10’luk gelir grubuna yapılırken söz konusu program ile bu oran azalmıştır.

Türkiye’de Sosyal Yardımların Gelir Eşitsizliği ve Yoksulluk Üzerindeki Etkisi:
Garantili Asgari Gelir Alternatifleri Üzerine Simülasyon Çalışması

Tablo 2. Sosyal Yardım Programlarının Uygulanmasında Muhtaçlık Sınırına Dayalı İhtiyaç Tespiti ve Faydalanıcı Profili (2019-2021)

| Yardım Türü | 2019 (Bin TL) | 2020 (Bin TL) | 2021 (Bin TL) | Muhtaçlık Sınırına Dayalı İhtiyaç Tespiti* | İşsizlik Ödeneği ve Sosyal Sigorta Kriteri* | Gelir kriterine ilave kriter olma durumu | |
|---|--|------------------|------------------|--|--|---|-----|
| Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı | Yaşlı ve Engelli Aylığı (2022) | 10.191.085 | 11.595.560 | 13.233.342 | -1 | -2 | Var |
| | Sosyal ve Ekonomik Destek (Çocukları Muhtaç Aileler) | 1.389.135 | 1.639.909 | 1.959.161 | - | - | Var |
| | Evde Bakım | 7.988.804 | 9.266.679 | 10.683.999 | -3 | -2 | Var |
| | SYDV’ler (Fon) Tarafından Verilen Tüm Sosyal Yardımlara Aktarılan Kaynak | 7.371.671 | 16.802.348 | 12.782.513 | -6 | -7 | Var |
| | Genel Sağlık Sigortası Primleri | 12.118.762 | 14.454.883 | 34.473 | -4 | -2 | Yok |
| | Doğum Yardımı | 1.120.387 | 973,376 | 931,949 | - | - | |
| Vakıflar Genel Müdürlüğü | Muhtaç Aylığı (yetim ve engelliler) | 4,956 | 4,598 | 4,486 | -5 | -2 | Var |
| | İmaret Hizmetleri | 21,453 | 52,712 | 75,684 | -6 | -2 | Yok |
| | Burs (ilk ve ortaöğretimdeki muhtaç öğrenciler) | 32,068 | 24,948 | 40,279 | -6 | -2 | Var |
| MEB | Burs (ilk ve ortaöğretimdeki muhtaç öğrenciler) | 472,765 | 56,912 | 1.143.503 | -6 | -2 | Var |
| YURT-KUR | Burs (yükseköğretimdeki muhtaç öğrenciler) | 2.401.727 | 2.728.942 | 6.729.943 | -6 | -2 | Var |
| TKİ-TTK | Kömür Yardımı | 980,18 | 983,249 | 1.225.402 | -6 | -2 | Var |
| Belediyeler | Tüm Sosyal Yardımlar | 7.141.703 | 8.045.646 | 11.276.971 | - | - | |
| Toplam Harcama Tutarı | 55.041.480 | 69.301.573 | 97.788.064 | | | | |
| Toplam Harcama/GSYH (%) | 1,27 | 1,37 | 1,74 | | | | |

Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı ve Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

Not: Covid-19 döneminde verilen yardımlar dahildir. Belediyelerin sosyal yardım harcamaları projeksiyon yöntemi ile tahmin edilmiştir. (1) Hane içinde kişi başına düşen geliri net asgari ücretin 1/3’ünden (2023 yılı için 2.835,60-TL) az (2) Sosyal güvencesi olmayan kişiler (3) Aile bireyleri her türlü gelirleri toplamı evde yaşayan birey sayısına bölündüğünde birey başına düşen gelirin bir aylık net asgari ücretin 2/3’ünden az olanlar (4) Gelir testine tabi olunması gerekenler. (5) Herhangi bir gelir veya aylığı bulunmaması, gelir getirici taşınır ve taşınmaz malı mevcut olmaması veya olup da bunlardan elde edeceği aylık ortalama gelirinin bu yönetmelikle belirlenen muhtaç aylığı miktarını geçmemesi (6) Gelir durumuna bakılanlar (7) Program türüne göre değişkenlik gösterenler.

Sosyal yardımların gelir eşitsizliği ve yoksulluk üzerindeki etkisi yardımların kapsam ve yeterliliğine bağlı olarak değişmektedir. Bunlardan birincisi sosyal yardım faydalanıcılarının toplam nüfus içerisindeki oranı ve faydalanıcıların gelir dağılımının hangi bölümünde yer aldığı ikincisi ise sosyal yardım tutarları ve bu tutarların hanehalkı toplam gelirinden aldığı pay ile orantılı olarak değişmektedir.

Tablo 3. Sıralı %10'luk Gelir Dilimlerine Göre Sosyal Yardım Alanların Oranı

| Yıl | Toplam | %10'luk Gelir Dilimleri | | | | | | | | | |
|-------------|--------|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 2011 | %20,4 | %66,3 | %46,6 | %29,2 | %21,1 | %15,0 | %10,7 | %6,5 | %4,4 | %2,6 | %1,6 |
| 2012 | %19,0 | %66,5 | %43,2 | %30,5 | %18,7 | %11,5 | %7,8 | %5,6 | %3,3 | %1,9 | %1,3 |
| 2013 | %16,4 | %58,5 | %40,0 | %25,3 | %15,7 | %10,0 | %6,8 | %2,9 | %2,9 | %1,5 | %0,9 |
| 2014 | %17,2 | %60,7 | %40,7 | %25,7 | %17,2 | %10,3 | %7,9 | %4,0 | %3,4 | %1,6 | %0,8 |
| 2015 | %16,3 | %55,8 | %37,4 | %23,2 | %15,2 | %9,1 | %5,9 | %4,9 | %3,7 | %3,1 | %4,1 |
| 2016 | %16,7 | %56,8 | %34,0 | %21,5 | %16,7 | %10,2 | %6,2 | %4,5 | %4,3 | %4,9 | %7,8 |
| 2017 | %17,1 | %61,0 | %35,7 | %22,5 | %14,4 | %11,0 | %6,5 | %4,0 | %4,6 | %4,7 | %6,4 |
| 2018 | %17,8 | %61,0 | %36,6 | %24,5 | %14,6 | %10,9 | %7,8 | %6,3 | %3,8 | %5,4 | %7,1 |
| 2019 | %18,6 | %60,8 | %42,2 | %24,8 | %17,6 | %11,4 | %8,1 | %6,0 | %4,3 | %5,2 | %5,5 |
| 2020 | %17,2 | %55,5 | %40,1 | %25,8 | %16,8 | %12,8 | %7,7 | %5,5 | %3,3 | %2,3 | %1,8 |
| 2021 | %26,7 | %72,3 | %54,6 | %39,2 | %30,9 | %22,8 | %18,0 | %12,2 | %8,6 | %5,6 | %3,3 |
| Ort. | %18,5 | %61,4 | %41,0 | %26,5 | %18,1 | %12,3 | %8,5 | %5,7 | %4,2 | %3,5 | %3,7 |

Kaynak: 2011-2021 GYKA'dan yazarların hesaplamalarıdır.

Tablo 3'te görüleceği üzere 2011'de sosyal yardım alanların oranı %20,4 iken bu oran 2015'e gelindiğinde %16,3'e kadar gerilemekte ardından tekrar artışa geçerek 2021'de %26,7'ye yükselmiştir. 2021'de sosyal yardım alanların oranındaki kayda değer artış Covid-19 döneminde sosyal yardım alma koşullarının gevşetilmesinden kaynaklanmaktadır³.

Gelir dağılımının en alt %10'luk kısmından en üst %10'luk kısmına doğru ilerledikçe sosyal yardım alanların oranı giderek düşmektedir. Dönem ortalamasına göre en alt %10'luk gelir diliminde sosyal yardım alanların oranı %61 civarındadır. Diğer bir ifadeyle bu dönemde ortalama olarak en alt %10'luk gelir dilimindeki her 10 kişiden 6'sı sosyal yardım almaktadır. Bu oran 2., 3., 4., ve 5. %10'luk gelir dilimlerinde ise sırası ile %41, %26,5, %18,1 ve %12,3 değerini almaktadır.

³ Gelir için referans dönemi bir önceki takvim yılıdır. Örneğin 2021 yılı için gelire ilişkin hesaplamalar 2020 yılı geliri kullanılarak yapılmaktadır.

Tablo 4’te aynı dönem için %10’luk gelir dilimlerine göre sosyal yardım alanların dağılımı raporlanmıştır.

Tablo 4. Sıralı Yüzde 10’luk Gelir Dilimlerine Göre Sosyal Yardım Alanların Dağılımı

| %10’luk Gelir Dilimleri | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|
| Yıl | Toplam | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 2011 | %100 | %32,5 | %22,8 | %14,3 | %10,4 | %7,4 | %5,2 | %3,2 | %2,2 | %1,3 | %0,8 |
| 2012 | %100 | %35,0 | %22,7 | %16,0 | %9,8 | %6,0 | %4,1 | %2,9 | %1,7 | %1,0 | %0,7 |
| 2013 | %100 | %35,6 | %24,3 | %15,4 | %9,6 | %6,1 | %4,1 | %1,8 | %1,7 | %0,9 | %0,5 |
| 2014 | %100 | %35,2 | %23,6 | %14,9 | %10,0 | %6,0 | %4,6 | %2,3 | %2,0 | %0,9 | %0,5 |
| 2015 | %100 | %34,3 | %23,1 | %14,3 | %9,3 | %5,6 | %3,6 | %3,0 | %2,3 | %1,9 | %2,5 |
| 2016 | %100 | %34,0 | %20,4 | %12,9 | %10,0 | %6,1 | %3,7 | %2,7 | %2,6 | %2,9 | %4,7 |
| 2017 | %100 | %35,8 | %20,9 | %13,2 | %8,4 | %6,4 | %3,8 | %2,3 | %2,7 | %2,8 | %3,8 |
| 2018 | %100 | %34,3 | %20,6 | %13,8 | %8,2 | %6,1 | %4,4 | %3,5 | %2,2 | %3,1 | %4,0 |
| 2019 | %100 | %32,7 | %22,7 | %13,3 | %9,5 | %6,2 | %4,4 | %3,2 | %2,3 | %2,8 | %3,0 |
| 2020 | %100 | %32,4 | %23,4 | %15,0 | %9,8 | %7,5 | %4,5 | %3,2 | %1,9 | %1,3 | %1,0 |
| 2021 | %100 | %27,0 | %20,4 | %14,7 | %11,6 | %8,5 | %6,7 | %4,6 | %3,2 | %2,1 | %1,2 |
| Ort. | %100 | %33,5 | %22,3 | %14,3 | %9,7 | %6,5 | %4,5 | %3,0 | %2,3 | %1,9 | %2,1 |

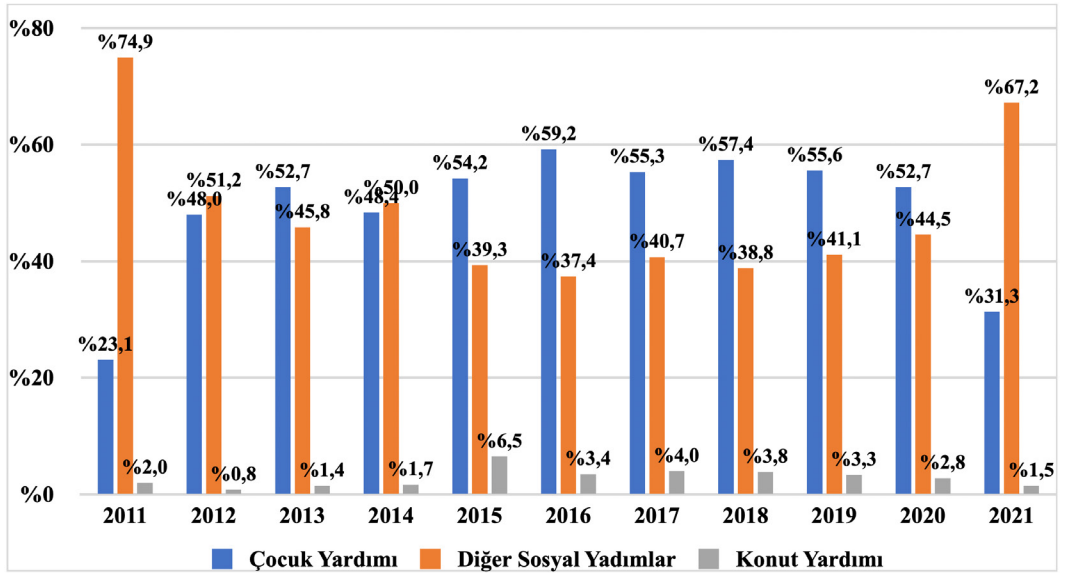
Kaynak: 2011-2021 GYKA’dan yazarların hesaplamalarıdır.

Tablo 4’te görüleceği üzere sosyal yardım alanların önemli bir kısmını en alt gelir dilimlerinde yer alan bireyler oluşturmaktadır. Bu dönemde en alt 1., 2., ve 3. %10’luk gelir diliminde yer alanlar sosyal yardım alanların ortalama olarak %70’ini oluşturmaktadır. Bu bulgu, Türkiye’de sosyal yardımları alan hedef kitlenin doğru belirlendiğinin bir göstergesidir.

Şekil 2’de 2011-2021 döneminde sosyal yardımlar içinde çocuk, diğer sosyal ve konuta ilişkin yardımların aldığı paylar yer almaktadır⁴. Sosyal yardımların önemli bir kısmını çocuk ve diğer sosyal yardımların oluşturduğu görülürken konuta ilişkin yardımların sosyal yardımlar içindeki payının çok düşük düzeylerde kaldığı görülmektedir. Bu dönemin başında sosyal yardımların büyük bir kısmını yaklaşık %75 ile diğer sosyal yardımlar oluştururken 2020’de sosyal yardımların payı %44,5’e gerilmiş ve pandemi döneminde tekrar %67,2’ye yükselmiştir.

⁴ GYKA mikro veri setinde sosyal yardımların alt detayına erişilmekte, yardım programları ile ilgili olarak alt detay veri bulunmamaktadır.

Şekil 2. Sosyal Yardımlar İçinde Çocuk, Konut ve Diğer Sosyal Yardımların Payı



Kaynak: 2011-2021 GYKA'dan yazarların hesaplamalarıdır.

Tablo 5'te ilgili dönem için %10'luk gelir dilimlerine göre ortalama sosyal yardım tutarları sunulmuştur.

Tablo 5. Sıralı %10'luk Gelir Dilimlerine Göre Sosyal Yardım Tutarları (TL)

| Yıl | %10'luk Gelir Dilimleri | | | | | | | | | | |
|------|-------------------------|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | Toplam | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 2011 | 221 | 172 | 198 | 208 | 270 | 243 | 361 | 260 | 316 | 367 | 792 |
| 2012 | 281 | 262 | 268 | 241 | 261 | 258 | 297 | 336 | 554 | 959 | 1215 |
| 2013 | 366 | 348 | 342 | 337 | 374 | 497 | 344 | 321 | 423 | 686 | 1328 |
| 2014 | 363 | 332 | 358 | 366 | 383 | 344 | 314 | 416 | 486 | 709 | 1588 |
| 2015 | 469 | 395 | 400 | 433 | 430 | 428 | 451 | 587 | 1174 | 1088 | 1329 |
| 2016 | 560 | 482 | 481 | 442 | 488 | 507 | 742 | 550 | 1038 | 1093 | 1276 |
| 2017 | 621 | 522 | 508 | 484 | 506 | 613 | 719 | 992 | 1237 | 1269 | 1698 |
| 2018 | 752 | 582 | 619 | 549 | 543 | 518 | 821 | 1022 | 1776 | 1609 | 2842 |
| 2019 | 766 | 646 | 611 | 703 | 578 | 684 | 732 | 843 | 1526 | 1785 | 2734 |
| 2020 | 836 | 720 | 790 | 762 | 1004 | 943 | 772 | 819 | 1534 | 1107 | 2937 |
| 2021 | 1143 | 920 | 1080 | 1016 | 1207 | 1235 | 1292 | 1225 | 1724 | 2163 | 2947 |
| Ort. | 580 | 489 | 514 | 504 | 549 | 570 | 622 | 670 | 1072 | 1167 | 1880 |

Kaynak: 2011-2021 GYKA'dan yazarların hesaplamalarıdır.

Sosyal yardım tutarlarının Türkiye’de 2014 yılı hariç arttığı görülmektedir. 2011’de ortalama 221 TL olan sosyal tutarı 2021’de 1143 TL’ye yükselmiştir. Buna ilaveten sosyal yardım tutarları gelir dağılımının alt kısımlarından üst kısımlarına doğru ilerledikçe de artmaktadır. 2011-2021 döneminde ortalama olarak en üst %10’luk gelir dilimindekilerin aldığı sosyal yardım tutarı en alt %10’luk gelir dilimindekilerin aldığı sosyal yardım tutarının 3,2 katıdır. Her ne kadar sosyal yardımların önemli bir kısmı alt gelir grupları tarafından alınsa da üst gelir gruplarının aldıkları sosyal yardım tutarlarının görece daha yüksek düzeylerde olması gelir dağılımını bozucu bir etki yaratabilmektedir.

Tablo 6’da ele alınan dönem için sosyal yardımların %10’luk gelir dilimlerine göre hanehalkı gelirinden aldığı paylar raporlanmıştır.

Tablo 6. Sıralı %10’luk Gelir Dilimlerine Göre Sosyal Yardımların Hanehalkı Geliri İçindeki Payı

| Yıl | Toplam | %10’luk Gelir Dilimleri | | | | | | | | | |
|-------------|-------------|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 2011 | %0,6 | %6,6 | %2,9 | %1,6 | %0,8 | %0,8 | %0,5 | %0,3 | %0,1 | %0,2 | %0,1 |
| 2012 | %0,7 | %8,9 | %3,5 | %1,6 | %0,8 | %0,5 | %0,3 | %0,2 | %0,2 | %0,1 | %0,1 |
| 2013 | %0,7 | %8,8 | %4,0 | %1,7 | %1,0 | %0,6 | %0,3 | %0,2 | %0,1 | %0,1 | %0,0 |
| 2014 | %0,7 | %8,4 | %3,3 | %1,6 | %0,8 | %0,5 | %0,3 | %0,2 | %0,1 | %0,1 | %0,0 |
| 2015 | %0,7 | %7,9 | %3,3 | %1,5 | %1,0 | %0,6 | %0,3 | %0,2 | %0,2 | %0,2 | %0,1 |
| 2016 | %0,7 | %8,0 | %2,7 | %1,3 | %1,0 | %0,6 | %0,3 | %0,3 | %0,2 | %0,2 | %0,2 |
| 2017 | %0,6 | %7,5 | %2,7 | %1,5 | %0,6 | %0,6 | %0,4 | %0,3 | %0,2 | %0,2 | %0,2 |
| 2018 | %0,7 | %7,8 | %3,0 | %1,3 | %0,8 | %0,5 | %0,4 | %0,3 | %0,3 | %0,3 | %0,3 |
| 2019 | %0,7 | %7,3 | %2,9 | %1,5 | %0,8 | %0,5 | %0,3 | %0,3 | %0,2 | %0,2 | %0,2 |
| 2020 | %0,7 | %7,3 | %3,0 | %1,5 | %1,1 | %0,6 | %0,3 | %0,2 | %0,2 | %0,1 | %0,1 |
| 2021 | %1,1 | %9,9 | %5,0 | %2,6 | %2,0 | %1,4 | %0,9 | %0,5 | %0,3 | %0,2 | %0,1 |
| Ort, | %0,7 | %8,0 | %3,3 | %1,6 | %1,0 | %0,7 | %0,4 | %0,3 | %0,2 | %0,2 | %0,1 |

Kaynak: 2011-2021 GYKA’dan yazarların hesaplamalarıdır.

TÜİK (2021)’e göre maaş ve ücret gelirinden sonra yıllık eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert gelirinden en yüksek payı alan ikinci gelir türü sosyal transferlerdir. Sosyal transferler içinde ise emekli ve dul-yetim aylıkları çok büyük bir paya sahipken diğer sosyal transferlerin payı düşüktür. Ancak incelenen dönemde diğer sosyal transferler kategorisinde yer alan sosyal yardımların en alt %10’luk gelir diliminde yıllık eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert gelirinden aldığı pay ortalama olarak %8’dir. Pandemi döneminde bu oran en alt %10’luk gelir dilimi için %10 değerini almıştır. Bu açıdan bakıldığında, sosyal yardımlar en alt gelir grubundakiler için önemli sayılabilecek bir gelir türüdür.

IV- VERİ SETİ, YÖNTEM VE BULGULAR

A-Veri Seti

Bu çalışmada sosyal yardımlar aracılığıyla garantili asgari gelir uygulamasının gelir eşitsizliği ve yoksulluk üzerindeki etkisini araştırmak için 2011-2021 dönemi Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması'ndan (GYKA) elde edilen mikro veriler kullanılmıştır. GYKA, 2006 yılından beri TÜİK tarafından düzenli bir şekilde gerçekleştirilmekte olan ve Türkiye nüfusunu temsil etme gücüne sahip olan bir araştırmadır. GYKA, fert ve hane bazında emek, sermaye ve sosyal transferler gibi farklı gelir türlerine ilişkin bilgiler içermektedir. GYKA'da yer alan bu bilgiler yoksulluk ve gelir dağılımı ölçümlerinin gerçekleştirilmesine izin vermektedir. GYKA'da gelirin referans dönemi bir önceki takvim yılıdır. Örneğin 2021 yılı için hesaplanan yoksulluk oranı 2020 geliri kullanılarak gerçekleştirilmektedir. 2011 yılı GYKA'da örneklem büyüklüğü 16565 hanehalkı iken 2021 yılı GYKA'da 26289 hanehalkıdır.

B-Yöntem

Bu çalışmada mevcut sosyal yardım tutarlarının farklı senaryolar altında garantili asgari gelir desteği biçiminde yararlanıcılara verildiği varsayılarak bu desteklerin gelir eşitsizliği ve yoksulluk üzerindeki olası etkileri simülasyonlar aracılığıyla araştırılacaktır.

Simülasyon çalışmalarına geçmeden önce ilk adımda, ele alınan dönemde sosyal yardıma muhtaç tüm bireyler belirlenmiştir. Garantili asgari gelir uygulaması ilave bir ihtiyaç kriteri olamadan objektif bir gelir testine ve bir gelir eşliğine dayanarak uygulanmaktadır. Bu çalışmada da benzer şekilde sosyal yardıma muhtaç olan bireylerin belirlenmesi için hiçbir ilave kriter bakılmaksızın Türkiye'nin mevcut sosyal yardım sisteminde uygulanan gelir kriteri kullanılmıştır. Buna göre hane içinde kişi başına düşen aylık gelirin net asgari ücretin 1/3'den daha düşük gelire sahip olan bireyler sosyal yardıma muhtaç bireyler olarak kabul edilmiştir.

İkinci adımda öncelikle eşdeğer hanehalkı fert geliri (EHFG) hesaplanmıştır. Ardından var olan sosyal yardım tutarları toplam hanehalkı gelirden çıkarılarak ve OECD eşdeğerlik ölçeğine bölünerek sosyal yardım öncesi eşdeğer hanehalkı fert geliri (SYÖEHFG) hesaplanmıştır.

1 nolu denklemde EHFG, sosyal yardımlar ve diğer tüm gelirlerin toplamından oluşan toplam hanehalkı gelirinin OECD eşdeğerlik ölçeğine bölünmesi ile elde edilmiştir.

$$EHFG = \frac{\text{Toplam Hanehalkı Geliri} = \text{Sosyal Yardımlar} + \text{Diğer Tüm Gelirler}}{\text{OECD Eşdeğerlik Ölçeği}}$$

2 nolu denklemde var olan sosyal yardım tutarlarının toplam hanehalkı gelirden çıkarılması ve OECD eşdeğerlik ölçeğine bölünmesi sonucu SYÖEHFG'ye ulaşılmıştır.

$$SYÖEHFG = \frac{\text{Toplam Hanehalkı Geliri} - \text{Sosyal Yardımlar}}{\text{OECD Eşdeğerlik Ölçeği}}$$

Son adımda ise öncelikle eşdeğer sosyal yardımlar (ESY) ve ortalama eşdeğer sosyal yardımlar hesaplanmıştır (OESY). Bu hesaplamalar sırası ile 3 ve 4 nolu denklemde gösterilmiştir.

$$ESY = \frac{\text{Sosyal Yardımlar}}{\text{OECD Eşdeğerlik Ölçeği}}$$

$$OESY = \frac{\text{Eşdeğer Sosyal Yardım Tutarı}}{\text{Sosyal Yardım Alanların Sayısı}}$$

3 nolu denklemde sosyal yardımlar OECD eşdeğerlik ölçeğine bölünerek ESY’ye ulaşılmıştır. 4 nolu denklemde ise ESY sosyal yardım alanların sayısına bölünerek OESY hesaplanmıştır. Buna ilaveten simülasyonlarda iki farklı OESY kullanılmıştır. Birincisi sosyal yardıma muhtaç olanlar arasında sosyal yardım alanların OESY tutarıdır. İkincisi ise Türkiye geneli OESY tutarıdır. Bu iki OESY tutarı sırası ile OESY 1 ve OESY 2 olarak tanımlanmıştır.

C-Simülasyonlar

Bu çalışmada sosyal yardım ödemelerinden faydalanarak garantili asgari gelir desteği uygulamasının gelir eşitsizliği ve yoksulluk üzerindeki muhtemel etkisini ölçmek için kullanılan simülasyonlar Tablo 7’de tanıtılmıştır.

Tablo 7. Simülasyonlar

| Simülasyon 1 | |
|------------------|---|
| Gelir | Gruplar |
| SYÖEHFG | Sosyal Yardıma Muhtaç Olmayanlar |
| SYÖEHFG + OESY 1 | Sosyal Yardıma Muhtaç Olanlar Arasında Sosyal Yardım Almayanlar |
| EHFG | Sosyal Yardıma Muhtaç Olanlar Arasında Sosyal Yardım Alanlar |
| Simülasyon 2 | |
| Gelir | Gruplar |
| SYÖEHFG | Sosyal Yardıma Muhtaç Olmayanlar |
| SYÖEHFG + OESY 2 | Sosyal Yardıma Muhtaç Olanlar Arasında Sosyal Yardım Almayanlar |
| EHFG | Sosyal Yardıma Muhtaç Olanlar Arasında Sosyal Yardım Alanlar |
| Simülasyon 3 | |
| Gelir | Gruplar |
| SYÖEHFG | Sosyal Yardıma Muhtaç Olmayanlar |
| SYÖEHFG + OESY 2 | Sosyal Yardıma Muhtaç Olanlar |
| Simülasyon 4 | |
| Gelir | Gruplar |
| EHFG | Sosyal Yardıma Muhtaç Olmayanlar |
| SYÖEHFG + OESY 2 | Sosyal Yardıma Muhtaç Olanlar Arasında Sosyal Yardım Almayanlar |
| EHFG | Sosyal Yardıma Muhtaç Olanlar Arasında Sosyal Yardım Alanlar |
| Simülasyon 5 | |
| Gelir | Gruplar |
| EHFG | Sosyal Yardıma Muhtaç Olmayanlar |
| SYÖEHFG + OESY 2 | Sosyal Yardıma Muhtaç Olanlar |

Not: Ortalama Eşdeğer Sosyal Yardım Tutarı 1, sosyal yardıma muhtaç olanlar arasında sosyal yardım alanların almış oldukları eşdeğer sosyal yardım tutarının ortalamasıdır. Ortalama Eşdeğer Sosyal Yardım Tutarı 2 ise Türkiye geneli eşdeğer ortalama sosyal yardım tutarıdır.

Tablo 7’de gelir ve grup sütunları olmak üzere iki sütun bulunmaktadır. Burada gelir ve grup sütunları hangi grupların hangi gelir türüne sahip olduğunu göstermektedir. Örneğin 1 nolu simülasyonda sosyal yardıma muhtaç olmayanların geliri SYÖEHFG’ye, sosyal yardıma muhtaç olanlar arasından sosyal yardım almayanların geliri SYÖEHFG + OESY 1’e ve sosyal yardıma muhtaç olanlar arasından sosyal yardım alanların geliri ise EHFG’ye eşittir.

1 nolu simülasyonun amacı, sosyal yardıma muhtaç olanlar arasından (hane içinde kişi başına düşen aylık gelirin net asgari ücretin 1/3’den daha düşük gelire sahip olanlar) sosyal yardım almaya yapılacak olan ortalama eşdeğer sosyal yardım tutarı kadar ödemenin gelir eşitsizliği ve yoksulluk üzerindeki etkisini görmektir. Bu simülasyonda OESY, sosyal yardıma muhtaç olanlar arasından sosyal yardım alanların almış oldukları eşdeğer sosyal yardım tutarının ortalamasına eşittir diğer bir ifade ile OESY 1’e eşittir.

2 nolu simülasyonda aynı hedef grubuna yapılan sosyal yardımlar, 1 nolu simülasyondan farklı olarak Türkiye geneli eşdeğer ortalama sosyal yardım tutarına eşitlenmiştir başka bir ifade ile OESY 2’ye eşitlenmiştir. 3 nolu simülasyonda sosyal yardıma muhtaç olan herkese OESY 2 kadar ödeme yapılmaktadır. 4 nolu simülasyonda sosyal yardıma muhtaç olanlar arasından sosyal yardım almaya yine OESY 2 kadar ödeme yapılmaktadır. 5 nolu simülasyonda ise sosyal yardıma muhtaç olanlar arasından sosyal yardım almaya OESY 2 kadar ödeme yapılmaktadır.

D- Bulgular

Tablo 8’de Türkiye’de 2011-2021 döneminde sosyal yardım alanların ve sosyal yardıma muhtaç olanların oranı sunulmuştur.

Tablo 8. Sosyal Yardım Alan ve Sosyal Yardıma Muhtaç Bireylerin Oranı

| Yıl | Sosyal Yardım Alanların Oranı | Sosyal Yardıma Muhtaç Olanların Oranı |
|------|-------------------------------|---------------------------------------|
| 2011 | %20,4 | %22,0 |
| 2012 | %19,0 | %21,9 |
| 2013 | %16,4 | %21,1 |
| 2014 | %17,2 | %20,3 |
| 2015 | %16,3 | %20,0 |
| 2016 | %16,7 | %25,7 |
| 2017 | %17,1 | %23,5 |
| 2018 | %17,8 | %25,0 |
| 2019 | %18,6 | %26,5 |
| 2020 | %17,2 | %27,1 |
| 2021 | %26,7 | %29,5 |

Kaynak: 2011-2021 GYKA’dan yazarların hesaplamalarıdır.

Not: Gelir için referans dönemi bir önceki takvim yılıdır. Örneğin 2021 yılı geliri 2020 yılından alınmaktadır.

Tablo 8’de görüleceği üzere Türkiye’de sosyal yardım alanların oranının 2011’den 2015 yılına kadar %20,4’ten %16,3’e gerilediği, 2016’dan itibaren ise tekrar artışa geçerek %16,7’den 2021’e gelindiğinde %26,7’ye kadar yükseldiği görülmektedir. GYKA’da gelir bilgileri bir önceki takvim yılının gelirini gösterdiği için 2021 yılına ait istatistikler 2020 yılı geliri kullanılarak hesaplanmaktadır. Bu bağlamda Covid-19 döneminin başlangıç yılı olan 2020’de sosyal yardım ödemesinde gözetilen yaşlılık ve engellilik vb. gibi ilave koşullar kaldırıldığında sosyal yardım alanların oranının önemli ölçüde arttığı gözlenmektedir. Bu çalışmada yalnızca gelir kriterine göre hesaplanan sosyal yardıma muhtaç olanların oranı incelendiğinde ise ele alınan dönemde yine sosyal yardıma muhtaç olanların oranının 2016 yılına kadar azaldığı ardından tekrar artış trendine girdiği görülmektedir.

2011-2021 dönemi için simülasyon çalışmalarından ulaşılan sonuçlar Tablo 9’da raporlanmıştır.

Tablo 9’un ikinci ve üçüncü sütununda, sırası ile SYÖEHFG ve EHFG kullanılarak hesaplanan sosyal yardımlar öncesi ve sonrası Gini katsayıları yer almaktadır. Diğer sütunlarda ise sırası ile 1, 2, 3, 4, ve 5 nolu simülasyonlar sonucu elde edilen Gini katsayıları bulunmaktadır.

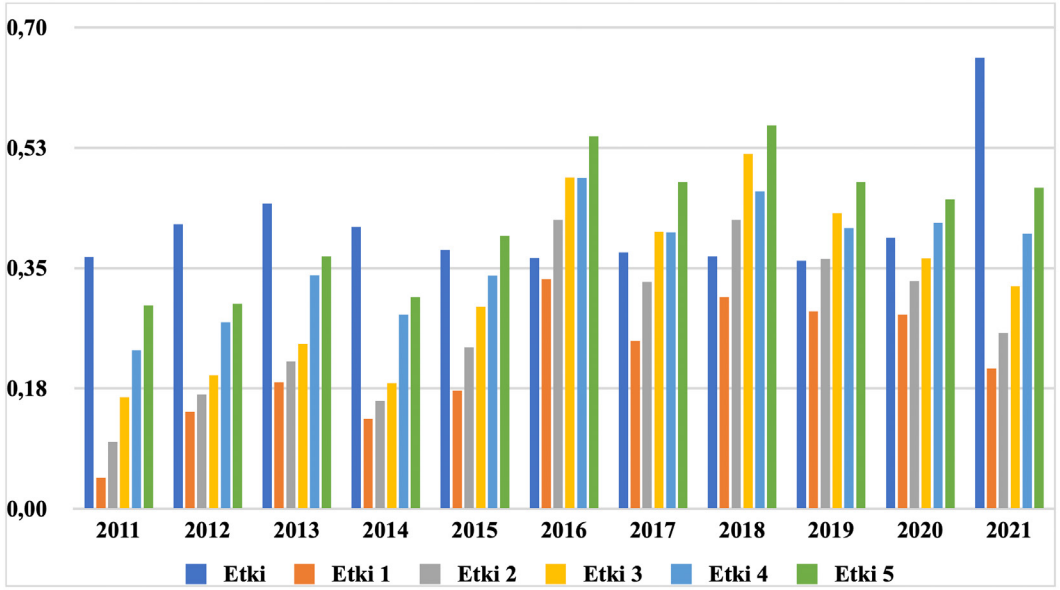
Tablo 9. Simülasyona Dayalı Gini Katsayıları

| Yıl | SYÖ | SYS | Sim-1 | Sim-2 | Sim-3 | Sim-4 | Sim-5 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 2011 | 40,79 | 40,43 | 40,38 | 40,33 | 40,26 | 40,20 | 40,13 |
| 2012 | 40,61 | 40,19 | 40,05 | 40,03 | 40,00 | 39,92 | 39,89 |
| 2013 | 40,40 | 39,95 | 39,77 | 39,74 | 39,71 | 39,61 | 39,59 |
| 2014 | 39,52 | 39,11 | 38,98 | 38,95 | 38,93 | 38,83 | 38,80 |
| 2015 | 40,10 | 39,72 | 39,55 | 39,48 | 39,43 | 39,38 | 39,32 |
| 2016 | 40,76 | 40,39 | 40,06 | 39,97 | 39,91 | 39,91 | 39,85 |
| 2017 | 40,86 | 40,49 | 40,25 | 40,16 | 40,09 | 40,09 | 40,01 |
| 2018 | 41,22 | 40,85 | 40,54 | 40,43 | 40,33 | 40,39 | 40,29 |
| 2019 | 39,89 | 39,53 | 39,24 | 39,17 | 39,10 | 39,12 | 39,06 |
| 2020 | 41,42 | 41,03 | 40,75 | 40,70 | 40,67 | 40,61 | 40,58 |
| 2021 | 40,73 | 40,08 | 39,87 | 39,82 | 39,75 | 39,68 | 39,61 |

Not: Gini Katsayıları 100 ile çarpılarak ifade edilmiştir. Gelir için referans dönemi bir önceki takvim yılıdır. Örneğin 2021 yılı geliri 2020 yılından alınmaktadır.

Tablo 9’da yer alan sosyal yardım öncesi Gini katsayısı (SYÖ) sosyal yardım politikası uygulanmaması durumunda Gini katsayısının alacağı değeri göstermektedir. Sosyal yardım öncesi Gini katsayısından sosyal yardım sonrası Gini katsayısının (SYS) çıkartılmasıyla devletin yapmış olduğu sosyal yardımların etkisi ölçülebilir. Simülasyonların etkisini ölçmek içinse SYS’den simülasyonlar sonucu elde edilen Gini katsayıları çıkartılmıştır. Ulaşılan tüm etkilere Şekil 3’te yer verilmiştir.

Şekil 3. Sosyal Yardımların Gelir Eşitsizliği Üzerindeki Etkisi: Simülasyon Sonuçları



Kaynak: 2011-2021 dönemi için gerçekleştirilen simülasyon sonuçlarından elde edilmiştir.

Şekil 3'te etki, devletin yapmış olduğu sosyal yardımların gelir eşitsizliği (Gini katsayısı) üzerindeki etkisini vermektedir. Etki 1, 2, 3, 4, ve 5 ise sırası ile 1, 2, 3, 4 ve 5 nolu simülasyonların etkisini göstermektedir. Devletin sağlamış olduğu sosyal yardımlar 2021'e kadar Gini katsayısının yaklaşık 0,40 puan düşmesini sağlarken, 2021'de yani pandeminin başlangıç yılında ise 0,66 puan düşmesine katkıda bulunmuştur. Pandemi döneminde sosyal yardım verme koşullarının gevşetilmesi sonucu daha fazla birey sosyal yardımdan faydalandığı için sosyal yardımların gelir eşitsizliğini azaltıcı etkisi en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Bu etkinin ortaya çıkmasının diğer bir nedeni ise 2021'de sosyal yardım tutarlarında ve çeşidinde yaşanan artışlardır.

Simülasyonların etkisi sosyal yardım kapsamının genişletilmesinin diğer bir ifade ile sosyal yardıma muhtaç bireyler belirlenirken yaşlılık ve engellik vb. kriterlerin göz önünde bulundurulmamasının beklendiği gibi gelir dağılımı üzerinde iyileştirici etkisi olduğunu göstermiştir. Buna ilaveten incelenen dönemin başlangıcına ve sonuna kıyasla ortalarında sosyal yardımların gelir dağılımı üzerindeki iyileştirici etkisi daha yüksektir.

Simülasyonların etkileri karşılaştırıldığında, gelir eşitsizliği üzerinde en yüksek olumlu etkiye 5 nolu simülasyon sahipken en düşük etkiye 1 nolu simülasyon sahiptir. 5 nolu simülasyon Gini katsayısında 0,30'dan 0,56 puana kadar azalış sağlarken 1 nolu simülasyon 0,05'den 0,33 puana kadar azalış sağlamıştır. Buna ilaveten 3 ve 4 nolu simülasyonların da gelir dağılımında adaletin sağlanması açısından etkili olabileceği görülmüştür.

Ele alınan dönem için sosyal yardımların görece yoksulluk üzerindeki etkisi de simülasyonlar yardımıyla ölçülmüş ve elde edilen bulgular Tablo 10’da sunulmuştur.

Tablo 10. Simülasyona Dayalı Görece Yoksulluk Oranları

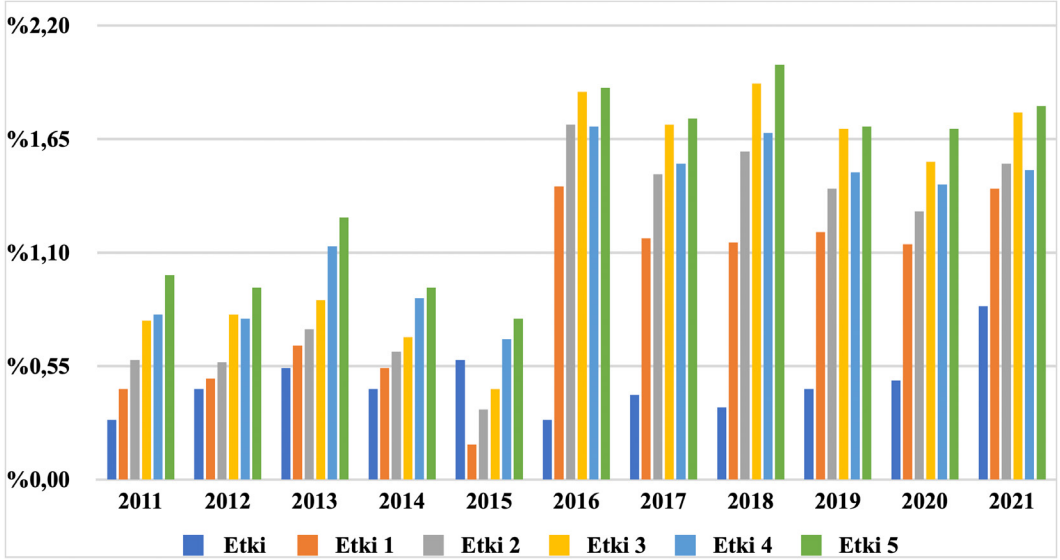
| Yıl | SYÖ | SYS | Sim-1 | Sim-2 | Sim-3 | Sim-4 | Sim-5 |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 2011 | %23,18 | %22,89 | %22,45 | %22,31 | %22,12 | %22,09 | %21,90 |
| 2012 | %23,18 | %22,74 | %22,25 | %22,17 | %21,94 | %21,96 | %21,81 |
| 2013 | %22,98 | %22,44 | %21,79 | %21,71 | %21,57 | %21,31 | %21,17 |
| 2014 | %22,24 | %21,80 | %21,26 | %21,18 | %21,11 | %20,92 | %20,87 |
| 2015 | %22,46 | %21,88 | %21,71 | %21,54 | %21,44 | %21,20 | %21,10 |
| 2016 | %21,47 | %21,18 | %19,76 | %19,46 | %19,30 | %19,47 | %19,28 |
| 2017 | %20,53 | %20,12 | %18,95 | %18,64 | %18,40 | %18,59 | %18,37 |
| 2018 | %21,52 | %21,17 | %20,02 | %19,58 | %19,25 | %19,49 | %19,16 |
| 2019 | %21,75 | %21,31 | %20,11 | %19,90 | %19,61 | %19,82 | %19,60 |
| 2020 | %22,37 | %21,89 | %20,75 | %20,59 | %20,35 | %20,46 | %20,19 |
| 2021 | %22,14 | %21,30 | %19,89 | %19,77 | %19,52 | %19,80 | %19,49 |

Not: Gelir için referans dönemi bir önceki takvim yılıdır. Örneğin 2021 yılı geliri 2020 yılından alınmaktadır. Yoksulluk sınırı eşdeğer hanehalkı fert gelirinin meydanının %60’ı olarak belirlenmiştir.

Devletin yapmış olduğu sosyal yardımların etkisi sosyal yardım öncesi görece yoksulluk oranı (SYÖ) ile sosyal yardım sonrası görece yoksulluk oranı (SYS) arasındaki fark ile ölçülmektedir. 2011-2021 döneminde bu farkın sınırlı düzeyde kaldığı diğer bir deyişle devletin yapmış olduğu sosyal yardım ödemelerinin aslında yoksulluğu azaltmada çok az etkili olduğu görülmüştür. Görece yoksulluk oranı en fazla %0,89 puan ile yine pandemi dönemi olan 2021’de azalırken, azalışın en düşük olduğu yıllar %0,29 puan ile 2011 ve 2016 yılları olmuştur. Sosyal yardımların görece yoksulluk üzerindeki sınırlı etkisi, devlet tarafından verilen sosyal yardım tutarlarının düşük düzeylerde kaldığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Şekil 4’te sosyal yardımların görece yoksulluk üzerinde yarattığı etkilere yer verilmiştir. Simülasyonlardan ulaşılan sonuçlar, sosyal yardımların görece yoksulluk oranı üzerinde 2016’ya kadar yine sınırlı düzeylerde etki yarattığını göstermiştir. 2016’dan sonra ise sosyal yardımların görece yoksulluk oranı üzerindeki azaltıcı etkisi 2 kat ve üzerine çıkmıştır. Bu durum 2016 ve sonrası yıllarda sosyal yardım alan birey sayısındaki artış ile açıklanabilmektedir.

Şekil 4. Sosyal Yardımların Görelî Yoksulluk Oranı Üzerindeki Etkisi: Simülasyon Sonuçları



Kaynak: 2011-2021 dönemi için gerçekleştirilen simülasyon sonuçlarından elde edilmiştir.

Buna ilaveten görelî yoksulluğun azaltılmasında 3, 4 ve 5 nolu simülasyonların daha etkili olabileceği belirlenmiştir. Bu simülasyonlar sosyal yardımların görelî yoksulluk oranı üzerindeki azaltıcı etkisinin 2016 öncesinde %1 puan civarında olduğunu gösterirken, 2016 ve sonrasında ise %2 puana kadar yükselbileceğini ortaya koymuştur.

SONUÇ

Sosyal yardımlar gelir eşitsizliği ve yoksullukla mücadelede kullanılan araçların başında gelmektedir. Bu çalışmada 2011-2021 döneminde Türkiye’de sosyal yardımlar aracılığıyla farklı senaryolar altında olası bir garantili asgari gelir desteği uygulamasının gelir eşitsizliği ve yoksulluk üzerindeki etkisi araştırılmıştır. Çalışmada gerçekleştirilen analizler, Türkiye’de sosyal yardım alanların oranının 2011’den 2015’e kadar %20,4’den %16,3’e gerilediğini daha sonrasında tekrar artışa geçerek 2021’de %26,7’ye kadar yükseldiğini göstermiştir. Bununla birlikte gelir dağılımının en alt %10’luk kısmından en üst %10’luk kısmına doğru ilerledikçe sosyal yardım alanların oranının giderek azaldığı ortaya çıkmıştır. Bu dönemde ortalama olarak en alt %10’luk gelir diliminde sosyal yardım alanların oranı yaklaşık %61 düzeyinde gerçekleşmiştir. Buna ilaveten en alt 1., 2. ve 3. %10’luk gelir gruplarındakilerin sosyal yardımların %70’ini aldığı ortaya çıkmıştır. Buna göre sosyal yardım sisteminin beklediği gibi alt gelir gruplarını hedeflediği görülmüştür. Diğer yandan, sosyal yardımların yeterliliğinin düşük olduğu ortaya çıkmış ve gelir dağılımının en alt 1. ve 2. %10’luk diliminde bulunanlar için sosyal yardımların hanehalkı gelirinin ortalama olarak %8 ve %3,3’ünü oluşturduğu saptanmıştır.

Hane içinde sadece kişi başına düşen aylık gelirin net asgari ücretin 1/3’ünden az olması gelir kriterine göre yapılan hesaplamalar, sosyal yardıma muhtaç olanların oranının sosyal yardım alanların oranından daha yüksek olduğunu göstermiştir. Devlet tarafından olası bir garantili asgari

gelir desteğinin hanehalklarına verilmiş olduğu varsayılarak gerçekleştirilen simülasyon sonuçları, bu destek uygulamalarının Gini katsayısı üzerinde yaklaşık 0,6 puana kadar azaltıcı bir etki yaratacağını diğer bir ifade ile gelir dağılımı üzerinde iyileştirici sonuçlar doğuracağını göstermiştir. Buna ilaveten bu destek uygulamalarının görece yoksulluk oranı üzerinde %2 puana kadar azaltıcı bir etki yaratacağı başka bir ifade ile yoksulluğun azaltılmasında olumlu sonuçlar doğuracağı görülmüştür.

Mevcut sosyal yardım sistemimizde yardıma hak kazanma genel olarak gelir kriterine ilave bir kriterin eklenmesi ile oluşmakla beraber Covid-19 salgını ile mücadele döneminde gelir ve uygunluk kriterleri gevşetilerek ihtiyaç sahibi ailelere ilave yardımlar ile nakdi ve düzenli destek sağlayan programlar kısmen uygulanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda bahse konu programın gelir eşliğine dayalı olarak koşullu asgari gelir uygulamasına dönüştürülmesinin gelir dağılımının iyileştirilmesi ve yoksulluğun azaltılmasında etkili olacağı düşünülmektedir. Bu çalışmanın kapsamında olmamakla beraber garantili asgari gelir desteği programlarının başarıya ulaşması için iki temel unsurun önemli olduğu düşünülmektedir; bunlardan birincisi işgücü piyasası dinamiklerinin olumsuz etkilenmemesi için etkili aktivasyon politikalarının uygulanması gerekliliğidir. Buna göre sosyal yardım sistemi sosyal yardım faydalanıcıları arasından aktif çalışanların işgücü piyasasında kalmasını kolaylaştıracak, çalışmayanların ise işgücü piyasasına girmesini sağlayacak şekilde kurgulanmalıdır. İkinci önemli unsur ise ilave yardımın finansmanında kullanılan kamu kaynaklarının alt gelir grupları üzerinde ilave baskı yaratmayacak şekilde finanse edilmesi gerekliliğidir.

Kaynakça

- Caminada, K., Goudswaard, K. ve Koster, F. (2012). Social Income Transfers and Poverty: A Cross-Country Analysis for OECD Countries. *International Journal of Social Welfare*. 21(2). 115-126. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2011.00815.x>
- Celikay, F. ve Gumus, E. (2017). The Effect of Social Spending on Reducing Poverty. *International Journal of Social Economics*. 44(5). 620-632. <https://doi.org/10.1108/IJSE-10-2015-0274>
- Chrisp, J. (2017). Van Parijs, P. Vanderborcht, Y. Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy. *Basic Income Studies*. 12(2).
- Coady, M. D., Jahan, S., Shang, B. ve Matsumoto, R. (2021). *Guaranteed Minimum Income Schemes in Europe: Landscape and Design*. International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781513584379.001>.
- Cuevas, F. ve Nebiler, M. (2019). A Review of Turkey’s Social Assistance System: Effectiveness of the System and Vision for the Future. Unpublished Report.
- Davala, S., Jhabvala, R., Standing, G. ve Mehta, S. K. (2015). *Basic Income: A Transformative Policy for India*. Bloomsbury Academic.
- Eurostat (2023). How Much Do Social Transfers Reduce Poverty?. [<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20181113-1>]. (Erişim: 18 Mayıs 2023).
- European Commission (2022). The 2022 Minimum Income Report. [<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8510&furtherPubs=yes>]. (Erişim: 20 Nisan 2023).
- European Commission (2021). Update of the Benchmarking Framework in the Area of Minimum Income, Information Note for the SPC ISG. [https://ec.europa.eu/social/main.jsp?advSearchKey=bench_fram_minincom&mode=advancedSubmit&catId=22&doc_submit=&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0#navItem-1]. (Erişim: 20 Nisan 2023).
- Figari, F., Matsaganis, M. ve Sutherland, H. (2013). Are European Social Safety Nets Tight Enough? Coverage and Adequacy of Minimum Income Schemes in 14 EU Countries. *International Journal of Social Welfare*. 22(1). 3-14.

- Fiszbein, A., Kanbur, R. ve Yemtsov, R. (2014). Social Protection and Poverty Reduction: Global Patterns and Some Targets. *World Development*. 61. 167-177.
- International Monetary Fund (2018). Finance and Development, What is Universal Basic Income?. [https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2018/12/what-is-universal-basic-income-basics]. (Erişim: 15 Haziran 2023).
- Kakwani, N. ve Silber, J. (Eds.). (2008). *Many Dimensions of Poverty*. Springer.
- Mangiavacchi, L. ve Verme, P. (2013). Minimum Income in A Transition Economy: A Pro-Poor Measure or a Poor Safety Net?. *Economics of Transition*. 21(4). 683-712. https://doi.org/10.1111/ecot.12024
- Marketa, P. (2022). Proposal For A Council Recommendation on Adequate Minimum Income, [https://policycommons.net/artifacts/3336854/proposal-for-a-council-recommendation-on-adequate-minimum-income/4135678/]. (Erişim: 27 Şubat 2023).
- Leibrecht, M., Klien, M. ve Onaran, Ö. (2011). Globalization, Welfare Regimes and Social Protection Expenditures in Western and Eastern European Countries. *Public choice*. 148. 569-594. https://doi.org/10.1007/s11127-010-9685-7
- Leventi, C., Sutherland, H. ve Tasseva, I. V. (2019). Improving Poverty Reduction in Europe: What Works Best Where?. *Journal of European Social Policy*. 29(1). 29-43. https://doi.org/10.1177/0958928718792130
- Notten, G. ve Guio, A. C. (2016). The Impact of Social Transfers on Income Poverty and Material Deprivation. *Decent Incomes for All: Improving Policies in Europe*. 85-107.
- Nazareno, L. ve de Castro Galvao, J. (2023). The Impact of Conditional Cash Transfers on Poverty, Inequality, and Employment During COVID-19: A Case Study from Brazil. *Population Research and Policy Review*. 42(2). 22. https://doi.org/10.1007/s11113-023-09749-3.
- Ortiz, I., Behrendt, C., Acuña-Ulate, A. ve Anh, N. Q. (2018). Universal Basic Income Proposals in Light of ILO Standards: Key Issues and Global Costing. *Available at SSRN 3208737*.
- Sarısoy, İ. ve Koç, S. (2010). Türkiye’de Kamu Sosyal Transfer Harcamalarının Yoksulluğu Azaltmadaki Etkilerinin Ekonometrik Analizi. *Maliye Dergisi*. 158(1). 326-348.
- Şeker, S. D. (2008). *Türkiye’de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkileri*. Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü. Uzmanlık Tezi. Ankara.
- Ünal, İ. (2022). Türkiye’de Maliye Politikasının Gelir Eşitsizliği Üzerine Etkilerinin İncelenmesi. [https://www.researchgate.net/profile/Ibrahim-Uenal-5/publication/362505736_Turkiye’de_Maliye_Politikasinin_Gelir_Esitsizligi_Uzerine_Etkilerinin_Incelenmesi/links/62ed3c6745322476937fe5cc/Tuerkiyede-Maliye-Politikasinin-Gelir-Esitsizligi-Uezerine-Etkilerinin-Incelenmesi.pdf]. (Erişim: 27 Şubat 2023).
- Veit-Wilson, J. (2000). States of Welfare: A Conceptual Challenge. *Social Policy and Administration*. 34(1). 1-25.
- Villa, J. ve Niño-Zarazúa, M. (2014). Poverty Dynamics and Programme Graduation from Social Protection. *Helsinki: WIDER Working Paper*. 109.
- Wagle, U. R. (2017). How Much Do Social Protections Matter To Poverty and Inequality? An Insight from Asian Experiences. *Global Social Policy*. 17(2). 137-167.
- 2023 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı. [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/11/2023-Yili-Cumhurbaşkanligi-Yillik-Programi.pdf]. (Erişim: 29 Şubat 2023).