



T.C.

BANDIRMA ONYEDİ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

**TÜRKİYE’DE YOKSULLUKLA MÜCADELEDE
UYGULANAN MALİ POLİTİKALARIN ULUSAL
KALKINMA PLANLARI ÜZERİNDEN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

Merve YILDIRIM

175013015

Tez Danışmanı:

Doç. Dr. Musa GÖK

Bandırma 2021

T.C.
BANDIRMA ONYEDİ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

TÜRKİYE’DE YOKSULLUKLA MÜCADELEDE
UYGULANAN MALİ POLİTİKALARIN ULUSAL
KALKINMA PLANLARI ÜZERİNDEN
DEĞERLENDİRİLMESİ

Merve YILDIRIM
175013015

Tez Danışmanı:

Doç. Dr. Musa GÖK

Bandırma 2021

Etik Beyan Sayfası

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
BANDIRMA ONYEDİ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik ilkelere uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (12/02/2021)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

Merve YILDIRIM

İmzası

ÖZET

TÜRKİYE’DE YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULANAN MALİ POLİTİKALARIN ULUSAL KALKINMA PLANLARI ÜZERİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Merve YILDIRIM

Yoksulluk sorunu çoğu ülkede olduğu gibi Türkiye’de de mücadele edilmesi gereken sorunların başında gelmektedir. Yoksulluk bir taraftan bireylerin ekonomik, sosyal, siyasal hayata katılımını zorlaştırırken, diğer taraftan da toplumsal refahı olumsuz etkilemektedir. Yoksulluğun nedenleri ve yoksullukla mücadele politikaları her ülkenin sosyoekonomik yapısına göre farklılıklar göstermektedir. Yoksullukla mücadelede kamu harcama ve vergi politikaları yaygın olarak kullanılan temel politika araçlarıdır. Türkiye’de planlı kalkınma dönemine başlandığı 1970’li yıllardan beri kalkınma planlarında yoksullukla mücadelede mali araçlar ön plana çıkmıştır.

Bu çalışmada Türkiye’de yoksullukla mücadelede öngörülen mali politikalar, şimdiye kadar hazırlanan on bir adet “Ulusal Kalkınma Planı” üzerinden değerlendirilmiştir. Çalışma bulgularına göre, Türkiye’de yoksullukla mücadeleye dönük doğrudan politika uygulamalarına Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planıyla birlikte başlandığı görülmektedir. Ayrıca, bu plan ile birlikte kalkınma planlarında gelir dağılımı ve yoksulluk konusu birlikte ele alınmaya başlanmıştır. Türkiye’de yoksullukla mücadelede öne çıkan politika eğiliminin ise sosyal yardım ve hizmet mekanizması olduğu görülmüştür. Öte yandan hemen hemen bütün kalkınma planlarında yoksul dostu bir vergi sisteminin oluşturulmasına yönelik öngörülere yer verilmiş olmasına rağmen, bu konuda yeterince başarı sağlanamamıştır.

Anahtar Kelimeler: Yoksulluk, Yoksullukla Mücadele, Gelir Dağılımı, Ulusal Kalkınma Planları, Vergi Politikası.

ABSTRACT

AN EVALUATION OF FISCAL POLICIES APPLIED ON NATIONAL DEVELOPMENT PLANS IN THE STRUGGLE AGAINST POVERTY IN TURKEY

Merve YILDIRIM

Poverty is one of the issues that demands attention to be solved in Turkey just like many other countries in the world. On one hand, it prevents individuals from participating in economic, social and political life. On the other hand, it influences social welfare in a negative way. The causes of poverty and policies to struggle against poverty vary according to the socioeconomic structure of a country. As policy support instruments, public expenditure and tax policies have been widely used to struggle against poverty. Since 1970s with the beginning of planned development in Turkey, financial instruments have come into prominence in order to struggle against poverty.

In this study, the financial policies envisaged in the struggle against poverty in Turkey were evaluated by means of eleven “National Development Plans” prepared so far. According to the findings of this study, it was noted that direct policy practices targeted to struggle against poverty in Turkey were initiated together with the Eighth Five-Year Development Plan. In addition, this development plan was the offspring of handling income distribution and poverty issues together. It was also observed that the prominent policy trends to struggle against poverty in Turkey were social welfare and service mechanism. On the other hand, although there were forecasts towards establishing a poor-friendly tax system in almost all national development plans, it was not sufficiently achieved.

Key Words: Poverty, Struggle Against Poverty, Income Distribution, National Development Plans, Tax Policy.

ÖNSÖZ

Yoksulluk sorunu günümüzde halâ çözüm bekleyen ve kalkınma ekonomisinin üzerinde yoğunlaştığı konulardan biridir. Bu çalışma, geçmişten günümüze kadar hazırlanmış ve uygulamaya konulmuş Ulusal Kalkınma Planlarını yoksullukla mücadele bağlamında değerlendirerek önerilerde bulunmayı amaçlamaktadır.

Bu çalışmayı oluşturmamda bilgi ve birikimiyle bana yol gösteren ve bu süreçte ilgi ve desteğini esirgemeyen değerli danışmanım Doç. Dr. Musa GÖK'e en içten teşekkürlerimi sunarım.

Merve YILDIRIM

Bandırma, 2021

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ETİK BEYAN SAYFASI.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
ÖNSÖZ.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar	xi
GRAFİKLER	xiv
KISALTMALAR	xv
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	
YOKSULLUK KAVRAMI VE YOKSULLUĞA İLİŞKİN KAVRAMSAL AÇIKLAMALAR	
1. YOKSULLUK KAVRAMI.....	4
2. YOKSULLUK TÜRLERİ	7
2.1. Mutlak Yoksulluk ve Görelî Yoksulluk.....	7
2.2. Gelir Yoksulluğu ve İnsani Yoksulluk.....	9
2.3. Öznel ve Nesnel Yoksulluk.....	9
2.4. Kırsal ve Kentsel Yoksulluk	10
2.5. Çalışan Yoksulluğu	11
2.6. Sosyal İmkânlar Yoksulluğu	12
2.7. Kadın Yoksulluğu	13
3. YOKSULLUĞUN NEDENLERİ.....	14
3.1. Gelir Dağılımındaki Eşitsizlikler	15

3.2. İşsizlik	16
3.3. Enflasyon.....	17
3.4. Ekonomik Krizler	18
3.5. Demografik Nedenler	18
3.6. Diğer Nedenler	19
4. GELİR DAĞILIMI VE YOKSULLUK İLİŞKİSİ	21
5. YOKSULLUĞA İLİŞKİN KURAMSAL YAKLAŞIMLAR	22
5.1. Parasal Yaklaşım (Gelir Yaklaşımı).....	22
5.2. Kapasite Yaklaşımı	23
6. YOKSULLUĞUN ÖLÇÜLMESİNDE YAYGIN OLARAK KULLANILAN ENDEKSLER	25
6.1. Kafa Sayım Endeksi	25
6.2. Yoksulluk Açığı Endeksi	26
6.3. Foster- Greer-Thorbecke (FGT) Endeksi.....	26
6.4. Sen Endeksi	26
6.5. Sen-Shorrocks-Thon Endeksi.....	27
6.6. İnsani Gelişme Endeksi.....	27
6.7. İnsani Yoksulluk Endeksi	28
6.8. Toplumsal Cinsiyete Dayalı Gelişme Endeksi.....	29
6.9. Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi.....	29

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE ULUSAL KALKINMA PLANLARINDA YOKSULLUKLA MÜCADELENİN DEĞERLENDİRİLMESİ

1.TÜRKİYE’DE KALKINMA PLANLARI.....	32
1.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)	34
1.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)	37

1.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)	40
1.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)	42
1.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)	43
1.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)	44
1.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000).....	46
1.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005).....	48
1.9. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)	49
1.10. Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)	51
1.11. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023).....	54
2. KALKINMA PLANLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ.....	55

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YOKSULLUĞUN GENEL GÖRÜNÜMÜ VE YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULANAN MALİ POLİTİKALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

1. TÜRKİYE’DE YOKSULLUĞUN GENEL GÖRÜNÜMÜ	64
2. TÜRKİYE’DE YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULANAN MALİ POLİTİKALAR	68
2.1. Yoksullukla Mücadelede Vergi Politikası	68
2.1.1. Gelir Üzerinden Alınan Vergiler	70
2.1.1.1. Gelir Vergisi	70
2.1.1.1.1. En Az Geçim İndirimi Uygulaması.....	70
2.1.1.1.2. Artan Oranlı Vergileme.....	76
2.1.1.1.3. İndirim, İstisna ve Muafiyetler	78
2.1.1.1.4. Ayırma İlkesi.....	79
2.1.1.2. Kurumlar Vergisi.....	80
2.1.2. Harcama Üzerinden Alınan Vergiler	81
2.1.2.1. Katma Değer Vergisi.....	81

2.1.2.2. Özel Tüketim Vergisi	82
2.1.3. Servet Üzerinden Alınan Vergiler	83
2.1.4. Vergi Yüğü ve Vergi Harcamaları	84
2.2. Yoksullukla Mücadelede Kamu Harcama Politikası	89
2.2.1. Sosyal Harcamalar	89
2.2.2. Eğitim Harcamaları	91
2.2.3. Sağlık Harcamaları	93
2.2.4. Sosyal Güvenlik Harcamaları	94
2.2.5. Kamu Sosyal Yardım Harcamaları	98
2.2.5.1. Aile Yardımları	101
2.2.5.2. Eğitim Yardımları	104
2.2.5.3. Sağlık Yardımları	106
2.2.5.4. Yaşlılara ve Engellilere Yönelik Yardımlar	108
2.2.5.6. Özel Amaçlı Yardımlar	109
2.2.6. Şartlı Nakit Transferleri	110
SONUÇ	112
KAYNAKÇA	117

TABLÖLAR

Sayfa

Tablo 1.1: ÇBYE'nin Boyutları, Göstergeleri ve Endeks Ağırlıkları.....	30
Tablo 2.1: 1963-1967 Yılları Arası Vergi Gelirlerinin Vergi Türüne Göre Dağılımı (%).....	36
Tablo 2.2: 1968-1972 Yılları Arası Vergi Gelirlerinin Vergi Türlerine Göre Dağılımı (%).....	38
Tablo 2.3: 1973-1977 Yılları Arası Vergi Gelirlerinin Vergi Türlerine Göre Dağılımı (%).....	40
Tablo 2.4: 1985-1989 Yılları Arası Gelir, Kurumlar ve Katma Değer Vergisinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%).....	44
Tablo 2.5: Kalkınma Planlarının Genel Değerlendirmesi, Gelir Dağılımına Yönelik Öngörüler ve Uygulama Sonuçları.....	55
Tablo 3.1: Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Gelire Göre Gini Katsayısı ve P80/P20 Oranı, 2006-2019.....	64
Tablo 3.2: Eşdeğer Hanehalkı Fert Gelirine Göre Hesaplanan Yoksulluk Oranı, 2006-2019.....	65
Tablo 3.3: Satın Alma Gücü Paritesi Cinsinden Yoksulluk Sınırlarına Göre Fert Yoksulluk Oranı, 2007-2015.....	66
Tablo 3.4: Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirine ve Eğitim Durumuna Göre Yoksulluk Oranı, 2018-2019.....	67
Tablo 3.5: Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Yoksul Sayıları, Yoksulluk Oranları, 2019.....	67
Tablo 3.6: 2021 Yılında Uygulanacak Asgari Geçim İndirimi Tutarları.....	72
Tablo 3.7: Asgari Ücretten Yapılan Kesintiler ve Net Asgari Ücret.....	74
Tablo 3.8: 2021 Gelir Vergisi Tarifesi.....	77
Tablo 3.9: GSYH, Genel Bütçe Vergi Gelirleri ve Vergi Yüğü, 2002-2019,(Bin TL).....	85
Tablo 3.10: 2017-2021 Dönemi Vergi Harcaması Tahminleri (Milyon TL).....	87
Tablo 3.11: 2017 Yılı Vergi Harcamalarının Aynı Vergi Türünden Tahsilata Oranı.....	88
Tablo 3.12: Eğitim Harcamaları Temel Göstergeleri, 2011-2018.....	92

Tablo 3.13: Sağlık Hizmeti Sunucularına Göre Sağlık Harcamaları, 2017-2018 (Milyon TL).....	93
Tablo 3.14: Niteliklerine Göre Sosyal Yardım Programları.....	99
Tablo 3.15: Sosyal Harcamalar (Reel Fiyatlarla, Milyon TL).....	100
Tablo 3.16: Gıda Yardımlarının Yıllara Göre Dağılımı.....	101
Tablo 3.17: Barınma Yardımlarının Yıllara Göre Dağılımı.....	102
Tablo 3.18: Eğitim Materyali Yardımlarının Yıllara Göre Dağılımı.....	104
Tablo 3.19: Şartlı Eğitim Yardımları Aktarılan Kaynak Tutarı.....	104
Tablo 3.20: Öğle Yemeği Yardımlarının Yıllara Göre Dağılımı.....	105
Tablo 3.21: Ücretsiz Ders Kitabı Yardımlarının Yıllara Göre Dağılımı.....	105
Tablo 3.22: Engelli Öğrencilerin Ücretsiz Taşınması Aktarılan Kaynak.....	106
Tablo 3.23: Şartlı Sağlık Yardımı- Çocuk Aktarılan Kaynak.....	107
Tablo 3.24: Şartlı Sağlık Yardımı- Kadın Aktarılan Kaynak.....	107
Tablo 3.25: 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Toplam Ödeme Tutarları, 2013-2016.....	108

GRAFİKLER

Grafik 3.1: Sosyal Koruma Harcamaları, 2018-2018.....96

Grafik 3.2: Bölgelere Verilen ŞNT Miktarının Dağılımı (% , 2017).....111



KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AİPP	: Aktif İşgücü Piyasası Programları
ASPB	: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
ASDEP	: Aile Sosyal Destek Programı
BSYBS	: Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
ÇBYE	: Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi
DKV	: Değerli Konut Vergisi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
ESSPROS	: Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri Sistemi
EUROSTAT	: Avrupa İstatistik Ofisi
EVK	: Emlak Vergisi Kanunu
GSMH	: Gayrisafi Milli Hasıla
GSS	: Genel Sağlık Sigortası
GSYH	: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
GVK	: Gelir Vergisi Kanunu
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İGE	: İnsani Gelişme Endeksi
İYE	: İnsani Yoksulluk Endeksi
KDV	: Katma Değer Vergisi
KSO	: Kafa Sayım Oranı
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
ÖİK	: Özel İhtisas Komisyonu
ÖTV	: Özel Tüketim Vergisi

SB	: Sağlık Bakanlığı
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SOCX	: OECD Sosyal Harcama Veritabanı
SODES	: Sosyal Destek Programı
SYDGM	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü
SYDTF	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
SYDV	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı
ŞNT	: Şartlı Nakit Transferleri
TCMB	: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

GİRİŞ

Yoksulluk olgusunun kökeni çok eskilere dayanmakla birlikte özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak görülmesi yoksulluğun küresel düzeyde ve çözüm bekleyen bir sorun olduğunu göstermektedir. Yoksulluğun tek bir tanımının olmaması ve nedenlerinin her ülkenin içinde bulunduğu sosyoekonomik yapıya göre farklılık göstermesi, yoksulluğu önlemeye yönelik izlenecek politikalar açısından her ülkenin ekonomik yapısı ve imkanları dahilinde farklılıklar göstermektedir. Yoksulluk sorunu gelir ve tüketim eksikliğine dayalı ekonomik boyutu yanında, toplumsal açıdan sosyal dışlanma, fırsat eşitsizliği, sosyal ve kültürel hayata katılımdan mahrum kalma gibi sosyal boyutlara sahiptir. Bunun yanısıra, yoksulluğun toplumsal düzenin bozulması, suç oranlarının artmasına neden olması ve sosyal düzeni bozan çok yönlü yapısı yoksullukla mücadelenin önemini artırmaktadır.

Günümüzde gerek ulusal, gerekse uluslararası düzeyde artış eğilimi gösteren yoksulluk sorunu, yoksullukla mücadelede etkili olabilecek politikaların hayata geçirilmesinin önemini ortaya koymuştur. Özellikle Dünya Bankası, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) gibi uluslararası kuruluşların yayımladıkları raporlar yoksulluğun küresel düzeyde artış eğilimi gösterdiğini ve sürdürülebilir kalkınma politikalarına ihtiyaç duyulduğunu göstermiştir. Günümüzde yoksulluk algısının değişime uğramış olması yoksullukla mücadelede çok boyutlu ve bütüncül politikalara ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir. Yoksulluğu yalnızca gelir ve tüketim eksikliğine dayalı; yaşamını idame ettirebilmek için asgari gelire sahip olma düşüncesinin ötesinde, kişinin refahını ekonomik, sosyal ve kültürel anlamda artırmak için kapasitelerin ve yapabilirliklerin vurgulanması yoksullukla mücadelede kullanılacak politika araçlarının önemini ortaya koymaktadır.

Türkiye’de planlı ekonomi dönemine girilmesiyle birlikte yayımlanmaya başlayan kalkınma planlarında başta iktisadi ve sosyal konular olmak üzere ülkenin kalkınmasında önem arz eden her alanda düzenlemeler mevcuttur. Ulusal kalkınma planları makro ölçekli planlardır ve ulusal düzeyde, benimsenen ilkeler çerçevesinde uygulanması öngörülen ve ülkenin refahını artırmayı amaçlayan politika hedefleri içerir.

İlk dokuz beş yıllık kalkınma planı Devlet Planlama Teşkilatı tarafından, Onuncu Kalkınma Planı Kalkınma Bakanlığı tarafından ve şuan halen uygulama aşamasında olan On Birinci Kalkınma Planı ise T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur.

Bu çalışmanın birincil amacı; Türkiye'nin yoksullukla mücadelede öngördüğü ve uyguladığı mali politikaları ulusal kalkınma planları üzerinden değerlendirmektir. Araştırma kapsamında şimdiye kadar hazırlanan tüm ulusal kalkınma planlarında yoksullukla mücadelede öngörülen mali politikaların uygulamaya yansıtılma düzeyleri ortaya konmaya çalışılmıştır. Çalışmada şu sorulara yanıt aranmıştır: Ulusal kalkınma planlarında yoksullukla mücadele önemli bir sorun olarak görülmüş müdür? Ulusal kalkınma planlarında yoksulluk nasıl tanımlanmakta ve algılanmaktadır? Yoksulluk sorunun çözümünde hangi hedefler öngörülmüş ve belirlenen hedefler gerçekleştirilmiş midir? Yoksullukla mücadelede hangi mali araçlara ağırlık verilmiştir? Araştırmada şimdiye kadar yayınlanmış olan Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) Raporları, ulusal kalkınma planları, devletin resmi raporları kullanılmıştır. Ayrıca konuyla ilgili detaylı bir literatür taraması da yapılmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde; yoksulluk olgusu, kavramsal açıdan açıklanmaya çalışılmış, geleneksel tanımı dışında kişinin hayatını devam ettirebilmesi için gereken gelirin ötesinde; kişinin toplumsal, sosyal ve siyasal hayatta var olabilmesi için yetenekleri ve kapasiteleri artırmayı amaçlayan kapasite yaklaşımına değinildikten sonra yoksulluğu meydana getiren nedenler genel hatlarıyla açıklanmış ve son olarak yoksulluğun ölçülmesinde yaygın olarak kullanılan endekslere yer verilmiştir.

İkinci bölümde; Türkiye'de planlı kalkınma dönemine geçiş süreci ve günümüze kadar hazırlanmış kalkınma planlarına genel hatlarıyla değinildikten sonra, kalkınma planlarına yoksullukla mücadeleye yönelik ne tür önlemler alındığı ve uygulamaya geçirildiği, Ulusal Kalkınma Planı Raporları, ÖİK Raporları ve yıllık raporlardan yararlanılarak ortaya konmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, yoksullukla mücadeleye yönelik kalkınma planlarında alınan önlemler ve hedeflenen politikalar doğrultusunda; gelir dağılımını etkilemesi bağlamında vergi politikalarına değinildikten sonra, günümüzde yoksullukla

mücadeleye kapsamında yer alan sosyal yardım ve sosyal güvenlik faaliyetlerine yer verilmiştir.



BİRİNCİ BÖLÜM

YOKSULLUK KAVRAMI VE YOKSULLUĞA İLİŞKİN KAVRAMSAL AÇIKLAMALAR

1. YOKSULLUK KAVRAMI

Bu bölümde yoksulluk tanımları, yoksulluk türleri, yoksulluğa neden olan etmenler, yoksulluğa ilişkin yaklaşımlar ve yoksulluğun ölçülmesi konularına değinilecektir.

Yoksulluk sorununa ilişkin yoğun ve sistematik ilginin kökenlerinin 18. yüzyılın ortalarında henüz kitlesel yoksulluk ortaya çıkmadan çok önce 17. yüzyılın başlarında görüldüğü söylenebilir. Liberal kuramcılar bir yandan özel mülkiyeti savunurken, bunun yoksullara yardımı dışlamaması gerektiğini bireysel refahın yanında sosyal refahın önemini savunmuşlardır. Adam Smith ülke zenginleşirken yoksulluğun artmasını ekonomik sistemde meydana gelen önemli bir aksama olarak görmüş ve bir ekonomik sistemin başarısının değerlendirilmesinde en yoksul vatandaşların durumlarının ne ölçüde iyileştiğini temel ölçüt olarak önermiştir. Marshall'da yoksulluğu Adam Smith gibi öncelikle istihdam ve daha geniş anlamda işgücü piyasalarıyla ilişkilendirmiştir (Şenses, 2017: 32-34). Marshall yoksulluğu çoğunlukla maddi kaynaklardan, kimi zaman da kültürel kaynaklardan yoksun kalınan bir durum olarak ifade etmiştir. Bireyin geçimini sağlamak için gereksinim duyduğu kaynaklardan yoksun kalmasını mutlak yoksulluk olarak tanımlarken, görelî tanımlar ise, bir kişinin ya da grubun toplumun diğer üyelerine kıyasla sağlamış olduğu kaynakları göstermektedir (Marshall, 1999: 825).

Yoksulluk üzerine yapılan ilk çalışmalardan biri Seeböhm Rowntree (1901) tarafından yapılmıştır. Rowntree yaptığı çalışmada farklı büyüklükteki ailelerin ortalama besin ihtiyaçlarını karşılayacak gıda için minimum parasal maliyetleri tahmin etmiştir. Bir ailenin yoksulluk sınırına ulaşmak için bu maliyetlere; ödenen kira, giysi, yakıt ve çeşitli eşyalar için ödenen belirli minimum miktarları eklemiştir. Bir ailenin toplam kazancı yoksulluk sınırından düşükse yoksul olarak tanımlamıştır. Yoksulluğu ölçmeye yarayan bu yaklaşımda yoksulluk, parasal gelir ve tüketim temelinde kavramsallaştırıldığından, “gelir yaklaşımı” olarak adlandırılır. Yoksulluğu parasal gelir

ve tüketim temelinde tanımlar. Gelir yaklaşımı, toplumdaki gelir ve tüketim düşüklüğünün derecesini ölçer (Kakwani, 2003: 1). Rowntree ‘ye göre birincil yoksul; yalnızca fiziksel etkinliği sürdürmek için gereken asgari ihtiyaçları karşılayacak kazancın altında kalan ailelerdir. İkincil yoksul; toplam kazançları sadece fiziksel aktiviteleri sürdürmek için yeterli olan fakat bu kazancın bir bölümünün faydalı ya da savurgan olmayan diğer harcamalar için kullanıldığı ailelerdir (Rowntree, 1908: 86-87). Rowntree birincil ve ikincil yoksul kavramlarına ek olarak “*yoksulluk döngüsü*” kavramını tanımlamıştır. Bu kavrama göre çocuklar, çocuklu genç evli çiftler ile yaşlı bireyler yoksulluk riski en fazla olan sosyal grupları oluşturmaktadır (Davis ve Sanchez-Martinez, 2015: 8).

Peter Townsend yoksulluğu; “*Toplum tarafından yaygın olarak kabul edilen geleneklere, faaliyetlere katılmak ve toplum tarafından kabul edilen beslenme düzeyine erişmek için gerekli kaynaklara tam olarak sahip olamamak*” şeklinde tanımlamıştır (Townsend, 1979: 88). Townsend gibi yazarlar göreceli yoksulluk tanımlarının mutlak tanımlardan daha iyi olduğunu ileri sürerek, göreceli yoksulluk kavramına vurgu yapmışlardır (Marshall, 1999: 826).

Sen (2000), yoksulluğun sadece gelir düşüklüğü olarak değil, temel yeteneklerden yoksunluk olarak görülmesi gerektiğini savunmuştur. Yoksulluğa kapasite yoksulluğu açısından bakıldığında, yalnızca maddi yoksunluğu (gelir ve tüketim ile ölçülebilen) değil, aynı zamanda, işsizlik, hastalık, eğitim eksikliği, kırılganlık, güçsüzlük ve sosyal dışlanma gibi diğer yoksunluk biçimlerini de kapsamaktadır (Kakwani, 2003: 1). Sen, yoksulluk ve kalkınma alanındaki literatüre katkı sağlamış önemli iktisatçılardan biridir. Sen, 1980 yılından itibaren yapmış olduğu çalışmalarda yoksulluk sorununu kapasite yoksunluğu şeklinde farklı bir bakış açısıyla ele almıştır. Sen’in yoksulluk ve kalkınma problemine yaklaşımı, 1990 yılında UNDP’nin yayımladığı İnsani Gelişme Raporunda belirtilen insani gelişme kavramının teorik altyapısını oluşturmaktadır. Bu kavram insani gelişmenin bileşenlerinden eğitim ve sağlık hizmetlerine erişim gibi gelir dışındaki unsurlara vurgu yapmaktadır. Çünkü bu hizmetlere erişim bireylerin kapasitelerine katkı sağlamaktadır (Metin, 2014: 6317).

Dünya Bankası yoksulluğu; gelir ve tüketim yoksulluğu, sağlık ve eğitime erişimden yoksunluk, kırılganlık yani birey ya da hanehalkının zaman içinde gelir ve sağlık açısından yoksulluk yaşaması riski ve aynı zamanda şiddet, suç, doğal afet gibi bir dizi başka riske maruz kalma olasılığı, güçsüzlük ve savunmasızlık olarak tanımlamıştır (World Development Report, 2001: 16-19). Bu anlamda yoksulluk tüketim ve gelir eksikliğinin ötesinde bireyin refahı için gerekli olan diğer faktörlerden yoksun olma durumu olarak ifade edilmiştir.

Yoksulluğu ölçmeye yönelik genel ekonomik yaklaşım, bir hanehalkının belirli bir süre içindeki gelirini ve tüketim harcamasını hesaplamak ve ardından asgari olarak kabul edilebilir bir düzeyin (yoksulluk sınırı) altına düşen haneleri ve bireyleri yoksul olarak tanımlamaktır. Bu nedenle yoksulluk basitçe gelir ve tüketim eksikliği olarak tanımlanabilir. Gelir ve tüketime dayalı basit yoksulluk ölçütlerinin avantajı, yoksulluk karşılaştırmalarının zaman içinde ve istenirse ülkeler arasında yapılmasına olanak sağlaması ve nispeten basit ölçümlerin kabul edilmesidir. Bunun haricinde yoksulluğun yalnızca yoksulluk sınırının altında kalan gelir ve tüketim harcamasına sahip olmaktan daha incelikli bir konu olduğu açıktır, yoksulluk aslında doğası gereği çok boyutludur. Yoksulluğun birden fazla boyutu sayılabilir (Winters, 2013: 380):

- Gelir; düşük gelir ve tüketime sahip olmak,
- Varlıklar; düşük kalitede barınma, konut vb. sahip olmak,
- Çevre; tehlikeli ve kirli bir ortamda yaşamak ve çalışmak zorunda kalmak,
- Eğitim; çok az bir eğitime sahip olmak ya da hiç eğitim alamamak,
- Sağlık ve engellilik; çeşitli hastalıklara sahip olmak,
- Güçsüzlük; kişinin hayatı üzerinde etkili olan kararlardan dışlanmak,
- Ayrımcılık; cinsiyet, etnik veya başka herhangi bir nedenle ayrımcılığa maruz kalmak,
- Savunmasızlık; kişinin dışında gelişen olaylara ve şoklara karşı duyarlı olmak.

Bu boyutların her biri kendi başına bir yoksulluk biçimi olarak düşünülebilir ancak yoksulluk kavramı genellikle yoksulluğun birçok farklı boyutunun birleşimini içeren kapsayıcı bir kavramı ifade etmek için kullanılır (Winters, 2013: 380).

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) yoksulluğu; bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılayamama durumu olarak ele almaktadır. Buna göre yoksulluk kavramı dar ve geniş anlamıyla iki şekilde tanımlanabilir. Dar anlamda yoksulluk; bireyin açlıktan ölme ve barınacak bir yeri olmama durumunu ifade ederken, geniş anlamda yoksulluk; gıda, barınma, giyim gibi imkanların bireyin yaşamını devam ettirmesine yettiği halde toplumun genel düzeyinden geride kalma durumunu ifade etmektedir (TÜİK, 2008: 32).

2. YOKSULLUK TÜRLERİ

Yoksulluğun türleri olarak mutlak ve görelî yoksulluk, gelir yoksulluğu ve insani yoksulluk, öznel ve nesnel yoksulluk, kırsal ve kentsel yoksulluk, çalışan yoksulluğu, sosyal imkanlar yoksulluğu ve kadın yoksulluğu kavramlarına değinilecektir.

2.1. Mutlak Yoksulluk ve Görelî Yoksulluk

Gıda yoksulluğu ya da açlık sınırı olarak bilinen mutlak yoksulluk, bir kişinin yaşamını sürdürebilmesi için alması gereken temel gıda maddelerini içeren sepetin maliyetidir (Yar, 2015: 18). Mutlak yoksulluğun tanımlanması için belirli bir eşik gelir değeri seçilir. Bu eşik değeri yoksulluk sınırı olarak adlandırılmaktadır. Öncelikle birey ya da ailenin minimum temel harcamaları saptanır. Daha sonra geliri bu eşik değerin altında kalan nüfusun toplam nüfus içindeki payı hesaplanır. Gelir düzeyleri bu eşik değerin altında bulunan kişilerin toplam nüfusa oranı yoksulluk oranını göstermektedir (Kirmanoğlu, 2009: 203).

TÜİK'e göre mutlak yoksulluk; hanehalkı ya da bireylerin fiziksel olarak yaşamlarını devam ettirebilmeleri için ihtiyaç duyulan asgari tüketim düzeyini yakalayamaması durumudur. Mutlak yoksulluğun belirlenebilmesi için, bireylerin yaşamlarını devam ettirebilmeleri için gereken minimum tüketim ihtiyaçlarının belirlenmesi gerekmektedir. Mutlak yoksulluk gıda ve gıda dışı bileşenler dikkate alınmak suretiyle ayrı ayrı belirlenebilmektedir. Asgari refah düzeyini yakalayamayan bireylerin toplam nüfusa oranı, mutlak yoksulluk oranını vermektedir (TÜİK, 2008: 33-34).

Yoksulluğa ilişkin en yaygın kullanılan yoksulluk ölçütleri tüketim harcamaları ve parasal gelirdir. Tüketim harcamalarına ilişkin hesaplamalar yapılırken genellikle, en

düşük kalori miktarına ulaşmak için gereken tüketim harcamaları ya da yeterli düzeyde temel gıda maddesinin oluşturduğu gıda sepetinin maliyeti esasına göre yapılmaktadır. Buna göre hayatta kalabilmek için gerekli olan en düşük maliyetli gıda harcamalarının parasal değeri yoksulluk çizgisini oluşturmaktadır. Bu gelir düzeyinin altında kalan bireyler yoksul sayılmaktadır. Bu yaklaşımda yoksulluk çizgisi; uzmanların üzerinde görüş birliğine vardıkları ihtiyaçlar esasına göre belirlenmiş mal ve hizmetlerin alınabilmesi için gerekli en az maliyeti yansıttığından nesnel yoksulluk çizgisi olarak adlandırılmaktadır (Şenses, 2017: 63).

Yoksulluğu küreselleşmiş bilgi üretme kanalları kullanmak suretiyle ölçülebilmesi nesnel ölçütlerin oluşturulmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu noktada kişi başı tüketilen kalori miktarına bağlı olan mutlak yoksulluk kavramı önem arz etmektedir. Dünya Bankası 1990 yılında yapmış olduğu çalışmada; bir bireyin hayatta kalabilmesi için gerekli asgari kalori miktarı olarak belirlenen 2400 kalorilik besini satın almaya yetmeyen bireyleri mutlak yoksul olarak tanımlanmıştır. Mutlak yoksulluk sınırı az gelişmiş ülkelerde kişi başına 1\$, Karayipler ve Latin Amerika için 2\$, Türkiye ve Doğu Avrupa ülkeleri için 4\$ olarak kabul edilirken, gelişmiş sanayi ülkeleri için 14,40\$ şeklinde belirlenmiştir (DPT, 2001:103-104).

Görelî yoksulluk; kişilerin, toplumun ortalama refah düzeyinin belli bir oranının altında olması durumudur. Yoksulluk çizgisinin belirlenmesinde referans ölçüsü olarak gelir veya tüketim düzeyi seçilebilir. Gelişmiş ülkelerde yoksullukla ilgili yapılan çoğu araştırmada toplam gelir esas alınmaktadır. Buna göre toplam geliri, belirlenen yoksulluk çizgisinin altında olan kişiler ya da hanehalkı yoksul olarak tanımlanır. Görelî yoksulluk çizgisi belirlenirken, ortalama gelir düzeyinin standart %50'si alınmaktadır. (TÜSİAD, 2000: 97-98). Avrupa Birliği (AB)'de bu oran medyan kişi başı gelirin %60'ı alınarak hesaplanmaktadır. Mutlak yoksulluk sınırı sabitken, görelî yoksulluk sınırı ülke içindeki harcama düzeyi veya ortalama gelire göre değişkenlik göstermektedir. Ortalama harcama düzeyi ne kadar yüksek olursa, görelî yoksul oranı da o kadar fazla olmaktadır. Görelî yoksulluk sınırının alınmasıyla yaşam standartlarında genelde bir artma olması halinde mutlak yoksul kesimin payının düşmesi gerekmemektedir (Coşkun ve Tireli, 2008: 25).

2.2. Gelir Yoksulluğu ve İnsani Yoksulluk

Gelir Yoksulluğu, birey veya hanehalkının yaşamını devam ettirebilmesi ya da asgari bir yaşam standardına sahip olabilmesi için ihtiyaç duyduğu temel gereksinimlerini karşılayabilecek düzeyde geliri elde edememesi durumudur. Gelir yoksulluğu hesaplamalarında yoksulluk sınırı çoğunlukla, asgari bir yaşam düzeyine sahip olmak için gerekli olan gelirdir. Gelir veya tüketim seviyesi yoksulluk sınırının altında kalan birey ya da hanehalkı yoksul olarak tanımlanmaktadır (Aktan ve Vural, 2002: 6).

İnsani yoksulluk kavramı ilk defa 1997 yılında UNDP tarafından ortaya atılmıştır. İnsani yoksulluk gelir yoksulluğu kavramı ile ilişkilendirilse de gelir yoksulluğundan farklıdır. Gelir yoksulluğu ölçümleri mutlak gelir üzerinde odaklanır (Gündoğan, 2008:43-44). İnsani yoksulluk, yoksulluğu sırf gelir yoksulluğu olarak değil, çok boyutlu olarak ele alır. İnsani gelişme endeksi insani yoksulluğu ölçmek için geliştirilmiştir ve yoksulluğu gelir, eğitim, sağlık boyutlarını ele alarak ölçmektedir.

2.3. Öznel ve Nesnel Yoksulluk

Bir kişinin yoksulluk içinde yaşayıp yaşamadığına dair kendi değerlendirmesi göz ardı edilmemelidir. Yoksulluğu ölçmek için daha az yaygın olan bir yaklaşım olan öznel yoksulluk, insanlara kendilerini yoksulluk içinde yaşadıklarını düşünüp düşünmediklerini sormaktır (Marks, 2007: 2). Öznel yoksulluk yaklaşımı, kişilere yapılan anketler sonucu kişilerin kendilerini yoksul olarak görüp görmediklerine yani kişilerin tercihlerine önem vermektedir. Uygulamada genellikle nesnel yaklaşım yeğlenmektedir çünkü kişilerin elde ettiği toplam faydanın hesaplanmasında zorluklarla karşılaşmaktadır (Topgül, 2013: 280).

Refah yaklaşımı olarak da adlandırılan nesnel yoksulluk kavramı; yoksulluğu meydana getiren nedenlerin ve bireyleri yoksulluktan kurtarmak için gereken unsurların önceden belirlendiği düzgüsel değerlendirmeleri içerir (Aktan ve Vural, 2002: 6). Nesnel yoksulluk öznel yoksullukta olduğu gibi bireyin kendi değerlendirmesini esas almaz, yoksulluğun durumu tüm bireyler için objektif bir şekilde değerlendirilir ve nesnel kriterlere dayandığından dolayı güvenilirliği artmaktadır.

2.4. Kırsal ve Kentsel Yoksulluk

Kentsel yoksulluk kentlerdeki nüfus artışına ve kentleşmeye bağlı olarak özellikle gelişmekte olan ülkelerde ve tüm dünyada önemli bir sorun haline gelmiştir. Kentsel yoksulluğun nedenleri olarak öncelikle ekonomik yetersizlikler gelmektedir ve buna bağlı olarak; barınma, sağlık, eğitim, güvenlik gibi temel gereksinimlerin karşılanamaması kentsel yoksulluğu beslemektedir. Yoksulluk, gecekondulaşma, işsizlik gibi kentsel sorunların artmasıyla beraber sağlıklı kent sayısının giderek azaldığı söylenebilir (Zeybekoğlu Dündar: 2011: 118). Kırsal yoksulluk gizli işsizlik şeklinde seyrederken, kent yoksulluğu oldukça açık bir biçimde gözler önüne gelmektedir. Kırsal ve kentsel yoksulluk birbirinden çeşitli nitelikler itibarıyla farklı olsa da birbirini etkileyen sosyoekonomik olgulardır. Biri diğzerinin sonucu olmakla birlikte kentsel yoksulluk kırsal yoksulluğu da içinde barındırır (Kaypak, 2013: 4).

Kırsal bölgelerde en yoksul kesimi; nüfusun çoğunluğunu oluşturan toprak sahibi olmayan köylüler, küçük toprak sahipleri ve tarım işçileri oluşturmaktadır. Birçok ülkede, kırsal ve kentsel kesimde; elde edilen gelir, eğitim ve sağlık hizmetlerine erişebilme, ortalama yaşam süresi gibi konularda eşitsizlik mevcuttur. Kırsal kesimde yaşayan insanlar yüksek bebek ölüm oranları, yetersiz beslenme ve yetersiz barınma, eğitimsizlik gibi birçok sorunlarla karşılaşmaktadırlar. Bu durum kırsal bölgelerde yaşayan insanların önemli bir bölümünün yoksulluk sınırı altında olduğunu göstermektedir (Öztürk, 2008: 619). Kırsal yoksullukla birlikte geçinme imkanlarını ve umudunu yitiren kişilerin kentlere göç etmesi kentsel yoksulluğun temelini oluşturmaktadır. Kırsal yoksulluk oranının fazla olması kentlere yapılan göçü beslemekte ve kentsel yoksulluğun artmasına temel oluşturmaktadır (Topgül, 2013: 282).

Sanayileşme ve kentleşmeye bağlı göç hareketleri sonucunda kentlerde yoğunlaşan nüfusun iş bulma ve yaşam koşullarını iyileştirme imkanlarının daralması kentsel yoksulluğun temel nedenleri arasında yer almaktadır. Kentsel yoksulluk olgusu çalışan kesimler için de geçerlidir. Ücret düzeylerinin düşmesi ve kamusal hizmetlerin paralı hale gelmesi sonucu çalışan kişiler de yoksulluk sınırının altında kalabilirken, çalışamayan engelli kişiler, işsizler, çocuklar, yaşlılar, kadınlar gibi ev içi emeği ücretsiz olan bölüm yoksulluk düzeyinin en altında yer almaktadır. Kentsel yoksulluk ile çalışma

hayatındaki dönüşümler arasındaki ilişki, iş türlerinin büyük bir bölümünün geçici ve güvencesiz hale gelmesi ile ilişkilidir (T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2009: 35).

2.5. Çalışan Yoksulluğu

Günümüzde bir işte çalışıyor olmak her zaman için kişinin yoksulluktan kurtulması anlamına gelmemektedir. Kişiler çeşitli sebeplerden dolayı, düşük ücretle kendilerini yoksulluktan kurtarmayan işlerde çalışabilmektedir. Bunlara bağlı olarak kişiler sosyal ve ekonomik haklar bakımından yetersiz çalışma ortamına maruz kalabilmektedirler. Bu şekilde geleneksel yoksulluk tanımlarından ayrılarak hem istihdamda olan hem de gelir elde eden yoksulluk türü çalışan yoksul olarak ifade edilmektedir (Çavuşoğlu, 2012: 23). Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)’ ya göre çalışan yoksullar; istihdam edilmelerine rağmen hâlâ yoksulluk sınırının altında gelir ve tüketim seviyesine sahip hanelerde yaşayan kişilerdir (<https://ilostat.ilo.org/glossary/working-poor/>).

Avrupa Komisyonu tanımına göre çalışan yoksullar; yılın yarısından fazla bir süredir istihdam edilen, kullanılabilir geliri onları yoksulluk riskine maruz bırakan kimselerdir. Yılın yarısından fazla bir süresinde ücretli, maaşlı ya da kendi hesabına çalışan ve ulusal ortalama gelirin %60’ ının altında harcanabilir gelire sahip olan hanehalkında yaşayan kişiler çalışan yoksul olarak kabul edilmektedir. Gelir, bireyin yaşadığı haneye göre ölçülmekte ve hanehalkının yapısına ve büyüklüğüne göre ayarlandıktan sonra hane içerisinde paylaşılan tüm hanehalkı üyelerinin gelirlerini kapsamaktadır. Bu, örneğin; aynı hanede yaşayan bir kadın ve erkeğin bireysel kazançlarından bağımsız olarak aynı denkleşmiş gelire sahip olduklarının varsayıldığı anlamına gelmektedir (Eurofound, 2017: 1).

Çalışan yoksulları belirlemek amacıyla yapılan çalışmalarda genellikle bireyin yaşadığı hanehalkının toplam geliri baz alınmaktadır. Böylelikle “*çalışan yoksul*” kavramı ile “*düşük ücretli çalışan*” kavramı birbirinden ayrılmış olmaktadır. Bir kişi düşük bir ücretle çalışabilir, ancak ailedeki diğer bireylerin ek gelirleri veya sosyal yardımlar sayesinde yoksul olmayabilir, ya da elde ettiği ücret düşük olmadığı halde ailede gelir elde eden tek kişi olabilir ve ailenin durumu sebebiyle yoksulluk sınırının altında kalabilir. Dolayısıyla her çalışan yoksul düşük ücretli olamayacağı gibi, her düşük

ücretli çalışan kişi de çalışan yoksul olarak nitelendirilmeyecektir (Çavuşoğlu, 2012: 24). Eğer kişiler yoksulluk sınırı altındaysa, bu sadece düşük ücretlerden dolayı değil, elde ettikleri ücretlerinin yaşadıkları hanehalkının gelirini belirli bir seviyede tutmak için yetersiz olması nedeniyle olabilir. Aynı şekilde bir kişi yoksulluk sınırının çok altında bir ücret alabilir, ancak diğer hanehalkı üyelerinin gelirleri toplam hanehalkı gelirlerini yoksulluk sınırının üzerine yükseltmek için yeterliyse kişi yoksulluk riski altında olmaz. Bundan dolayı böyle bir kişi burada tanımlandığı şekilde çalışan yoksul olarak sayılmaz. Bir kişi yoksulluk sınırının çok üstünde kazançlar elde edebilir ancak çalışmayan kişilerle beraber bir haneyi paylaştığı için çalışan yoksul sayılabilir (Eurofound, 2017: 2).

Çalışan yoksulluğunun azaltılması bakımından önemli bir görevi olan asgari ücretlerin işçi hanelerdeki yoksulluğun giderilmesi açısından yeterli olmadığı görülmektedir. Net asgari ücretin işçinin geçimini sağlayabilecek ücretin dahi altında, “yoksulluk ücreti” düzeyinde kalması nedeniyle, Türkiye’de asgari ücretle çalışanlar ve asgari ücretle geçinmek zorunda olan hanelerdeki bireyler çalışan yoksul kategorisine girmektedir (Erdoğan ve Kutlu, 2014: 105). Asgari ücretlerin vergilendirilmesi, sosyal güvenlik kesintileri gibi konularda çalışan yoksulların gelirini artırıcı düzenlemeler yapılmalıdır. Daha fazla hane üyesinin işgücüne katılımını sağlayacak, istihdamı artırıcı uygun iş sahalarının yaratılması ve işgücü piyasalarında önemli yer kaplayan düşük ücretli, güvencesiz, ücretsiz, gelip geçici istihdamın azaltılması zorunluluk olarak görülmelidir (Kapar, 2010: 62).

2.6. Sosyal İmkânlar Yoksulluğu

UNDP tarafından 1996 yılında yayımlanan “İnsani Gelişme Raporu” nda ilk defa sosyal imkânlar yoksulluğu kavramına değinilmiştir. Sosyal imkânlar yoksulluğu başlıca üç temel ölçüt kullanılarak ölçülmektedir (UNDP, 1996: 27):

- Birinci ölçüt, “sağlıklı büyüme ve yeterli beslenme imkânı”; 5 yaş altındaki yeterli kiloya sahip olmayan çocukların oranıdır.
- İkinci ölçüt, “sağlıklı üreme imkânı”; eğitilmiş sağlık personeli olmaksızın gerçekleştirilen doğum oranıdır.
- Üçüncü ölçüt ise “okuma yazma imkanı”dır; Bu kriterde kadınların okuma yazma oranı dikkate alınır. Bu oranların tümü toplandıktan sonra üçe bölünür ve bu

ortalama ne kadar düşük olursa sosyal imkanlar yoksulluğunun o kadar az olduğu söylenebilir.

2.7. Kadın Yoksulluğu

Kadınlar, küresel dünyanın önemli sorunlarından biri olan yoksulluktan en fazla etkilenen kesimi oluşturmaktadırlar. Ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi alanlarda meydana gelen yapısal eşitsizlikler nedeniyle kadınlar yoksulluğu, erkeklerden daha derin bir biçimde yaşamaktadırlar. Kadınların; kamusal hizmetlere, kaynaklara erişimi ve işgücü piyasasındaki konumları ile kadın emeğine verilen değer kadın yoksulluğunu oluşturan temel nedenlerdendir. Emekleri değer görmeyen kadınlar kaynaklara, refaha ve gelire ulaşmada erkeklerle eşit değildir. Bunun yanı sıra kararlara katılım, mülkiyet ve gelir kontrolü gibi konularda da erkeklerle eşit haklara sahip değillerdir (Yıldırım alp ve Özdemir, 2013: 52).

1995 yılında 4. Dünya Kadın Konferansında “yoksulluğun kadınlaşması” ifadesine yer verilmiştir. Bu kavramın işaret ettiği noktalar şunlardır; kadınların yoksullukla karşılaşma olasılıkları erkeklere göre daha fazladır. Kadın yoksulluğu erkek yoksulluğuna göre daha yüksek orandadır. Kadınlar arasında görülen yoksulluk durumu zaman içinde artmaktadır (Ecevit, 2003: 85). Yoksulluğun kadınlaşmasının temelinde; kadınların eğitim yetersizliği, işgücüne katılım oranlarının düşük olması, kadın ve erkek çalışanlar arasında ücret farklılıklarının bulunması, çocuk bakımını kolaylaştıran uygulamaların bulunmaması ve eşitliği sağlamaya yönelik politikaların yetersiz kalması vardır. Yoksulluğun kadınlaşması toplumda var olan toplumsal cinsiyet eşitsizliklerini derinleştirmektedir. Bu bağlamda kadınlar, hane içinde üretilen eşitsizliklerde, eğitim olanaklarına erişme konusunda ve işgücü piyasasına katılmada daha dezavantajlı bir konuma gelmektedirler (Topgöl, 2013: 294).

Kadınların eğitim ve istihdam olanaklarından yeterince yararlanamamaları kadın yoksulluğunun temel özelliklerindendir. Kadınların eğitim imkanlarından yeterince faydalanamamaları ve buna bağlı olarak mesleki bilgi ve becerilerinin yeterli olmaması, uzun çalışma saatleri, düşük ücretli ve sigortasız çalışmaya razı göstermeleri, işgücü piyasasındaki ayrımcılık gibi sebepler kadınların informal sektörde yoğun olarak çalışmasının nedenleri arasındadır. Kayıt dışı sektör geliştikçe yoksulluk ve kadın

yoksulluğu oranı artmakta, yoksulluk arttıkça da çalışanlar güvencesiz işleri kabul etmek zorunda kalmaktadırlar (Şener, 2012: 55).

Kadınlara yönelik işgücü piyasalarında görülen ayrımcılık, işgücü piyasalarına katılma aşamasındaki engellerle başlamakta ve işgücüne katıldıktan sonra da genellikle düşük ücretli, düşük kaliteli işlerde ve enformel sektör ağırlıklı olarak çalışmaları ile devam etmektedir. İşgücü piyasalarında kadınlara karşı ayrımcılık temelde iki şekilde görülmektedir. Bunlardan ilki, kadınların aynı işi yapmalarına rağmen daha düşük ücret elde etmesine yol açan doğrudan ayrımcılık, diğeri ise kadınların erkeklere göre daha düşük verimlilik ve daha düşük ücret düzeyinde işlerde çalışmalarına yol açan dolaylı ayrımcılıktır. Ayrıca ülkeden ülkeye ve ülkelerin kendi içlerinde farklılık gösteren sosyal ve kültürel normlar kadınların çalışma hayatına katılmalarını kısıtlamaktadır (Şenses, 2017: 177).

Ekonomik güçlenmenin en önemli koşulu olan işgücüne katılımı ve işgücü piyasasında kadının karşılaştığı engeller ile ekonomik güç paylaşımında yaşanan toplumsal cinsiyet eşitsizliği sebebiyle kadınlar yoksullaşmakta ve özellikle hanehalkı reisinin kadın olduğu ailelerde kadının yükü daha da ağırlaştığından, kadın yoksulluğunun önlenmesi için etkin politikalara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle; işgücü piyasasına katılım, eğitim, sağlık, vb. alanlarda yaşanan toplumsal cinsiyet eşitsizlikleri genel yoksulluk düzeyini artırdığından, yoksulluğu azaltmak için, toplumsal cinsiyet eşitsizliklerine yapısal olarak odaklanmadan, kadınların yaşamını kolaylaştırmaya ve kısa vadeli sorunları çözmeye yönelik, sadece gereksinimlere cevap arayan bir yaklaşımdan kaçınılmalı, kadınların haklarını korumaya yönelik, güçlendirici bir yaklaşım benimsenmeli ve toplumsal cinsiyet eşitsizliklerini gidermeye yönelik politikalar uygulanmalıdır (T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2009:64).

3. YOKSULLUĞUN NEDENLERİ

Yoksulluğun nedenlerini tek bir başlık altında toplamak mümkün değildir. Yoksulluğun nedenlerini açıklamaya yönelik yapılan çalışmalar yoksulluğun ülkeden ülkeye ve ülke içerisinde gelişmişlik düzeyi, yerleşim yeri, eğitim, yaş, ırk, dini inanç, dünya görüşü gibi faktörlere bağlı olarak farklılıklar gösterdiğini ortaya koymuştur (Şenses, 2017:146). Yoksulluğun en belirgin nedeni olarak gelir dağılımı adaletsizliği

gösterilmektedir. Az gelişmiş ülkelerin tümünde genel görünüm yoksulluk iken, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerdeki yoksulluk gelirin adaletsiz dağılımından ve bölgelerarası farklılıktan kaynaklanmaktadır. Ayrıca ekonomik krizler, savaşlar, göçler, doğal afetler, küreselleşme yoksulluğun şiddetini artırırken, ayrıca yeni yoksullar oluşturmaktadır (Kule ve Es, 2010: 260).

Yoksulluğun nedenleri ayrıca yoksulluğun süresine göre de farklılıklar gösterebilmektedir. Yapısal etmenlerin sebep olduğu uzun dönem yoksulluk ile geçici gelir düşüşlerinin sebep olduğu kısa dönem yoksulluk hem sonuçları hem de nedenleri bakımından farklılıklar göstermektedir. Özellikle gelişmiş ülkelerde kısa dönem yoksulluğun yaygın olduğu görülmektedir (Şenses, 2017:147-148). Yoksulluğa neden olan faktörler ana başlıklar altında; gelir dağılımındaki eşitsizlikler, işsizlik, enflasyon, ekonomik krizler, demografik nedenler ve diğer nedenler olarak incelenebilir.

3.1. Gelir Dağılımındaki Eşitsizlikler

Gelir dağılımı kavramı; bir ekonomide belli bir dönemde yaratılan gelirin fertler, toplumsal gruplar ve üretim faktörleri arasında bölüşülmesini ifade eder. Gelir dağılımına ilişkin yapılan araştırmalar bir toplumun sosyal ve politik yapısı hakkında bilgiler verir. Gelir dağılımı; zengin ve yoksul kesim arasındaki gelir farklılığının zaman içerisindeki değişimini, gelir eşitsizlikleri ile ekonomik ve sosyal kurumlar arasında nasıl bir ilişki olduğunu, gelir eşitsizliğinde meydana gelen değişikliklerin büyüme ile servet, sermaye birikimi üzerindeki etkilerini ve kaynak dağılımını ortaya koymaktadır (DPT, 2001: 3). Gelir dağılımı, eşitlik ve sosyal adalet kavramları ile yakından ilişkilidir. Gelir dağılımına ilişkin bilgiler çeşitli sosyal sistemleri eşitlik ve sosyal adalet ölçütlerine göre değerlendirilmesini sağlar (TÜİK, 2008: 55). Ancak gelir dağılımında adaletin sağlanmasından kasıt gelirin tüm bireyler arasında eşit dağıtılması değildir. Üretime çok katkısı olan kişinin çok, az katkısı olanın daha az bir pay alması adil bir paylaşım sayılmaktadır. Genel olarak gelirin adil dağılımından kastedilen zengin kesim ile yoksullar arasındaki farkın kabul edilebilir seviyelere indirilmesidir (Çalışkan, 2010: 102).

Gelir dağılımını etkileyen bir çok etmen bulunmaktadır; vergi gelirlerinin GSMH içinde düşük paya sahip olması, vergi politikasının dolaylı vergilere dayanması, çeşitli

kesimlere yapılan sübvansiyon, teşvik gibi gelir aktarımları, bölgesel gelir dağılımındaki dengesizliği artıracak yatırımlar, özel kesime kaynak aktarma biçiminde gerçekleşen ve istihdam olanaklarını daraltan özelleştirmeler, enformel sektörü büyüten ve işsizliği artıran, sosyal güvenlik sistemini bozan, ücret düzeyini düşüren etkileriyle küreselleşme ve hızlı artan nüfus, eğitimsizlik, bölgesel dengesizlik, yaşanan sosyal ve siyasal sorunlar gibi nedenler gelir dağılımında bozulmaya neden olabilmektedir (Koray, 2008: 460-461). Gelir dağılımında eşitsizliği artıran bu ekonomik, mali, sosyal, siyasal birçok faktör nedeniyle milli gelirden en düşük pay ile en yüksek pay alan kesim arasındaki fark açılmakta ve bu durum yoksulluğu meydana getirmektedir.

3.2. İşsizlik

İşsizlik gelir dağılımını etkileyen önemli faktörlerden biridir. İşsiz kalan bireylerin üretim sürecinin dışında kalmaları gelir elde etme imkanını ortadan kaldırmaktadır. Bu nedenle işsiz bireyler toplumun yoksul bir kesimini oluşturmaktadır. İstihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması, yoksulluğun ve gelir eşitsizliğinin azaltılmasında önemli bir faktördür (Çalışkan, 2010: 95). Endüstri toplumlarında nüfusun yaklaşık olarak %85-90'ını oluşturan bağımlı çalışanlar için yaşama hakkı ile çalışma hakkı özdeşleşmektedir. Bundan dolayı işsiz kalan bireyin ekonomik yönden varlığı tehlikeye düşmektedir. İşsizlik bir taraftan büyük sosyal adaletsizliğe neden olurken diğer yandan işini kaybeden kişiler için büyük bir sosyal risk oluşturmaktadır (Güven, 2009: 154).

İşsizlik ve yoksulluğun az gelişmiş ekonomilerde daha yaygın olduğu bir gerçektir. Ancak, küresel ekonomik durgunluk nedeniyle gelişmiş ekonomilerde son zamanlarda bu zorluklarla karşı karşıya kalmaktadır (Şenkal, 2018: 178-179). Orta gelir grubunda olan ülkelerde işgücü fazlasının varlığı ve yeterli işin olmayışı açık işsizlik olarak değil, yoksulluk olarak kendini göstermektedir. İşsizlik sigortası ya da yardımı ya hiç yok ya da sınırlı olduğundan çalışma ihtiyacı olanlar, ya çok düşük ücretle ya da geçici bir işte çalışmak durumundadırlar. Ancak çalışılan işler yoksulluğu ortadan kaldırmadığından bu ülkelerde işsizlik sorunu ile yoksulluk sorunu daha iç içe geçmiş bulunmaktadır (Koray, 2008: 240).

ILO'nun yayımladığı Dünya İstihdamı ve Sosyal Görünüm Raporu'na göre, işgücü arz ve talebi arasındaki uyumsuzluk, 2019 yılında dünya genelinde 188 milyon işsizine uzanmaktadır. 165 milyon insan çalışmasına rağmen yeterli düzeyde ücretli işe sahip değildir ve 120 milyon insan işsiz olarak sınıflandırılmamakla birlikte ya aktif olarak iş aramamaktadır ya da işgücü piyasasına eriştiği takdirde istihdamda bulunabilecek durumdadır. Diğer bir deyişle, dünya çapında 470 milyondan fazla insanın ücretli işlere yeterli erişime sahip değildir ve istenilen çalışma saatinden mahrum kalmaktadır (ILO, 2020: 12).

3.3. Enflasyon

Enflasyon, mal ve hizmetlerin fiyatlarının genel düzeyinde yaşanan sürekli artış olarak tanımlanmaktadır. Enflasyon sadece belirli bir malın veya hizmetin fiyatının tek başına artması değil, bir tüketicinin yıl içinde kullandığı tüm mal ve hizmetlerde meydana gelen fiyat değişikliğini kapsamaktadır. Ayrıca fiyatlarda meydana gelen artışın enflasyon olarak tanımlanabilmesi için, yalnızca belirli bir dönem için değil, sürekli olması gerekmektedir (TCMB, 2013: 2).

Enflasyon, sabit gelirlilerin satın alma güçlerini azaltarak refah seviyelerinin düşmesine neden olmakta ve özellikle düşük gelirli gruplar gelirlerinin büyük bir bölümünü tüketim harcamalarına ayırmalarına rağmen ihtiyaçlarının tamamını karşılayamamakta ve enflasyon sebebiyle ciddi bir refah kaybı yaşayarak yoksullaşmaktadırlar (Sarı Gerşil ve Yeşilyurt, 2014: 4).

Enflasyon ülkedeki gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir. Enflasyonist bir ortamda tasarruf edebilme imkanı bulunan kesim yüksek reel faizlerden yararlanırken, toplumda gelir düzeyi düşük olan kesim bu imkana sahip olmadığından gelir dağılımı giderek bozulur. Enflasyondan en fazla zarar gören kesim sabit gelirlilerdir ve gelir dağılımı enflasyondan kendini koruyamayan alt ve orta gelirli grupların aleyhine bozulur. Ayrıca enflasyondaki beklenilmeyen artışlar nedeniyle borç verenler, azalış nedeniyle ise borç alan kişiler zararlı çıkar ve bunun sonucu olarak da gelir dağılımı bozulur (TCMB, 2013: 7-9).

3.4. Ekonomik Krizler

Ekonomik krizler, ekonomideki karar birimleri olan bireyler, firmalar ve devletin davranış ve faaliyetlerinde, iç ve dış konjoktür sebebi ile meydana gelen ani ve beklenmeyen değişimler şeklinde ifade edilebilir. Ekonomik krizler; “bir ülkede belirli bir dönemde, beklenmedik şekilde veya yetersiz ya da yanlış yönetsel tercihlerle ortaya çıkan makro ekonomik buhranlar” olarak tanımlanabilir. Hükümetlerin radikal para politikaları, kronik ve yüksek enflasyon, develüasyon, dış ticaret dengesizlikleri, giderek artan iç ve dış borç gibi nedenler ekonomik krizi doğuran başlıca etkenlerdir (Apak, 2009: 6).

Krizlerin ortaya çıkardığı ekonomik ve sosyal şokların olumsuz etkilerini hafifleten ya da ortadan kaldıran sosyal güvenlik ağlarının çoğunlukla yetersiz olduğu gelişmekte olan ülkelerde görülen ekonomik krizlerin etkisi daha fazla olmaktadır. Ayrıca ekonomik kriz dönemlerinde gelir dağılımında bozulmalar meydana gelmektedir. Ekonomik krizler toplumda özellikle milli gelirden en düşük payı alan kesime büyük zararlar vermektedir. Ekonomik krizler, işsizlik, milli paranın değer kaybetmesi, bütçe dengesinin bozulması, iflas etme ve ücretlerde görülen gerileme vb. yollarla gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir (Karaçor, Konya ve Küçüksucu, 2017: 247). Dünyada yaşanan ekonomik krizlerin sosyal sonuçları ciddi bir sorun olarak kalmaya devam etmektedir. Kriz nedeniyle işini kaybetmiş milyonlarca insan hala işsizdir ve çoğu sosyal güvenlik sisteminden mahrumdur. İşsiz insanların büyük çoğunluğunun çocukları hala okula gitmemekte ve emek piyasasında enformel şekilde çalışmaktadır. Kadınlar ve çocuklar krizlerden en fazla etkilenenler olmaya devam etmektedir (Şenkal, 2018: 178).

3.5. Demografik Nedenler

Göçler ve buna bağlı olarak gelirin bölgeler itibariyle adalaetsiz dağılımı ve kentsel yoksulluk, istihdamda meydana gelen sorunlar, hızlı nüfus artışı ve hanedeki birey sayısının artması, hanehalkının büyüklüğü ve yapısı gibi nedenler kişi başı gelirin azalmasına ve yoksulluğa neden olan faktörlerdendir.

Türkiye’de 1950’li yıllarda başlayan kırsal alandan kente doğru gerçekleşen göç hareketi yoksulluğun kırdan kente taşınmasına neden olmuştur. Köylerde yaşayan

nüfusun çoğunun yoksul olması, ekilen toprakların çok parçalı olması, makinalı tarımın artması ile birlikte tarımda insan gücüne olan gereksinimin azalması, tarım dışı alanlarda yeterli istihdamın olmaması ve kentlere göre köylerdeki altyapı ve sosyal hizmetlerin daha az olması köylerden kentlere hızlı bir göçün yaşanmasına neden olmuştur. Kentlerde yaşanan sosyal dışlanma ve yoksulluktan kaynaklanan toplumsal sorunların büyük bir kısmı yoksulların kırdan kente göçmesinin sonucudur (T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2009: 15).

Tarım kesiminden büyük kentlere göç sonucu nüfus kentlerde yoğunlaşmaktadır ancak istihdam olanakları bunu karşılayacak kadar güçlü değildir. Göç eden kesimin büyük bir bölümünün meslekleri olmadığı için vasıfsız işçi olarak hizmet sektöründe iş aramakta ve çoğunlukla kayıtdışı sektörde gelir elde etmeye çalışmaktadırlar (DPT, 2001: 62). Bu durum kişilerin yoksulluk riski ile karşı karşıya kalmasına neden olmaktadır.

Hanedeki aile reisinin eğitim düzeyi, ailedeki engelli birey, yaş faktörü vb. sebepler yanı sıra ailedeki çocuk, yetişkin, yaşlı sayısı vb. sebepler yoksulluk açısından risk faktörüdür. Çalışma hayatında kadınların ayrımcılığa maruz kalmasının söz konusu olması ve kadınların çocuk, yaşlı bakımını üstlenmeleri vb. sebeplerle daha az ya da daha elverişsiz işte çalışmak zorunda kalmaları hanehalklarının yoksulluk riskinin artmasına neden olmaktadır (Sarı Gerşil ve Yeşilyurt, 2014: 4).

3.6. Diğer Nedenler

Genel olarak ülkede yaşanan kargaşalar, doğal afetler, ülke yakınındaki savaşlar, salgın hastalıklar vb. gibi makro ölçekli gelişmeler yoksulluğu artırırken, bireysel ya da hanehalkı düzeyinde yaşanan aile reisinin ölmesi, uzun süreli hastalıklar, engel durumu gibi olumsuzluklar da yoksulluğa neden olan faktörlerdendir (Sarı Gerşil ve Yeşilyurt, 2014: 4). Ayrıca cinsiyet ve kişinin eğitim ve sağlığa yeterli erişiminin olmaması, yoksulluk üzerinde etkili bireysel nedenlerdir.

Kişilerin ve hanehalklarının yaşamlarında karşılaştıkları “ani gelişen olumsuz olaylar” olarak nitelenebilecek şokların bir çok ülkede yoksulluğun önemli bir nedeni olduğu görülmektedir. Yerleşim yerlerinin doğal afetler sonucu zarar görmesi, savaşlar ya da hanehalklarının refahını etkileyen bir çok şoktan bahsedilebilir. Özellikle toplumsal

yardımlaşmanın ve devlet yardımlarının yetersiz olduğu ortamlarda ailede kazanç sağlayan bireyin ölmesi ve sürekli hastalığı gibi nedenler yoksulluk üzerinde etkili olmaktadır (Şenses, 2017: 171-172).

Dünya Bankasının 2000 yılı raporuna göre yoksulluğun temel nedenlerinden biri olan şoklara karşı kırılganlık durumu yoksulluğun önemli bir parçasıdır. Kırılganlık, sağlık, barınma, istihdam, insan hakları ihlali gibi tüm alanlar için söz konusudur. Yoksulların şoklarla baş edememesi yoksulların kırılganlığının ve savunmasızlığının nedenini oluşturur. Düşük düzeydeki maddi, fiziksel ve mali varlıklar yoksul kimseleri şoklara karşı kırılgan hale getirir. Bunun sonucunda aslında varlık halinde daha kısa dönemde atlatılabilecek şoklar yoksullar için bir döngü haline gelmektedir. Yoksul kimseler ekonomik gelişmelerden daha az yararlanırlar ve maddi açıdan yoksun insanlar genel olarak kendilerini söz sahibi olmaktan, bağımsızlıktan ve güçten mahrum hissederler (Coşkun ve Tireli, 2008: 36-37).

Ayrımcılık sosyal ve ekonomik değişikliklerden toplumda bazı grupların daha çok zarar görmesine ve dezavantajlı grupların durumlarının daha fazla kötüleşmesine yol açabilir. Ayrımcılık farklı ülkelerde farklı şekiller alabilen ve toplumun farklı kesimlerini etkileyen çok yönlü bir olgudur. Özellikle ırk, milliyet, ve toplumsal cinsiyet gibi sebeplerden kaynaklanan ayrımcılığın bazı ülkelerde ciddi boyutlara ulaştığı ve önemli bir yoksulluk nedeni olduğu görülmektedir (Şenses, 2017: 173).

Yoksulluğun bir nedeni olan toplumsal cinsiyet açısından değerlendirildiğinde, kadına karşı olan eşitsizlik öncelikle hane içinde kendini göstermektedir. Kız çocukları daha çok ev işlerini yapma gibi aile içi bakım işleri ile sorumlu tutulurken, erkek çocuklarına ev dışı işlerle meşgul olma ve istedikleri taktirde eğitimine devam etme gibi sorumluluklar verildiğinden hane içinde başlayan toplumsal cinsiyet eşitsizliklerinin çocukluktan itibaren kadınlar tarafından içselleştirmeleri sağlanmaktadır. Ayrıca kırsal kesimde işgücüne duyulan gereksinim ailelerin gelir düzeyleri ve geçim koşulları çocukların eğitimlerine yansımakta ve eğitimlerini kısaltmaktadır. Özellikle kırsal bölgelerde ailelerin kızlarını okutmama gibi genel bir isteksizliği mevcuttur. Gerek kırsal kesimde gerekse kırdan kente göç ile gelen kadınlardaki düşük eğitim düzeyi ve kız

çocuklarına düşük yatırımlar yapılması yoksulluğun kadınlaşmasının önemli nedenlerindendir (Topgöl, 2013: 292-293).

Eğitim ile yoksulluk arasında yakın bir ilişkinin varlığı bilinmektedir. Eğitim düzeyi yüksek kişiler eğitim düzeyi düşük kişilerden daha yüksek beşeri sermaye donanımına sahip oldukları için daha yüksek nitelik gerektiren işlerde çalışırlar ve daha fazla kazanç elde ederler, bu sebepten dolayı eğitim düzeyi yükseldikçe yoksulluğun azalması beklenir. Eğitimin kişisel geliri artırması ve yoksulluğu azaltıcı etkisinden dolayı, eğitim seviyesinin yükseltilmesi yoksullukla mücadelede uygulanan önemli sosyal politika aracıdır (Çalışkan, 2007: 303).

4. GELİR DAĞILIMI VE YOKSULLUK İLİŞKİSİ

Gelir dağılımı, bir ülkede belli bir dönemde elde edilen milli gelirin hanehalkları, bireyler, bölgeler, toplumsal gruplar, üretim faktörü sahipleri arasındaki dağılımını ifade eder. Toplumu oluşturan en zengin ile en yoksul kesim arasındaki gelir farkı arttıkça ekonomik istikrarsızlıklar ile birlikte toplumsal istikrarsızlık olasılığı da artmaktadır. Bu nedenle gelir dağılımının hakkaniyetli olması oldukça önemlidir (Yar, 2015: 11). Gelir dağılımı ile yoksulluk birbiri ile bağlantılı kavramlardır. Bir ülkede gelir dağılımı ne kadar bozursa, yoksulluğun da o denli fazla olduğu söylenebilir. Özellikle alt gelir grubunda yer alanlar, enflasyon vb. nedenlerle reel gelirlerinin azalması sonucu harcamalarını zorunlu mallara yöneltmekte ve sosyal imkanlara erişimleri kısıtlanmaktadır. Bu durum yoksulluğu meydana getirmekte, bazen de şiddetini artırmaktadır. Gelir dağılımında adaletin sağlanması maliye politikasının sosyal amaçları arasında yer almaktadır. Maliye politikası araçları olan vergiler ve kamu harcama politikaları kullanılarak gelirin yeniden dağılımı sağlanmak suretiyle gelir dağılımına müdahale edilebilmektedir.

Adam Smith toplumda bölüşüm yani gelirin yeniden dağılımı sorunu ile çok fazla ilgilenmemiştir. Smith, gelir dağılımını doğal dengeye götüren piyasanın, doğal şekilde toprak sahipleri, işçiler ve sermayedarlardan oluşan bu üç toplumsal sınıf arasında dağılımını çözeceği kanısındaydı. Çünkü rekabet yolu ile piyasada doğal fiyat oluşurken, bölüşüm de doğal yoldan çözülüyordu (Smith, 2006: xxi). Smith o dönemin sosyal tabakalaşmasını ifade eden sınıflar arasında gelirin işçiye ücret, işverene kar, toprak

sahibine rant olarak nasıl bölüştürüldüğü konusunu incelemiştir. Kapitalistlerin kendi aralarındaki rekabetin kârı azaltan bir unsur olduğunu söylemiş ve sermayeyi iki aşamalı olarak tanımlamıştır. Sermayeyi kişi açısından sahibine kazanç getirmeye elverişli eşya stoku, ulusal gelir açısından ise üretken eşya stoku olarak tanımlamıştır (Haftacı, 2014: 67-68).

Bölüşümün iktisadın temel sorunlarından biri olduğunu ilk dile getiren ve bu konuyu iktisat bilimine kazandıran David Ricardo'dur (Haftacı, 2014: 72). Ricardo, “fonksiyonel gelir dağılımı” olarak tanımlanan ve gelirin emek, sermaye ve doğal kaynaklar arasında dağılımını belirleyen ilkeler üzerinde durmuştur. Ricardo'nun gelir dağılımı teorisine göre, ücret, kâr ve rant geliri elde edenlerin çıkarları birbirleri ile çatışma halindedir. Kâr ancak ücret düştüğü zaman yükselebilir. Ücret artınca kâr azalmaya başlar. Bu durumda kapitalistin ve emekçinin menfaatleri uyuşma içinde değildir (Adaçay ve İslatince, 2013: 74).

Gelir dağılımı hem ekonomik etkinlik hem de sosyal adalet açısından önem arz eder. En yüksek ve en düşük gelir diliminde bulunanlar arasındaki fark sosyal adaletsizliği gösterir. Diğer yandan piyasada açıklanan tercihler gelire bağlı olduğu için tüketim piyasalarındaki talep fonksiyonları gelir dağılımının etkisi altında biçimlenir. Gelir dağılımının bozulması sonucunda, üretimin talebe göre şekillendiği varsayıldığında üretimin yüksek gelirli tüketicilerin talepleri doğrultusunda şekillenebileceği ve bu durumun ekonomik etkinliğe aykırı olduğu ileri sürülmektedir. Bundan dolayı gelir dağılımının düzeltilmesi, ekonomik etkinlik bakımından üretimin yeniden ve toplumsal tercihlere daha uygun bir biçimde şekillendirilmesini sağlamaktadır (Önder, 2013: 135).

5. YOKSULLUĞA İLİŞKİN KURAMSAL YAKLAŞIMLAR

Yoksulluğa ilişkin yaklaşımlar olarak geliri ve tüketimi temel alan parasal yaklaşım ve Amartya K. Sen'in öncülük ettiği kapasite yaklaşımına değinilecektir.

5.1. Parasal Yaklaşım (Gelir Yaklaşımı)

Parasal yaklaşım yoksulluğun ölçülmesinde ve teşhis edilmesinde en çok kullanılan yaklaşımdır. Bu yaklaşıma göre yoksulluk, gelirin ve tüketimin yoksulluk sınırının altında olması olarak tanımlanmaktadır. Mikroekonominin temelindeki fayda

maksimizasyonu, iktisatçılar tarafından parasal yaklaşımın tercih edilmesinin en önemli nedenidir. Şöyle ki, tüketicilerin amacı faydayı maksimize etmektir ve tüketicilerin yapmış olduğu harcamalar da malların sağladığı faydayı göstermektedir. Böylelikle refah seviyesi gelir veya toplam tüketim harcaması tutarı ile ölçülür (Kabaş, 2009: 9).

Tüketim harcamaları kıstasının belirlenmesinin temel nedeni gelire kıyasla daha kolay ve doğru ölçülebilmesi, cari gelire kıyasla daha iyi bir sürekli gelir ölçütü olması, özellikle üretimin hava koşulları gibi dışsal unsurlara bağımlı olduğu ülkelerde gelir kadar dalgalanmaması ve insani ihtiyaçların özünde mal ve hizmetlerin tüketimiyle ilişkili olması ile ilgili olabilir (Şenses, 2017: 65).

5.2. Kapasite Yaklaşımı

Kapasite yaklaşımı, bireysel refah ve sosyal düzenlemelerin değerlendirilmesi, politikaların tasarımı ve toplumdaki sosyal değişimle ilgili önerilerin değerlendirilmesi için geniş bir normatif çerçevedir. Çok çeşitli alanlarda, en önemlisi kalkınma çalışmalarında, refah ekonomisinde, sosyal politikada ve siyaset felsefesinde kullanılır. Kapasite yaklaşımının temel özelliği, insanların etkili bir şekilde neler yapabileceği ve olabileceği konusuna yani yeteneklerine odaklanmasıdır. Bu, insanların mutluluğuna veya arzularının yerine getirilmesine ya da gelir, harcamalar veya tüketime odaklanan felsefi yaklaşımlarla çelişir. Kapasite yaklaşımının bazı yönleri Aristoteles, Adam Smith ve Karl Marx'a kadar uzanabilir. Mevcut haliyle yaklaşıma ekonomist ve filozof Amartya Sen öncülük etmiştir ve son zamanlarda filozof Martha Nussbaum ve artan sayıda diğer akademisyenler tarafından daha da geliştirilmiştir (Robeyns, 2005: 94).

Kapasite (capability), öncelikle değerli işlevleri (functionings) başarma özgürlüğünün bir yansımasıdır. İşlevler (functionings) insanın “iyi olma halini” (well-being) oluşturduğu sürece yapabilirliklerde kişinin iyi olmayı başarma özgürlüğünü temsil eder (Sen, 1992: 49). Sen işlevlerin yani bir kişinin yapmaya ya da olmaya değer verebileceği çeşitli şeylerin birlikte alınmasının sosyal refahı değerlendirmek için fayda ve zenginlikten daha iyi bir kavramsal alan yarattığını savunur (Alkire, 2005: 118). Sen’in ifade ettiği işlevler arasında çalışma, dinlenme, okuryazar olma, sağlıklı olma, bir topluluğun parçası olma, saygı duyulma vb. yer alır (Robeyns, 2005: 95).

John Rawls adalet hakkındaki kitabında farklı kişilerin kişiler arası karşılaştırmalar yapmadaki “birincil değerler” üzerinde durmuştur. Adalet teorisi, özellikle de “fark ilkesi” kişilerarası karşılaştırmalar için bu prosedüre bağlıdır. Bu prosedür kısmen emtiyaya dayalı olma özelliğine sahiptir, çünkü birincil değerler “gelir ve servet”, “temel özgürlükler”, “sosyal temeller” ve “özsaygı” vb. içerir. Rawls’ın birincil değerlerinin tüm listesi amaçlardan ziyade araçlarla ilgilidir ve başarıyı elde etme özgürlüğüyle değil, başarmak istediğimiz şeyi gerçekleştirmeye yardımcı olan araçlarla ilgilidir. Birincil değerler özgürlükler için bir araçtır, kapasiteler ise özgürlüklerin ifadesidir (Sen, 1990: 47-48).

Fark ilkesine örnek vermek için sosyal sınıflar arasındaki gelir dağılımını incelemek gerekir. Mülkiyet sahipli demokraside girişimci sınıf olarak yola çıkanlar, diyelim ki niteliksiz işgücü sınıfında işe başlayanlara göre daha yüksek beklentiye sahiptirler. Var olan bu adaletsizlikler kaldırıldığında dahi muhtemelen bu gerçeğin olması beklenmektedir. O halde hayat beklentilerindeki bu başlangıç eşitsizliklerinin haklılaştırması nasıl mümkün olacaktır? Fark ilkesine göre bu sadece kötü durumda olanların avantajına ise haklılaştırılabilir. Eğer bu eşitsizlikler fark ilkesi tarafından tatmin edilecekse bu tür bir şeyin ileri sürülmesi gerekir (Rawls, 2018: 106). Rawls’a göre hakkaniyet olarak adaletin gücü iki şeyden ortaya çıkar: Bunlardan birincisi, eşitsizliklerin daha az avantajlı olanların yararına haklılaştırılmasının gerekliliğidir. İkincisi ise özgürlüğün önceliğidir (Rawls, 2018: 279). Rawls toplumdaki var olan eşitsizlikleri fark ilkesi ile açıklamaya çalışmış ve toplumdaki var olan eşitsizliklerin, toplumda en az avantajlı durumda bulunan kişilere fayda sağlayacak şekilde düzenlenmesi gerektiğini öne sürmüştür.

Rawls bir kişinin avantajını değerlendirmede fayda sağlamaktan ziyade “birincil değerler”e odaklanır. Kapasiteye odaklanmak hem faydacı kaygıdan hemde birincil değerlerle Rawlsian kaygıdan farklıdır, ancak kapasite yaklaşımı Rawls’ın ahlaki analizinden etkilenmiştir. Kapasite alanında karşılaştırma yapmak faydacılar tarafından yapıldığı gibi fayda alanında ya da Rawls’ın birincil değerler alanında yaptığı karşılaştırmadan farklıdır. Kapasite yaklaşımı, Rawlsian yaklaşımında olduğu gibi geleneksel fayda temelli analizden farklıdır. Gelirler, değerler ve nitelikler yerine insanların kapasitelerine odaklanmaktadır (Sen, 1983: 163-164). Sen, Rawls’ın birincil

değerlere odaklanan eşitlikçi yaklaşımını eleştirir. Sen'e göre birincil değerler eşit bir şekilde dağıtılsa bile kapasite eksikliği farklı sonuçlar doğurabilir. Okuma yazma bilmeyen bir kimsenin sahip olduğu haklar (devlet üniversitelerinde okuma hakkı, siyasi haklar) ve kaynaklar kişiye çok düşük düzeyde fayda sağlayacaktır. Bu durumda yine gelirin güncel hayatı değiştirebilme kapasitesine ve olanaklarına yoğunlaşmak gerekmektedir (Şeker, 2009: 269-270)

6. YOKSULLUĞUN ÖLÇÜLMESİNDE YAYGIN OLARAK KULLANILAN ENDEKSLER

6.1. Kafa Sayım Endeksi

Kafa sayım endeksi yoksulluğun ölçülmesinde en sık kullanılan endekslerden biridir. Bu oran yoksulluk sınırı altındaki kişilerin toplam nüfusa oranını gösterir. Kafa sayım endeksinin en önemli özelliği basit ve kolay anlaşılabilir olmasıdır (World Bank Institute, 2005: 70).

$$P_0 = \frac{N_P}{N}$$

P_0 : Kafa Sayım Oranı,

N_P : Yoksul Kişi Sayısı,

N : Toplam Nüfus.

Kafa sayım endeksi kolay ve anlaşılabilir olmasına rağmen bu yöntemin üç temel zayıf yönü bulunmaktadır: İlk olarak kafa sayısı endeksi yoksulluğun yoğunluğunu dikkate almaz. İkincisi kafa sayım endeksi yoksulların ne kadar fakir olduğunu göstermez ve bu nedenle yoksulluk sınırının altındaki insanlar daha da fakirleşse de değişmez. Üçüncüsü yoksulluk tahminleri hanehalkı için değil, bireyler için hesaplanmalıdır. Ancak, anket verileri neredeyse her zaman hanehalkı ile ilgilidir, bu nedenle yoksulluğu bireysel düzeyde ölçmek için, belirli bir hanehalkının tüm üyelerinin aynı refah seviyesinden yararlandığına dair kritik bir varsayımda bulunulması gerekir. Bu varsayım pek çok durumda geçerli olmayabilir. Örneğin, bir hanehalkının bazı yaşlı üyeleri veya kız çocukları aynı hanehalkının diğer üyelerinden çok daha fakir olabilir. Gerçekte, tüm

tüketim hanehalkı üyeleri arasında eşit olarak paylaşılmaz (World Bank Institute, 2005:70-71).

6.2. Yoksulluk Açığı Endeksi

Orta derecede popüler bir yoksulluk ölçüsü olan yoksulluk açığı endeksi, bireylerin ortalama olarak yoksulluk sınırının altına düştüğünü ve yoksulluk sınırının bir yüzdesi olarak ifade ettiğini göstermektedir. Yoksul bireyler için yoksulluk açığı, yoksulluk sınırı ile bireyin geliri arasındaki farka eşittir (World Bank Institute, 2005: 71). Bu endeks, yoksulluğun derinliğini ölçmekte ancak tıpkı kafa sayım oranı gibi yoksullar arasındaki gelir dağılımını göz ardı etmekte ve yoksul kişilerin sayısını dikkate almamaktadır (Şenses,2017: 66).

6.3. Foster- Greer-Thorbecke (FGT) Endeksi

Yoksulluk ölçüm yöntemlerine yönelik yapılan çalışmalar içinde en anlamlı katkı Foster, Greer ve Thorbecke (1984) tarafından geliştirilen (FGT) endeksi olduğu söylenebilir. FGT endeksinin önemli katkılarından ilki, endeks toplam yoksulluğu farklı alt gruplara ayırabilme özelliğine sahiptir. Bu endeks yoluyla yoksul kitle birbirinden kesin çizgilerle ayrılmış farklı sosyoekonomik veya bölgesel gruplara bölünebilmekte ve bunlara bağlı yoksulluk oranları ayrı ayrı hesaplanabilmektedir. Alt gruplara bağlı endeksler alt grupların nüfus paylarıyla ağırlandırılarak toplandığında da toplam yoksulluk oranı olarak incelenebilmektedir. Böylelikle hem yoksulların sayısına, hem de yoksulluğun derinliği ve yoksulluğun değişik gruplar arasındaki göreceli yoğunluğuna ilişkin bilgilere ulaşılmış olmaktadır. FGT endeksinin önemli ikinci katkısı ise yoksul grupların gelirlerindeki artışın diğer gruplardaki artışlara göre daha fazla fayda sağlayacağı yaklaşımından hareketle yoksulluğa karşı tepkinin derecesine koşut olarak artan bir yoksulluk tepkisi katsayısı içermesidir ayrıca bölüşüm sorunlarına duyarlı olmasıdır (Şenses, 2017: 66-67).

6.4. Sen Endeksi

Sen (1976) yoksulların sayısının, yoksulluklarının derinliğinin ve yoksulluğun grup içindeki dağılımının etkilerini birleştirmeye çalışan bir endeks önermiştir (World Bank Institute, 2005:75). Kafa sayım oranı, yoksulluk açığı ve yoksullar arasındaki gelir

dağılımını birlikte ele alan Sen endeksinin en önemli katkısı; “*yoksul bir hanehalkının geliri düştüğü zaman yoksulluk endeksinin artması gerekir*” ve “*yoksul bir hanehalkından geliri daha yüksek yoksul hanehalkına gelir transferi olduğu zaman yoksulluk endeksinin artması gerekir*” aksiyomlarının şartlarını yerine getirerek KSO’nun temel eksiklerini gidermesi olmuştur (Şenses, 2017: 66).

6.5. Sen-Shorrocks-Thon Endeksi

Sen-Shorrocks-Thon Endeksi, Sen endeksinin değiştirilmesiyle elde edilmiş bir endeks olup Sen endeksinden geliştirilmiş endeksler içerisinde en ilgi çeken endekstir. Kafa sayım endeksi ürünü olan yoksulluk açığı endeksinin (sadece yoksullara uygulanan) ve tüm nüfus için yoksulluk açığı oranlarının Gini katsayısına sahip bir terimdir. Bu Gini katsayısı tipik olarak 1’e yakındır (World Bank Institute, 2005: 75).

SST Endeksi, yoksulluk oranını, derinliğini ve eşitsizliğini birlikte ölçer ve dolayısıyla kapsamlı bir yoksulluk ölçüsüdür. Ek olarak bu endeks şeffaf bir şekilde oluşturduğu parçalara ayrılabilir (Xu, 2013: 1). SST Endeksindeki yüzdesel değişim = kafa sayım endeksindeki yüzdesel değişim + yoksulluk açığındaki yüzdesel değişim (yoksullar arasında) + (1+ yoksulluk açığının Gini katsayısındaki yüzdesel değişim) şeklinde yorumlanabilir¹ (World Bank Institute, 2005: 76).

6.6. İnsani Gelişme Endeksi

İnsani Gelişme Endeksi, her yıl yayımlanan UNDP’nin İnsani Gelişme Raporu’nda, 1990 yılında yayımlanmaya başlamıştır (Ravallion, 2012: 4). İnsani Gelişme Endeksi, insani gelişmenin özet bir ölçüsüdür. Bir ülkedeki ortalama başarıları insani gelişmenin üç temel boyutunda ölçer (UNDP, 2006: 394):

1) Doğumda yaşam beklentisiyle ölçülen uzun ve sağlıklı bir yaşam.

2) Yetişkin okur-yazarlık oranı (ağırlığı 2/3) ve ilk, orta ve yüksek öğretim bileşik okullaşma oranı (ağırlığı 1/3) ile ölçülen bilgi düzeyi.

¹ Örneğin; 1996 yılında, Quebec Eyaleti (Kanada) nüfusunun %12.4’ü yoksulluk içindeydi. Sadece yoksullara uygulanan yoksulluk açığı Endeksi 0.272 seviyesindeydi. Yoksulluk açığının Gini Katsayısı 0,924’tür. Böylelikle Sen-Shorrocks-Thon endeksi, $0.065 (= 0.124 \times 0.272 \times (1 + 0.924))$ şeklinde hesaplanır (World Bank Institute, 2005: 76).

3) Satın alma gücü paritesi olarak kişi başına düşen GSYH ile ölçülen iyi yaşam standardı. Bu formül ile oluşturulan endeks 0 ile 1 arasında değer almaktadır.

İnsani Gelişme endeksi (İGE) hesaplaması 2010 yılından itibaren bu üç boyut endeksinin (uzun ve sağlıklı bir yaşam, bilgiye erişim ve iyi bir yaşam standardı) geometrik ortalaması şeklinde hesaplanmaya başlamıştır (UNDP, 2010: 216). UNDP 2006 yılı insani gelişme raporunda insani gelişme endeksi hesaplanırken bilgiye erişim; yetişkin okur-yazarlık endeksi ve brüt kayıt endeksi şeklinde hesaplanırken (UNDP, 2006: 393), 2010 yılından itibaren değişikliğe gidilmiş ve eğitim endeksi, ortalama öğrenim süresi ve beklenen eğitim süresi şeklinde hesaplanmaya başlamıştır (UNDP, 2010: 215).

2018 yılı Türkiye'nin İGE değeri 0,806 olmuştur. Türkiye bu değerle 189 ülke arasında 59. olmuştur ve yüksek insani gelişme gösteren ülkeler kategorisinde yer almıştır. Türkiye'nin İGE göstergeleri açısından 1990-2018 yılları arası kaydettiği ilerleme gösterilmiştir. Türkiye'nin İGE değeri 1990-2018 yılları arasında 0,579'dan 0,806'ya yükselmiştir. 1990-2018 yılları arası doğumda beklenen yaşam süresi 13,1 yıl; beklenen öğrenim süresi 7,5 yıl; ortalama öğrenim süresi ise 3,2 yıl artmıştır. Türkiye'de 1990-2018 yılları arasında kişi başına Gayrisafi Milli Hasıla (GSMH) yaklaşık olarak %122,1 oranında bir artış meydana gelmiştir (İnsani Gelişme Raporu, 2019: 3).

6.7. İnsani Yoksulluk Endeksi

İnsani gelişme endeksi bir ülkedeki ortalama başarıyı ölçerken, insani yoksulluk endeksi (İYE-1) insani gelişmenin üç temel boyutundaki yoksunlukları ölçer (UNDP, 2006: 395):

1) Uzun ve sağlıklı bir yaşam: 40 yaşına kadar hayatta kalmama olasılığı ile ölçülen, erken yaşta ölüme karşı savunmasızlık.

2) Bilgi: yetişkin okuma yazma bilmeyenlerin oranı ile ölçülen, okuma ve iletişim dünyasının dışında kalma.

3) İyi bir yaşam standardı: Yaşına göre düşük kiloda olan çocukların oranı ve gelişmiş bir su kaynağına erişemeyenlerin oranı ile ölçülür.

Gelişmekte olan ülkeler için insani yoksulluk endeksinin (İYE-1) hesaplanması insani gelişme endeksini hesaplamaktan daha basittir. Yoksunlukları ölçmek için kullanılan göstergeler yüzde olarak 0 ile 100 arasında değer alır, dolayısıyla insani gelişme endeksinde olduğu gibi boyut endeksleri oluşturmaya gerek yoktur. Gelişmiş ülkeler için hesaplanan (İYE-2), gelişmekte olan ülkeler için hesaplanan (İYE-1) ile aynı boyutta yoksunlukları ölçer ve buna ek olarak sosyal dışlanma faktörünü de ele alır. Böylece yoksunlukları dört temel boyutta ifade eder (UNDP, 2006: 395):

- 1) Uzun ve sağlıklı bir yaşam: 60 yaşına kadar hayatta kalmama olasılığı ile ölçülen, erken yaşta ölüme karşı savunmasızlık.
- 2) Bilgi: Fonksiyonel okuma yazma becerisine sahip olmayan yetişkinlerin (16-65 yaş) oranı ile ölçülen okuma ve iletişim dünyasının dışında kalma.
- 3) İyi bir yaşam standardı: Gelir yoksulluğu sınırının altında kalan insanların oranı (medyan hanehalkı harcanabilir gelirin %50'si).
- 4) Sosyal dışlanma: Uzun vadeli işsizlik oranı ile ölçülür (12 ay veya daha fazla).

6.8. Toplumsal Cinsiyete Dayalı Gelişme Endeksi

İnsani gelişme endeksi ortalama başarıyı ölçerken, cinsiyete bağlı gelişme endeksi ortalama başarıyı kadınlar ve erkekler arasındaki eşitsizlikleri aşağıdaki boyutlarda yansıtabilecek şekilde formüle edilmiştir (UNDP, 2006: 396):

- 1) Doğumda yaşam beklentisi ile ölçülen uzun ve sağlıklı bir yaşam.
- 2) Bilgi; yetişkin okur-yazarlık oranı ve bileşik okullaşma oranı ile ölçülür.
- 3) Satın alma gücü paritesine göre hesaplanan tahmini gelirle ölçülen iyi bir yaşam standardı.

6.9. Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi

Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (ÇBYE), ilk defa 2010 yılında yayımlanan İnsani Gelişim Raporu'nda kullanılmıştır. Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi'nde yaşam standardı altı göstergeye, eğitim ve sağlık boyutları ikişer göstergeye dayanmaktadır. Bir

ülkenin ÇBYE'sini hesaplamak amacıyla kullanılan tüm göstergeler aynı hane anketine dayanmaktadır. Hesaplama yapılırken, her bir gösterge ağırlandırılarak mahrumiyet puanı oluşturulmaktadır, ayrıca mahrumiyet puanı anketteki her birey için hesaplanmaktadır. Yoksulluk endeksini oluşturmak amacıyla tüm göstergelerin ortalaması alınır ve her bir haneden alınan mahrumiyet değerleri hesaplanmaktadır. %33,3'lük bir mahrumiyet değeri (yani ortalaması alınan göstergelerin tam üçte biri), yoksul kişiler ve yoksul olmayan ayrımı yapılmasında eşik olarak kullanılmaktadır. Eğer yoksulluk değeri %33,3 ise veya daha büyükse, (o hane ve hanede yaşayan bireylerin her biri) çok boyutlu yoksul olarak sınıflandırılmaktadır. Yoksulluk değeri, %20'ye eşit veya %20'den büyük ancak %33,3'ten küçük ise, o kişiler çok boyutlu yoksulluğa yakın olarak tanımlanmaktadır. Son olarak, yoksulluk değeri %50'ye eşit veya %50'den büyükse o kişiler ağır derecede çok boyutlu yoksul olarak sınıflandırılmaktadır (İnsani Gelişme Raporu, 2019: 6). Dünya Bankası da çok boyutlu yoksulluğun ölçülmesinde parasal refah, eğitim, sağlık ve beslenme, temel altyapı hizmetlerine erişim, güvenlik gibi faktörleri ele almaktadır (World Bank, 2018: 92-93).

Tablo 1.1: ÇBYE'nin Boyutları, Göstergeleri ve Endeks Ağırlıkları

Eğitim	Eğitim Süresi 1/6
	Çocukların Okula Devamı 1/6
Sağlık	Çocuk Ölümleri 1/6
	Beslenme 1/6
Yaşam Standardı	Elektrik 1/18
	Tuvalet 1/18
	Temiz İçme Suyu 1/18
	Konut Zemini 1/18
	Mutfakta Kullanılan Yakıt 1/18
	Varlıklar 1/18

Kaynak: Alkire vd. (2014), Global Multidimensional Poverty Index: 2.

Bir kişi Tablo 1.1’de belirtilen ağırlı ÇBYE göstergelerinin en az üçte birinden yoksun bırakıldığında çok boyutlu yoksul olarak tanımlanır. Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi iki bileşenin ürünüdür (Alkire vd., 2014: 2):

- Oran: Yoksul olanların yüzdesi (veya kafa sayım oranı, H)
- Yoğunluk: Yoksul insanların yoksun olduğu göstergelerin ortalama payı (A).

Böylece : ÇBYE = $H \times A$ olarak hesaplanır. İlgili verilerin eksik olması nedeniyle 2019 yılı Türkiye için ÇBYE Endeksi hesaplanamamıştır (İnsani Gelişme Raporu, 2019: 6).



İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE ULUSAL KALKINMA PLANLARINDA YOKSULLUKLA MÜCADELENİN DEĞERLENDİRİLMESİ

1.TÜRKİYE’DE KALKINMA PLANLARI

Kalkınma planları; genel ekonominin bütünü, ekonomik ve sosyal faktörler arasındaki ilişkileri ele alan, uzun vadeli, kamu kesimi için emredici, özel kesim için orta ve uzun vadede yol gösterici, teknik ve hukuki şartlara haiz makro planlardır. Planlı kalkınma ekonomik ve toplumsal yapının gelişmesi için genellikle gelişmekte olan ülkeler tarafından tercih edilse de gelişmiş ülkeler de planlı kalkınmayı tercih edebilirler. Kalkınma planlarında amaç, ekonomik ve sosyal yapının planda belirtilen süre sonunda hedeflenen düzeye ulaşmasını sağlamaktır (Takım, 2011: 155). Bu kapsamda, kalkınma planlarında yer alan sektörlere ilişkin benimsenen hedef ve politikalar kalkınma planı sonuna kadar gerçekleştirilerek ekonomik kalkınmanın sağlanması amaçlanmaktadır.

Ekonomik plan; ekonomik büyümeyi ve kalkınmayı gerçekleştirebilmek için en kısa, en uygun yolun araştırılması ve bu doğrultuda gerekli araçların sağlanmasıdır. Bir plan iki aşamadan oluşur. İlki planın hazırlanma aşaması (hedefler), ikincisi ise planın uygulanma aşamasıdır (araçlar). Plan hazırlanırken ülkenin mevcut imkanları ve geçmişteki olaylar gözden geçirilerek ülkenin hedefleri belirlenir. Kalkınma planlarının başlıca hedefleri arasında; ülkenin amaçlar ölçüsünde kalkınması, yatırımların artırılması, yatırım ve tasarruf dengesinin kurulması, konjktür dalgalanmalarının minimizasyonu, fiyat istikrarının sağlanması, işgücünün tam kullanımı, refahın maksimizasyonu ve yaşam düzeyinin artırılması sayılabilir (Başol, 2012: 97).

Türkiye’de 1930-1939 yıllarını kapsayan dönem ilk Sanayileşme Dönemi olarak nitelendirilebilir. 1934 yılında Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı uygulanmış ve temel strateji olarak halkın gereksinim duyduğu temel malların yurt içinde üretilmesi benimsenmiştir (Tonus, 2019: 33-34). Bu planın amacı 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı’nın olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak ve özel girişimlerin yetersiz kalması nedeniyle yatırımları devlet eliyle gerçekleştirmektir.

Bu plan ile birlikte devlet yatırımcı, denetleyici ve işletmeci olarak ekonomik hayatın gelişmesinde büyük ölçüde egemen olmuştur. Devletin ekonomide ağırlığı artarken, özel sermaye sahipleri de ticaret ve sınai faaliyetler ile devlet ihaleleri aracılığıyla sermaye birikimlerini artırmışlardır. Türkiye’de 1950 yılından sonra uygulanan liberal ekonomi politikaları yerini 1961’den sonra benimsenen planlı kalkınma hareketi ile müdahaleci bir politikaya bırakmıştır. 1963 yılında uygulamaya konulan beş yıllık kalkınma planları 1980 yılına kadar olan süreçte ithal ikameci sanayileşme stratejisi uygulanmasına aracılık etmiştir. 1960’lı yılların ilk yarısından itibaren ise planlı kalkınma ekonomi politikasının temelini oluşturmuştur (Tonus, 2019: 35-36). Uygulamaya konulan beş yıllık kalkınma planları 1930’lu yıllarda uygulanan Sanayi Planları gibi kısmi değil, makro ölçekli planlardır ve ekonominin tümünü kapsamaktadır. Planlarda temel amaç GSMH için hedeflenmiş olan yıllık büyüme hızına ulaşmaktır. Planlarda ekonomik kalkınma kısa, orta ve uzun vadeli aşamalarını planlamayı amaçlamışken, yıllık programlarda bir yıl içerisinde gerçekleştirilmesi hedeflenen projeler ve faaliyetler düzenlenmiştir (Şahin, 2009: 134). Türkiye’de planlı kalkınmaya geçildiği dönemden günümüze kadar on bir adet kalkınma planı hazırlanmış ve yürürlüğe girmiştir:

- Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)
- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)
- Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)
- Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)
- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)
- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)
- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)
- Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)
- Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)
- On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)

Bu bölümde kalkınma planlarında yoksullukla mücadelede uygulanması öngörülen mali politikalar tespit edilip değerlendirilecek; gelir dağılımı etkilemesi bağlamında vergi yapısı, ayrıca yoksullukla mücadelede uygulanması öngörülen sosyal

yardım ve sosyal güvenlik programlarına yer verilecek, uygulanan programlar bir sonraki veriler ışığında değerlendirilecektir.

1.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile planlı ekonomi dönemine girilmiştir. Bu plan ile ilerici, iktisadi ve toplumsal hayatın tümünü göz önünde bulunduran bir politikanın gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Planda genel olarak gelirin kişiler ve bölgeler arası dengeli dağılımının sağlanması, yaşam düzeyinin iyileştirilmesi, istihdam, nüfus sorunu ve vergi yüküne yönelik politikalara ilişkin hedefler yer almıştır.

Planda; büyük kitlelerin çok kötü koşullar içinde, uygarlık araçlarından yoksun bir şekilde yaşadığı, okuma yaşında olan ve bu yaşı aşmış çocukların %60'ının okuma-yazma bilmediği, köylerin %53, kasabaların %55'inin içme suyundan yoksun olduğu veya yeterli düzeyde içme suyu bulamayacak durumda olduğu, nüfusun % 69'unun elektrikten faydalanamadığı, çocuk ölümlerinin fazla olduğu, doğan her bin çocuktan 165'inin bir yıl içerisinde öldüğü, nüfusun % 2,5'i verem hastası olduğu, dört bin kişiye bir doktor düştüğü ve gecekonduarda yaşayan insan sayısının 1,2 milyon olduğu yer almaktadır. Bu nedenle artan nüfusun ihtiyaçlarının karşılanması ve yaşam düzeylerinin yükseltilmesinin şart olduğu ayrıca yüksek kalkınmanın gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir (1. BYKP, 1963: 2). Bu sorunların çözülmesi için yaşam düzeyinin iyileştirilmesinin ve halkın gelir düzeyinin artırılmasının şart olduğu, yeni iş sahalarının yaratılmasının gerekliliği ve bu sorunların zamanında çözülmesinin önemi vurgulanmıştır.

Kamu harcamaları ve yatırımların dağılımında büyük kitlelerin ihtiyaçları ön plana alınmıştır ve üretimde düşük gelir grupları tarafından kullanılan mallara öncelik verilmiştir, konut yatırımlarının büyük kitlelerin ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde halk tipi konutlara yöneltilmesi ön plana alınmıştır. Gelir dağılımını etkileme açısından, eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinin dağılımında bölgeler ve gruplar arasında hizmetlerden yararlanma bakımından eşitlik sağlanması ilkesi benimsenmiştir (1. BYKP, 1963: 38). 1963 yılında DPT tarafından yapılan gelir dağılımı çalışmasında en zengin %20'nin gelirden almış olduğu pay % 57,5 iken en yoksul %20'nin almış olduğu pay %4,5'dir. 1963 yılında en zengin %20'lik kesim en yoksul %20'lik kesimin 12,7 katı

kadar pay almıştır. 1963'ten 1986 yılına kadar en yoksul %20'lik kesimin aldığı pay sürekli olarak azalmıştır (Çalışkan, 2010: 105). Sanayi ve tarım işçileri ile memurların gelir dağılımından aldıkları payın giderek azalmasına karşın, sermaye, teşebbüs ve rant geliri elde edenlerin gelir dağılımından aldığı payın arttığı ve bu eğilimin devam ettiği, bu gelir eşitsizliğini meydana getiren iki faktörün enflasyon ve dolaysız vergiler olduğu belirtilmiştir. Ayrıca gelir vergisinde yüksek tarım geliri elde edenlerin vergilendirilmemesinin en az geçim indirimi sınırında yaşayan tarım işçilerinden çok rant geliri elde eden yüksek gelirli bireylere yararlı olduğu ve gelir dağılımındaki eşitsizliklerin azaltılması için bazı tedbirler alınması gerektiği önerilmiştir (1. BYKP, 1963: 51-52):

- Geri kalmış bölgelerin kalkınması için kısa dönemlerdeki enflasyonist baskılar önlenecektir.
- Geniş ölçüde dağıtıcı bir mali politika ile vergi yükünün adaletli dağılımının sağlanması ve sosyal hizmetlerin doğrudan ve etkili bir şekilde yönetilmesi sağlanacaktır.
- Kıymet ve irat esasına dayalı olan vergilerde matrahlar gerçeğe daha uygun bir hale getirilecektir.
- Kişilere yeteneklerini geliştirmelerini teşvik etmek amacıyla fırsat eşitliği ve sosyal seyyaliyet sağlanacaktır.

Planda vurgulanan diğer bir nokta ise vergi yükünün kişiler ve iktisadi kesimler arasındaki dağılımıdır. Bu noktada vergi yükünün oranından çok, vergi yükünün dağıtımının önemi üzerinde durulmuştur. Vergi sisteminin düzeltilmesi için bazı ilkelere yer verilmiştir. Gelir vergisinde tanınan istisna, indirim, muafiyet uygulamalarının denetlemedeki yetersizlikler bakımından emek geliri elde edenlerin aleyhinde durumlar yarattığı ve bu durumun önlenmesi için tedbirler alınacağı belirtilmiştir (1. BYKP, 1963: 483). 1960 yılında gelir vergisi kapsamlı bir değişikliğe uğramıştır. Bu kapsamda (DPT Vergi Ö.İ.K. Raporu, 1996: 32):

- Tarım kazançları vergi kapsamına alınmıştır,
- Kurumlar vergisinde oranlar artırılmıştır,
- Hızlandırılmış amortisman ve yatırım indirimi sisteme konulmuştur,

- Vergi tarifelerinin düşük gelir grubunda bulunanların vergi yükünü düşürmeye yönelik olarak yeniden düzenlenmesi ve en az geçim indiriminin değerinin artırılması yoluna gidilmiş,
- Sistemin kontrolünün işleyişi için önemli olan servet beyanı esas uygulaması getirilmiş ve ortalama kâr haddi ve götürü gider esas uygulamasına işlevsellik kazandırılmıştır.

1961’de bina ve arazi vergisi ile ilgili katsayıların düşürülmesi, 1963 yılında gelir vergisinde küçük çiftçi ve esnaf muaflığı ölçülerinin genişletilmesi ve tarifenin hafifletilmiş olması mevcut olan vergi sisteminin üniter yapıya kavuşmasını engellemiş olup, dönem boyu artan enflasyon, başta gelir vergisi olmak üzere tüm vergi tarifelerini aşındırdığı halde tarifelerin ve oranların artırılmaması; vergi tahsilatını azaltarak kamu finansman gereksinimini artırmış, hem de vergilemede adaleti ortadan kaldırmıştır (Taş, 1995: 375). 1965’te mal ve hizmet üzerinden alınan vergilerin oranı %54 iken, toplam vergi gelirleri içerisinde gelir ve kazançlardan alınan vergilerin payı %29,6 ‘dır. 2011 yılında bu oran % 21,3’e gerilemiştir. Bunun nedeni 1965’ten günümüze gelir vergisi payı yaklaşık % 45 gerilemiş olmasıdır. Toplam vergi gelirleri içerisinde kurumlar vergisinin payı ise % 4,8’den % 7,6’ya yükselmiş olup toplam vergi gelirleri içerisinde gelir vergisinin payı azalırken, kurumlar vergisinin payı artmıştır. Bunun temel nedenlerinden biri gelir vergisi oranlarının aşağı çekilmiş olmasıdır (T.C. Kalkınma Bakanlığı Vergi Ö.İ.K Raporu, 2014: 3).

Tablo 2.1: 1963-1967 Yılları Arası Vergi Gelirlerinin Vergi Türüne Göre Dağılımı (%)

Yıllar	Gelirden Alınan Vergiler	Servetten Alınan Vergiler	Harcamalardan Alınan Vergiler
1963	31.5	1.1	67.4
1964	31.0	1.7	67.3
1965	31.2	1.9	66.9
1966	31.8	1.9	66.3
1967	32.3	1.8	65.9

Kaynak: Uluatam, 1981: 79

1963-1967 yılları vergi gelirleri içerisinde harcama üzerinden alınan vergiler toplam vergi hasılatının önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Bu durumun dolaylı vergilerin tersine artan özelliğinden dolayı düşük gelir grubunda bulunanların ve

yoksulların vergi yükünü artırdığı, gelir dağılımını olumsuz yönde etkilediği ve planda belirtilen vergi yükünün kişiler arası dengeli dağıtımını sağlama amacından uzak olduğu söylenebilir.

Planda sosyal adaleti gerçekleştirme ve gelir dağılımında adaleti sağlama amacını gerçekleştirmek adına sosyal sigortaların önemi belirtilmiştir. Bu kapsamda toplumun tümü için yaşlılık ve sağlık düzenini kapsayan bir sosyal güvenlik hizmeti kurulacağı ve sosyal güvenliğin toplumun tüm grubunu kapsayacak şekilde ve tek bir elden yürütüleceği sosyal sigorta priminin tamamını ödeyecek olan esnaf, sanatkârlar ve serbest meslek erbabı sosyal güvenlik düzeni içine alınacağı belirtilmiştir (1. BYKP, 1963: 110). Gelir dağılımını düzeltme açısından; gelir dağıtıcı mali politika izlenecektir. Bu kapsamda vergi yükünün kişiler ve iktisadi kesimler arasında adil dağılımının sağlanması için gerekli vergi önlemleri alınması öngörülmüştür. Kamu hizmetlerinin genişletilmesi ve daha iyi bir şekilde dağıtımını sağlanması amaçlanmıştır. Gelir dağıtımında düşük gelirli kişilerin hayat seviyeleri yükseltilerek daha yüksek gelir elde etme şansları artırılması, geniş ölçüde sağlanacak halk tipi konut, aydınlatma, içme suyu sağlama uygulamaları ile kişilerin yaşam standartları yükseltilmesi hedeflenmiştir. Eğitim alanında uygulanacak olan yaygın eğitim merkezleri ve öğrencilere burs sağlanması yoluyla gençlerin layık oldukları seviyelere ulaşmasının amaçlandığı belirtilmiştir (1. BYKP, 1963: 505-506).

1.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

İkinci BYKP’de uygulanması öngörülen vergi politikasının temel amacı gelirin kişiler arasında daha adil bir şekilde dağılmasını ve mükelleflerin vergi karşısında eşitliğini sağlamaktır. Planda; vergi yükünün sosyal adalete uygun bir şekilde dağılımının istenen ölçüde sağlanamadığı bu nedenle yatay ve dikey vergi eşitliğinin sağlanması ile birlikte sosyal adalet amacıyla bazı ayrımların yapılması gerektiği ayrıca sosyal adalet anlayışını zedeleyici istisna ve muafiyet uygulamalarının asgari haddinin düşürüleceği belirtilmiştir (2. BYKP, 1968: 106). Dolaysız vergilerde asgari indirim seviyesinin üzerindeki yüksek tarımsal gelir elde edenler uygulamada gerçek usulde gelirden yeterince kavranamadığından bazı gelirlerde vergi kayıpları ile gereksiz muafiyet-istisna hükümleri doğmuştur (3. BYKP, 1973: 872).

Planda dolaylı vergilerin payının yüksek olmasından dolayı vergi yükünün adaletli dağılımının istenen seviyede gözetilememesine yol açtığı, vergi idaresinin ve vergi kontrolünün yeterli derecede etkin olmaması nedeniyle özellikle vasıtasız vergilerin sosyal amaçlara uygun bir nitelik göstermediği tespit edilmiştir (2. BYKP, 1968: 107). 1961-1965 yılları arası toplam vergi gelirleri içerisinde gelir vergisinin payı % 34.06, servet vergilerinin payı % 1.57, tüketim vergilerinin payı % 38.35, dış ticaret vergilerinin payı % 26.02 olarak gerçekleşmiştir. 1966-1970 arası dönemde gelir vergisi % 31.27, servet vergileri % 1.89, tüketim vergileri % 37.38, dış ticaret üzerinden alınan vergilerin payı ise % 27.45'tir. 1971-1975 arası dönemde ise bu oran gelir vergisinde % 41.11, servet vergisi % 1.22, tüketim vergilerinde % 35.20, dış ticaret üzerinden alınan vergilerde % 22.27'dir (DPT, Vergi Ö.İ.K Raporu, 1996: 27).

Tablo 2.2: 1968-1972 Yılları Arası Vergi Gelirlerinin Vergi Türlerine Göre Dağılımı (%)

Yıllar	Gelirden Alınan Vergiler	Servetten Alınan Vergiler	Harcamalardan Alınan Vergiler
1968	33.2	1.9	64.9
1969	33.6	1.9	64.5
1970	33.5	2.1	62.4
1971	35.9	1.6	62.5
1972	37.3	1.3	61.4

Kaynak: Uluatam, 1981: 79.

Toplam vergi gelirleri incelendiğinde bu dönemde de dolaylı vergi gelirlerinin payının daha fazla olduğu görülmektedir. Bu nedenle vergi yükünün adaletli dağıtımı açısından dolaysız vergilerin payının artırılması amacından uzak olduğu söylenebilir. Ayrıca servet vergisi gelirleri diğer vergilere oranla vergi gelirleri içerisinde çok düşük bir paya sahiptir. Servet vergisi gelirlerinin artırılmasının gelir dağılımının nispeten düzeltilmesi açısından gerekli olduğu söylenebilir.

Türk Vergi Sistemi'ne 1950 yılında giren Gelir Vergisi 1961 yılına kadar geçen süreçte önemli değişiklikler geçirmemiştir. 1961'de ise 193 sayılı yeni Gelir Vergisi Kanunu getirilmiştir. Son kanunun tarifi 28.2.1963 tarih ve 202 sayılı kanunla yeniden belirlenmiştir. Bu tarihten itibaren üç plan döneminde kanunun temel çerçevesi korunduğu gibi tarifede de değişiklik yapılmamıştır. 1968 yılına kadar gelir vergisinde mükellefin aile durumuna göre değişen tutarlarda asgari geçim indirimi miktarının

matrahtan düşölmesi yoluna gidiliyordu. 28.12.1967 tarih ve 980 sayılı kanunla AGİ'nin matrahtan düşölmesi usulü terkedilmiştir. Bunun yerine indirim tutarına vergi tarifesinde belirtilen verginin toplam vergi borcundan indirilmesi şeklinde uygulamaya geçilmiştir (Uluatam, 1981: 81). Gelir vergisi tarifesinde alt gelir dilimleri arasındaki kademelerin artırılacağı ve asgari geçim indiriminin bir vergi indirimi şeklinde uygulanacağı, düşük gelirli bireylerin gelir vergisi yükünün hafifletileceğı, üst gelir diliminde bulunanların ödediğı gelir vergisinin, vergi tarifesindeki kademelerin farklılaştırılmasıyla artırılacağı ayrıca gelir vergisinde ayırım ilkesine aykırı düşen istisna hükümlerinin kaldırılarak gelir vergisi hasılatının artırılması planlanmıştır (2. BYKP, 1968: 109). 1962 yılı gelir vergisi tarifesinde ilk dilim %10 ve son dilim % 70 şeklinde on dilimli bir tarife uygulanmaktayken, 1963 ve 1980 yılları arası en düşük %10 en yüksek % 68 olmak üzere 6 dilimden oluşan artan oranlı tarife uygulanmıştır. Tarifenin ilk diliminin % 10 oranında düşük bir orandan vergilendirilmesi düşük gelir grubunda bulunanların vergi yükünü hafifletmesi ve daha az miktarda vergi ödemesini sağlaması açısından olumlu olduğu söylenebilir.

1927-1956 döneminde uygulanan tüketim vergileri havagazı, elektrik, bira, viski, şeker ve kibritten alınan dahili istihlak vergileri ile kağıt, kahve, iplik, cam gibi bazı mallardan alınan istihlak vergileridir. Temel tüketim maddeleri üzerine konulan vergiler, (bu oran 1927'de toplam vergi geliri içinde %11.51, 1936-1940 arasında ortalama %10 düzeyinde önemli rakamlara ulaşmıştır) özellikle vergi yükünün dağılımı ve kaynak toplama bakımından önemli bir araç olarak kullanılmıştır (DPT Vergi Ö.İ.K. Raporu, 1996: 40). Vergi politikası zorunlu mallar üzerinde düşük, ancak lüks tüketim mallarına derece derece artan vergi oranı uygulanarak zorunlu olmayan malların tüketiminin kısılması gerektiğı, mevcut vergi sisteminin bu amaç doğrultusunda gözden geçirileceğı belirtilmiştir (2. BYKP, 1968: 103).

Planda sosyal refah hizmetlerinin toplumda tüm ihtiyacı olanları kapsayacak genişlikte ve imkanlar dahilinde nakden yapılacak yardımlarla sağlanacağı, sosyal sigortalar ile karşılanamayan sosyal güvenlik ihtiyacının sosyal refah hizmetleri ile karşılanacağı ve bu hizmetlerin uygulanmasında merkezi idare, mahalli idare ve gerekli kuruluşların işbirliğı ile yürütüleceğı, sosyal refah hizmetlerinin kişilerin artan refahtan pay almalarını sağlamak ve toplumsal gelişmeleri takip edebilmeleri adına yoksullara,

yaşlılara sosyal yardım sakatlık dolayısıyla çalışamayanların bakımı, çocuk ve gençlerin bakımı gibi kamu programlarından oluşacağı belirtilmiştir (2. BYKP, 1968: 229).

1.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

Planda gelir farklılıklarını azaltmada kamu harcamalarından faydalanılacağı ve vergi politikasının temel ilkesi olarak, ödeme gücüne göre vergilendirmenin sağlanması, eşit gelir elde edenler arasında sosyal adalet amacına aykırı bir ayırımın önlenmesi yer almıştır. Vergi sisteminin düzenlenerek vergi yükünün adil bir biçimde dağılımının sağlanacağı ve gelir farklılıklarının azaltılmasında kamu harcamalarından yararlanılması hedeflenmiştir. Gelir vergisinde yatay vergi eşitliğini zedeleyen ayrıcalıkların kaldırılacağı, vergi tarifesinin artan oranlılık yönünden yeniden düzenlenmesinin sağlanacağı belirtilmiştir (3. BYKP, 1973: 874). Ayrıca 3. plan döneminde özellikle son yıllarda görülen fiyat artışlarının gelir dağılımını sabit gelirliler aleyhine daha fazla bozduğu belirtilmiştir. Gelirin yeniden dağılımında önemli olan vergi politikasının 3. plan döneminde sabit gelirlileri koruyacak şekilde işlerlik gösteremediği, gelir vergisi yükünün % 65'inin ücret ve maaşların üzerinde kaldığı tespit edilmiştir (4.BYKP, 1979: 23).

Toplam vergi gelirleri içerisinde gelirden alınan vergilerin 1976-1980 dönemi ortalaması %54,87 olmuştur. Tüketim vergileri 1973 yılına kadar gelirden alınan vergilerin payının üzerinde olup, bu tarihten sonra gelir vergilerinin altında seyretmiştir (DPT Vergi Ö.İ.K. Raporu, 1996: 27). 1970 yılından itibaren toplam vergi hasılatı içinde tüketim vergilerinin payı düşmeye başlamıştır. 1966-1970 ortalaması %38, 1971-1975 ortalaması %35, 1976-1980 dönemi ortalaması ise %27 olarak gerçekleşmiştir (DPT Vergi Ö.İ.K. Raporu, 1996: 40).

Tablo 2.3: 1973-1977 Yılları Arası Vergi Gelirlerinin Vergi Türlerine Göre Dağılımı (%)

Yıllar	Dolaysız Vergiler	Servetten Alınan Vergiler	Dolaylı Vergiler
1973	41.1	3.4	55.5
1974	42.0	3.5	54.5
1975	42.1	3.4	54.5
1976	42.8	3.3	53.9
1977	43.4	3.2	53.4

Kaynak: Dördüncü BYKP, 1979: 91.

1973-1977 yılları arası toplam vergi tahsilatı incelendiğinde ilk iki plan dönemine göre dolaylı vergiler azalış, dolaysız vergiler artış gösterse de hâlâ dolaylı vergilerin hakim görülmektedir. Servet vergileri bu dönemde de en küçük paya sahiptir.

Bu dönemde dolaysız vergilerin ve servet vergilerinin payı artmasına karşın dolaylı vergilerin payı öngörülenin gerisinde kalmıştır. Toplam kamu gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin payı %74.0 olarak öngörülmesine karşın artmış ve %78.2 olarak gerçekleşmiştir (4. BYKP, 1979: 87). Gelir üzerinden alınan vergilerdeki artış en fazla gelir vergisinde gerçekleşmiştir. Gelir vergisinin müterakki tarifesi enflasyon nedeniyle nominal olarak geliri şişen birçok kişiyi daha yüksek oranlarda vergilemiştir. Değişik kazanç türü elde edenlerin ve çeşitli gelir dilimlerinde bulunanların etkilenişleri farklı olmuştur. %10 ile %60 arası değişen tarifiede en üst gelir diliminde yer alan ya da ona yakın kişilerin enflasyon sebebiyle gelir vergisi yükünde bir artış olmamış, alt ve orta gelir diliminde bulunan kişiler reel gelirleri aynı kalsa dahi her yıl daha yukarı gelir diliminde daha ağır vergi ödemek durumunda kalmışlardır. Enflasyon nedeniyle üst gelir diliminde yer alanların vergi yükü artmaz ya da az artarken, alt gelir dilimindeki kişilerin vergi yükü daha fazla olmuştur (Uluatam, 1981: 122).

Planda uzun dönemde gelir dağılımının iyileştirilmesi, sosyal güvenlik sisteminin toplumun tümünü kapsayacak şekilde yaygınlaştırılması amacı benimsenmiş, kısa dönemde ise herkesin asgari ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde bir gelir elde etmesinin sağlanması amaçlanmıştır (3. BYKP, 1973: 122). Planda sosyal yardım ve refah hizmetlerinin çeşitli kuruluşlarca ve koordinasyonsuz bir şekilde yürütüldüğü, bu hizmetlerin yürütülmesini sağlayacak Sosyal Hizmetler Kurumu'nun kurulmasının gerçekleştirilemediği, sosyal yardım hizmetlerini tek elde toplayacak olan kanuni düzenlemelerin gerçekleştirilemediği, bu nedenle çok sayıda ve dağınık bir şekilde yapılan sosyal yardım ve refah hizmetlerinin üçüncü plan döneminde programlı ve koordineli şekilde yürütülmesinin gerekliliği ve sosyal yardım hizmetlerinin çocuk, kadın, yaşlılara öncelik verilerek geliştirileceği belirtilmiştir (3. BYKP, 1973: 807-808).

1.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

Bu planda; gelir bölüşümünü iyileştirmek için vergi sisteminde düşük gelir grubunda bulunanların gelirlerini yükseltici düzenlemeler yapılması, düşük gelirliilerin gelir ve geçim olanaklarını iyileştirmeye yönelik yasal önlemler alınması, kişiler arası gelir dağılımını iyileştirmek adına gelir dağılımındaki, vergi yükümlülüğündeki ve toplumsal güvenlikteki aksaklıkları giderici önlemlerin alınması, yoksul ve dar gelirliilerin konut gereksinimlerinin öncelikli olarak karşılanması hedeflenmiştir (4.BYKP, 1979: 665-668). Dördüncü planda uygulanacak maliye politikasının amacı, planın öngördüğü kaynak artışını sağlamak, gelir dağılımını iyileştirmek,ekonomik etkinlikleri planın önceliklerine göre yönlendirmek, kısa dönemde ekonominin genel dengesini korumaktır.Vergilemedeki adaletsizlikleri ve gelir dağılımındaki dengesizlikleri gidermek, sabit gelirliiler üzerindeki vergi yükünü hafifletmek, vergi sistemine gerekli esnekliği kazandırmak, kamu harcamalarını sağlıklı kaynaklara dayandırmak, yerel yönetimleri öz kaynaklarına kavuşturmak vergi politikası temel esasları olacaktır (4. BYKP, 1979: 264).

1980 sonrası uygulanan iktisat politikası anlayışı ihracata yönelik kalkınma ve dış ticarete liberalleşme stratejisi olarak özetlenebilir. Bu politikaların gerçekleştirilmesi için uygulanan vergi politikası vergi yükünü sermaye kesimi üzerinde en aza indirerek, vergi yükünün ücretli kesim üzerine kaydırılmasıdır. Dolayısıyla uygulanan vergi politikası vergi adaletinin bozulmasına neden olmuştur. Alt gelir grupları üzerindeki vergi yükünü artıran dolaylı vergilere ağırlık verilmesi ve arz yönlü iktisadın temel anlayışı olan toplam vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payının artırılması ve dolaysız vergilerin payının en aza indirilmesi hem vergi yükünü dağılımını daha adaletsiz duruma getirmiş hem de gelir dağılımının daha fazla bozulmasına neden olmuştur (Ejder, 2000: 130). 1983 yılından sonra toplam vergi gelirleri içinde gelirden alınan vergilerin payı düşmeye başlamıştır. 1983'te bu oran %56 iken 1988'de %39,64'e düşmüş, 1993 yılında %38,68 olmuştur (DPT Vergi Ö.İ.K. Raporu, 1996: 28).

Özellikle gelir vergisi tamamen ücretli kesimden alınan bir vergi halini almış olup, alt gelir gruplarında yer alan kesimin vergi yükü daha da artmış ve gelir dağılımı çarpıklığı derinleşmiştir (Ejder, 2000: 131). Planda yer alan gelir dağılımına ilişkin

verilere göre en düşük gelire sahip hanelerin %20'si, gelirin %3,5'ini alırken, en yüksek gelire sahip hanelerin %20'si gelirin %56,5'ini almıştır. Gelirin mesleki gruplarına göre dağılımı eşitlikten uzaktır. Toplumda gelirden en az payı küçük esnaf ve sanatkârlar ile küçük üreticilerin aldığı görülürken, gelirden en fazla payı büyük tüccar ve sanayiciler, rantiyeleri kapsayan sermaye ve serbest meslek sahipleri ile ticaretle uğraşan büyük çiftçiler almıştır (4. BYKP, 1979: 22).

1.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)

Beşinci Kalkınma Planında uygulanması öngörülen maliye politikasının temel amacı doğal ve beşeri kaynakları en verimli ve etkin şekilde kullanmak ve iktisadi, sosyal gelişmeyi artan oranlarda iç tasarruflara dayandırmaktır. Ayrıca vergi sisteminde; vergilendirmede ölçü esası yerine değer esasına geçilmesi hedeflenmiştir (5. BYKP, 1985: 34-35). Planda dolaysız vergilerin gelir vergisi ve kurumlar vergisini, servet vergisinin ise yalnız veraset ve intikal vergisini kapsadığı, dolaysız kapsamına girmeyen diğer vergiler ile servet vergisinin dolaylı vergileri kapsadığı belirtilmiştir. Beşinci plan dönemi sonunda toplam kamu harcamaları içinde yatırım harcamalarının payının artarken, transfer harcamalarının payının düştüğü ve 1984 yılında toplam kamu harcamalarının % 25,3'ünü transfer harcamaları, % 41,3'ünü yatırım harcamaları, % 33,4'ünü ise cari harcamaların oluşturduğu belirtilmiştir (5.BYKP, 1985: 22).

1983-1987 arası dönemde arz yönlü iktisat temel maliye politikası olarak, tasarruf eğilimi yüksek olan kesimlerin vergi yüklerinin azaltılması hedeflenmiş vergi politikası araçları bu yönde kullanılmıştır. Gelir vergisi ve kurumlar vergisinde istisna ve muafiyet kapsamaları görece genişletilmiştir. 1986'da yapılan düzenleme ile sermaye şirketi ortaklarının aldıkları kâr payları gelir vergisi dışına çıkarılmıştır ve kurumlar vergisi ile gelir vergisini fiilen birleştiren bu düzenleme kurumlar vergisi matrahındaki aşınmalar sebebiyle kurum ortaklarına büyük avantaj sağlamıştır. Gelir vergisinde tarife dilimlerinin geniş tutulması ile mükelleflerin %80'i aşan büyük bir kısmı ilk basamaktan düz oranlı olarak vergilendirilmiştir. İlk dilime uygulanan vergi oranı %40'tan %25'e indirilmiştir (DPT Vergi Ö.İ.K Raporu, 1996: 98). Mükelleflerin büyük bir bölümünün ilk tarife diliminden vergilendirilmeleri artan oranlı vergileme uygulaması ile çelişmekte ve alt gelir grubunda bulunanlara ilk dilimin % 40 vergi oranı uygulaması alt gelir

grubunda bulunanların vergi yükünü ağırlaştırmakta ve vergilemede dikey adalet ilkesine uymamakta olup, oran %25'e düşürülse dahi ilk dilim için uygulanan oranın yüksek olduğu söylenebilir.

Tablo 2.4: 1985-1989 Yılları Arası Gelir, Kurumlar ve Katma Değer Vergisinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)

Yıllar	Vergi Gelirleri İçindeki Gelir Vergisi %'si	Vergi Gelirleri İçinde Kurumlar Vergisi %'si	Vergi Gelirleri İçinde Toplam KDV %'si	Toplam Vergi Gelirleri İçindeki %'si
1985	34.6	11.7	24.8	71.1
1986	35.2	15.9	26.3	77.4
1987	34.2	14.7	28.4	77.2
1988	33.7	14.9	29.3	78.0
1989	38.6	14.1	25.3	78.0

Kaynak: DPT Vergi Ö.İ.K. Raporu, 1996.

1985 yılında KDV'nin gelmesiyle dolaylı vergiler dönem itibariyle son şeklini almış olup, gerek toplam vergi geliri gerekse konsolide bütçe içinde dolaylı vergilerin payı artarak, dolaysız vergilerin üzerine çıkmıştır. Kurumlar vergisinde ise bu dönemde istisna ve muafiyetlerden kaynaklanan indirim oranları ulaştıkları büyüklükleri korumuşlardır (DPT Vergi Ö.İ.K. Raporu, 1996: 99).

Beşinci BYKP'de "*Sosyal Hizmetler, Yardımlar ve Sosyal Refah*" başlığı altında plan döneminde sosyal yardım ve sosyal hizmetlere ilişkin uygulanması öngörülen politikalara yer verilmiştir. Bu kapsamda sosyal yardım ve sosyal refah uygulamalarının sosyal ve ekonomik gelişmelere bağlı olarak toplumun imkanları ölçüsünde artırılacağı, Sosyal hizmet programlarının ihtiyaçlara cevap verecek şekilde düzenlenerek yaygınlaştırılacağı belirtilmiştir. Sosyal hizmet programlarının görülmesinde hayat standardının iyileştirilmesi ve yükseltilmesi esas olacak ve çocuk, engelli ve yaşlılara öncelik tanınacağı, sosyal yardım ve hizmetlerin sadece muhtaç durumda olanlara götürülen faaliyet değil, refahın dağılımında araç olarak kullanılabilmesi için mevzuat ve planlama çalışmaları yapılacağı hedeflenmiştir (5. BYKP, 1985: 155- 156).

1.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planının başlıca amaçları arasında gelir dağılımının iyileştirilmesi, bölgesel gelişmişlik farklarının ve işsizliğin azaltılması yer almıştır. Refah

artışının ve büyümenin sağlanmasında sosyal ve ekonomik istikrarın korunmasına önem verileceği, gelir dağılımını iyileştirmeye yönelik politikaların uygulanmasına devam edileceği belirtilmiştir (6. BYKP, 1990: 3).

Planda izlenen vergi ve transfer politikalarına rağmen gelir dağılımında dar gelirli aleyhine istenen ölçüde iyileşme sağlanamadığı ve işsizlik oranında belirli ölçüde azalma olmasına rağmen, genç nüfus işsizliğinin sürdüğü temel sorunlar arasında yer almıştır (6. BYKP, 1990: 341). Bu dönemde işsizliğin göreceli olarak azalmasının temel nedeni işgücü arzındaki azalmadır. İşgücüne katılma oranı kadınlarda daha hızlı düşmüştür. Tarım sektörünün GSMH içinde payı düşmesine rağmen en fazla istihdam edilen ve kişi başı gelirin en düşük olduğu sektördür. 1993 yılı itibarıyla tarım sektöründe istihdam edilenlerin yaklaşık %60'ı ücretsiz aile işçisi konumundadır ve bunun %85'i kadınlardan oluşmaktadır (DPT Vergi Ö.İ.K. Raporu, 1996: 18).

Özel indirim miktarlarıyla gelir vergisi tarifesinde bulunan dilimlerin tespit edilmesinde alt ve orta gelir grubunda bulunanları hayat pahalılığına karşı korumaya yönelik uygulamaya devam edileceği belirtilmiştir (6. BYKP, 1990: 355).

Planda “sosyal hizmetler ve yardımlar” başlığı altında sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin uygulanmasına yönelik politikalara yer verilmiştir. Bu kapsamda sosyal yardım ve hizmetlerin artırılacağı, koruyucu ve önleyici uygulamalara ağırlık verileceği, korunmaya muhtaç, çocuk, engelli, yaşlılarla ilgili düzenlemeler yapılacağı ve muhtaç, yaşlı ve engelli kişilere ödenen aylıklarda düzenlemeler yapılacağı belirtilmiştir. Sosyal hizmet ve sosyal yardımların düzenlenmesinde mahalli idarelerin katkılarının artırılması, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılmasını sağlamak için tarım kesiminde il bazında sürdürülen çalışmaların tamamlanması ve sigortasız işçi çalıştırmayı önleyici tedbirler alınması hedeflenmiştir. Prim karşılığı alınmadan ödenen transfer ödemelerinin aile yardımı sosyal sigorta programı çerçevesinde düzenlenmesi sağlanacağı ve çalışırken işsiz kalanlar için işsizlik sigortası uygulaması hazırlık çalışmalarına başlanacağı belirtilmiştir (6. BYKP, 1990: 304-306).

1.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında gelir dağılımı ve refahın yaygınlaştırılması başlığı altında gelir dağılımının iyileştirilmesi, toplumsal refahın artırılması ve yaygınlaştırılmasının temel amaç olduğu, yoksulluğun azaltılması, gelir dağılımındaki dengesizliklerin giderilmesi ve refahın artırılması konularına ekonomik ve sosyal politikalarda öncelik verileceği belirtilmiştir. Alt gelir grubunda bulunanların refahı artırmak amacıyla doğrudan yardım sisteminin geliştirilmesi ve bu kişilerin faydalandığı eğitim, sağlık ve diğer sosyal hizmetlerin desteklenmesi, bu çerçevede yoksulluk sınırının altında bulunanların refah seviyelerini artırmak amacıyla Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun etkin bir sisteme kavuşturulması amaçlanmıştır (7. BYKP, 1996: 1999).

Bu plan döneminde vergi alanında benimsenmiş olan temel amaç, Avrupa Birliği vergi yapısını ve vergi politikasını dikkate alarak bütün ekonomik faaliyetleri kapsayan, tüketim vergilerine ağırlık veren, üretim faktörleri üzerindeki vergi yükünü azaltan, gayrimenkul rantlarını vergileyen bir vergi sistemi oluşturmaktır. Bu kapsamda vergi idaresinin yeniden yapılandırılması ve vergi denetiminin ve idaresinin daha etkin hale getirilmesi temel araç olarak, vergilemede yatay ve dikey adaletin sağlanması ise temel ilke olarak kabul edilmiştir. Ücretliler üzerindeki vergi yüküne yönelik; özel indirimin yükseltilmesi, gelir vergisi tarifesindeki dilim sayısının artırılması ve vergi tarifesinin yumuşatılması, istihdam edilenler üzerinde yük oluşturan vergi benzeri kesintilerin azaltılmasına yönelik düzenlemeler yapılması amaçlanmıştır (DPT 1996 Yılı Programı Raporu, 1996: 73-74). Planda vergi sisteminin değişen koşullarda ekonominin rekabet gücünü dikkate alan ve ücretliler üzerindeki vergi yükünü azaltmayı amaçlayan bir yapıya kavuşmasını ayrıca bu kapsamda gelir vergisi tarifesinin düzenlenerek alt gelir grubunda bulunanların vergi yüklerinin indirilmesi ve istihdam üzerinde olumsuz etki meydana getiren çalışanları tasarrufa teşvik ile konut edindirme yardımı kesintilerinin kaldırılması hedeflenmiştir. Gelir vergisi, kurumlar vergisi ve KDV kanunlarındaki istisna ve muafiyetlerin gözden geçirilerek asgari seviyeye indirilmesine yönelik uygulamalara devam edilmesi hedeflenmiştir (7. BYKP, 1996: 107).

1993 yılında gelir üzerinden alınan vergilerin efektif yükü %11'dir. Bu oran tarım dışı maaş ve ücret gelirlerinde %16,9 tarım kesiminde %2,7 faiz gelirlerinde %5,9 kira gelirlerinde %0,4 ve tarım dışı faktör gelirlerinde %11,3'tür. Vergi yükünün ağırlığı ve dağılımı bakımından mükellef başına ödenen vergiler önemli bir göstergedir. Gelirlerini yıllık beyannameyle beyan eden mükellefler 1994 yılında ortalama 16 milyon lira, tevkifat yoluyla ödeyen ücretliler ortalama 23 milyon lira öderken götürü mükellefiyete tabi mükellef ise ortalama 3,4 milyon lira gelir vergisi ödemiştir (7.BYKP, 1996: 105). “Gerçek gelirin beyanı esası”, hayat standardı esası, götürü usul ve kaynakta kesinti gibi uygulamalarla önemli ölçüde terkedilmiş; KDV ile dolaylı vergilerin ağırlığı artmış, değerinin ve varlığının saptanmasındaki boşluklar sebebiyle servet ve servet transferi vergilerinin payı azalmıştır. Vergilemede ağırlıklı olarak “ücret endeksli” gelir vergisi ve sosyal sigorta primi kesintileri uygulanmıştır. Dolayısıyla bu uygulamalar vergi sisteminin bozulmasına yol açmıştır (DPT Vergi Ö.İ.K Raporu, 1996: 103).

Ayrıca yapılacak olan yeni düzenlemeler ile ücret ve aylıkların asgari tutarının vergi dışı bırakılması, hizmet üretimine yönelik yaratıcılık ve özel nitelik gerektiren işlerde ücretlerin özel sektörle rekabet edebilecek seviyede olmasının sağlanacağı ve performansın ücretin belirli bir yüzdesi şeklinde değerlendirileceği hedeflenmiştir (7. BYKP, 1996: 119).

Refah düzeyini artırmanın temel aracı olan eğitim politikalarına önem verilmesi, eğitim imkanlarından yeterince yararlanamayan kesime yönelik kredi, yurt, burs gibi etkili bir sübvansiyon sisteminin oluşturulması, herkesin yeterli düzeyde, kolay erişilebilir ve kaliteli sağlık hizmetinden faydalanması amacıyla genel sağlık sigortasının oluşturulması ve bu kapsamda nüfusun tümünün sağlık güvencesine kavuşturulması, ayrıca sigorta primini ödeyemeyecek durumda bulunanların primlerinin devlet tarafından karşılanacağı belirtilmiştir. Gelir dağılımını iyileştirilmesi amacıyla tarımda küçük üreticilere yönelik doğrudan gelir desteği sağlanması ve gelir artırıcı, istikrar kazandırıcı politikaların uygulanması, konut ihtiyacının karşılanması için uygun finansman modelleri geliştirilmesi, sosyal güvenlik sisteminin nüfusun tamamını kapsayacak şekilde yaygınlaştırılması amaçlanmıştır (7. BYKP, 1996: 200).

1.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında “*Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele*” başlığı altında gelir dağılımı ve yoksulluğa ilişkin bilgiler verildikten sonra bu doğrultudaki amaç, ilke uygulanacak politikalar ile hukuki ve kurumsal düzenlemelere yer verilmiştir.

Planda gelir vergisi tarifesinde yapılan değişiklik ile birlikte çalışanlar üzerindeki vergi yükünün görece olarak hafifletildiği, ancak asgari ücretin vergi dışı bırakılması konusunda bir gelişme sağlanamadığı belirtilmiştir. Sosyal yardım ve sosyal güvenlik sisteminin yoksulları korumada yeterli olmadığı, ekonomik büyüme ile sağlanan gelir artışından yoksulların yeterli düzeyde yararlanamadığı tespit edilmiştir ancak, işi olmayanlara gelir güvencesi sağlayacak olan işsizlik sigortası yasasının olumlu bir gelişme olduğu belirtilmiştir. Amaçlanan politikalar çerçevesinde gelir dağılımını iyileştirmenin, refah artışından toplumun tüm kesimlerinin adil pay almasının ve yoksulluğun azaltılmasının esas olduğu vurgulanmıştır. Görece yoksulluğu azaltan, mutlak yoksulluğu gideren, yoksulları ortalama refah düzeyine yaklaştıracak politikaların uygulanması temel ilke olarak benimsenmiştir (8.BYKP, 2001: 101). “*Sosyal Refahın Artırılması*” başlığı altında gelir dağılımını iyileştirmeye ve yoksulluğu azaltmaya yönelik amaçlar yer almıştır (8. BYKP: 2001: 224-225): Gelir dağılımının iyileştirilerek toplumun tüm kesimlerinin artan refah artışından adil pay alması temel amaçtır. Mutlak yoksulluğun giderilmesi, düşük gelirli ve yoksul kesimlerin ortalama refah düzeyine yaklaştırılması, transfer sisteminin gelirin yeniden dağılımını sağlayacak yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. İstihdam geliştirilerek ekonominin ihtiyaç duyduğu işgücünün yetiştirilmesi sağlanacaktır. İstihdam yapısı tarım dışı sektörler lehine değiştirilecek ve başta gençler, engelliler, kadınlar olmak üzere işsizliği önlemeye yönelik tedbirler alınacaktır. Aktif sigortalı nüfusun artırılarak sosyal güvenlik sisteminin yaygınlaştırılacak, kayıtdışı istihdam etkin denetimle azaltılacaktır. İşsizlik sigortasını etkin olarak uygulanması sağlanacak yoksulluğun azaltılması ve muhtaç durumda bulunan grupların sosyal koruma sağlanması açısından sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemi yeniden yapılandırılacak ve kamu kurum kuruluşları ile yerel yönetimler arasında işbirliği sağlanacaktır.

Yoksullukla mücadeleyle yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamalarının yoksullara ulaştırılmasının sağlanacağı, merkezi idare ile işbirliği içinde bulunan mahalli idarelerin, sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektörün yoksullukla mücadelede etkin yer almaları açısından teşvik edileceği belirtilmiştir. Düşük gelir grubunda bulunanlar ve yoksullar için eğitim, sağlık, ve sosyal hizmetlerin kolay ulaşabilmesini sağlayan bu kesimin konut ihtiyacını karşılamaya yönelik projelerin teşvik edilmesi, yoksullara gıda güvencesi sağlayacak bir sistem geliştirilmesi , doğal afet ve ekonomik kriz zamanlarında yoksulluğun oluşmasına neden olan yoksulların daha da yoksullaşmasını önleyici bir sistem oluşturulması amaçlanmıştır (8. BYKP, 2001: 102).

1.9. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)

Dokuzuncu kalkınma planında “*Gelir Dağılımının İyileştirilmesi, Sosyal İçerme ve Yoksullukla Mücadele*” başlığı altında yoksulluğun azaltılmasına yönelik temel amaç ve politikalara yer verildikten sonra yoksullukla mücadele politikası sayılabilecek istihdamın artırılması başlığı altında işsizliği azaltmaya yönelik, işgücü piyasasında fırsat eşitliği sağlanması, nitelikli işgücü oluşturulmasına yönelik eğitim sistemi ve aktif işgücü politikalarının geliştirilmesine yönelik amaçlara yer verilmiş, sosyal güvenlik ve sosyal yardımlara ilişkin temel amaçlar yer almıştır.

Vergi sistemi açısından dolaylı vergilerin payı sürekli artış göstermiştir. Özel iletişim ve özel işlem gibi yeni vergiler ile birlikte dolaylı vergi yükünde artış meydana gelmiştir. KDV artışı ile damga vergisi ve harçlarda oranların artması çoğunlukla olayların gerçek boyutuyla kavranmasını engellemiştir. Vergi sistemi gerçek kişilerin gelirlerinin vergilendirilmesinde stopaj usulü hariç başarısız olmuştur. Stopaj usulü, bireylerin toplam gelirleri içerisinde menkul sermaye iradı gelirlerinin artması ve beyan usulündeki başarısızlık nedeniyle gelir vergisinde önemli bir hâle gelmiştir ancak kişinin tüm gelirlerinin kavranmasını önleyen unsurlardan biri haline gelmiştir. Basit usulde vergilendirmeye yönelik düzenlemeler ise vergi sisteminde boşluk yaratan bir işleve ve adaletsizliğe neden olmuştur (DPT Vergi Ö.İ.K. Raporu, 2007: 13-14). Beyana dayalı vergilemede istenilen seviyenin gerisinde kalınmış ve sistem birçok konuda başarısız olmuştur. Bu durum mükellefler arasında adaletsizlik oluşturmuştur. Zirai kazançlarda istisna tutarının büyüklüğü ve denetimsizlik vergilemede sorun oluşturmakta

vergilendirilmeyen bir alan oluşturmaktadır. Stopaj usulüyle vergilemenin yaygınlaşmış olması vergi sistemini üniter yapıdan ve beyana dayalı yapısından uzaklaştırmaktadır. Vergi sisteminde stopajın ön planda olması vergi yükünün oluşumunda gelir, servet, harcama unsurlarını dikkate almayıp üniter sistemin yapısına zarar vermektedir (DPT Vergi Ö.İ.K. Raporu, 2007: 25-26). 2008 yılında Gelir Vergisi Kanunu'nda asgari geçim indirimi uygulamasına yer verilmiştir. Bu uygulama ile birlikte ücretlinin ailevi ve medeni durumu dikkate alınarak asgari ücretin büyük bir kısmı bazı durumlarda tamamı vergi dışı bırakılmıştır. Diğer yandan özel sektörde istihdam edilen sigortalılara ödenen yaşlılık, malullük, ölüm sigortası primlerinden işverene isabet eden tutarın yüzde 5'lik bölümü hazine tarafından karşılanması uygulaması getirilmiştir. Bu uygulamalar sonucunda önemli ölçüde istihdam üzerindeki vergi yükü azaltılmıştır. 2007 yılında yüzde 42,7'den 2012 yılında yüzde 35,9'a düşürülmüştür (T.C. Kalkınma Bakanlığı Vergi Ö.İ.K. Raporu, 2014: 14-15).

Dokuzuncu Kalkınma Planında; gelir dağılımı ve yoksulluğa ilişkin önceki dönemlere ilişkin bilgiler verildikten sonra bu kapsamda uygulanması öngörülen temel amaçlara ve politikalara yer verilmiştir. Bu kapsamda planda yer alan temel amaçlar şunlardır (9. BYKP, 2007: 88-89):

- Gelir dağılımındaki dengesizlik ve yoksulluk eğitim, sağlık, çalışma hayatı politikaları, sürdürülebilir büyüme ve istihdam politikalarıyla kalıcı olarak azaltılacak ve yoksulluk ve sosyal dışlanma riskinde olan kişi ve grupların yaşam kaliteleri yükseltilerek sosyal hayata dahil olmaları sağlanacaktır.
- Yoksullar lehine gelirin yeniden dağıtımının sağlanması açısından transfer politikaları etkili hale getirilecek ve sosyal güvenlik sisteminin yaygınlaştırılarak gelir dağılımını iyileştirici yönde etkiye sahip olması sağlanacaktır.
- Yoksulluğun azaltılmasına ilişkin hizmetler yoksulların üretime geçmesini sağlayıcı ve yoksulluk kültürünün oluşmasını önleyici nitelikte olacaktır.
- Kayıtdışı istihdamda olan yoksulların düzgün işlerde çalışması ve sosyal güvenlik kapsamına alınması için gerekli tedbirler alınacaktır.
- Kadına yönelik şiddetin önlenmesi için toplumsal bilinç arttırılacak ve kadınların ekonomik ve sosyal hayata katılımını artırmak amacıyla kadınların mesleki eğitim imkanları geliştirilerek istihdamı artırılabilecektir.

- Çocuk işçiliğini önlemeye yönelik tedbirler alınarak düşük gelir grubunda bulunan ailelerin, özellikle kız çocuklarının ve engelli bireylerin eğitim ihtiyaçları desteklenerek eğitime erişim imkanları kolaylaştırılacaktır.
- Engelli bireylerin ekonomik ve sosyal hayata katılımını artırmak için özel eğitim imkanları ile korumalı işyerleri geliştirilecektir. Yaşlılara yönelik evde bakım hizmeti desteklenecek, çocuğun gelişimi için aileye yönelik eğitici programlar artırılacaktır.
- Kente göç eden vasıfsız ve yoksul kişilerin işsizlik riskini azaltmak amacıyla aktif istihdam politikaları geliştirilecektir.
- Yoksulluk ve sosyal dışlanmaya yönelik politikaların uygulanmasında başta merkezi idare ile yerel idarelerin ve sivil toplum kuruluşları olmak üzere tüm kesimin koordineli bir şekilde çalışması sağlanacaktır.

Sosyal güvenlik sistemi toplumun değişen ihtiyaçlarını karşılayabilen, kaliteli hizmet sunan ve mali sürdürülebilirliği olan bir yapıya kavuşturulacaktır. Sosyal yardım ve sosyal hizmet sisteminde sosyal adalet, eşitlik, etkililik ve etkinlik ilkeleri esas olacaktır. Bu sistemden faydalanan kişilerin tespiti amacıyla ortak bir veritabanı oluşturulacak ve nesnel ölçütlere dayalı bir tespit mekanizması kurulacaktır (9. BYKP, 2007: 89-90). Plan döneminde sosyal sigorta kuruluşları tek çatıda toplanmış olup, norm ve standart birliğinin sağlanması yönünde adımlar atılmış ve vatandaşların tümüne aynı standartlarda sağlık hizmeti sunan zorunlu genel sağlık sigortası (GSS) kurulmuştur. Nüfusun tamamına yakın bir bölümü sağlık sigortası kapsamına alınmıştır. Kadın, engelli, çocuk ve yaşlıların ekonomik ve sosyal yaşamda daha fazla yer almaları ve yaşam kalitesinin artırılmasına yönelik olarak önemli adımlar atılmış, sosyal içermenin sağlanması kapsamında geri kalmış bölgelerde Sosyal Destek Programı (SODES) ve bölgesel sosyal kalkınma programları uygulanmıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı 10. BYKP, 2013: 24).

1.10. Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)

Onuncu kalkınma planında gelir dağılımını iyileştirmeye ve yoksulluğun azaltılmasına ilişkin politika ve amaçlar bir önceki kalkınma planından farklı olarak “Sosyal Koruma” başlığı altında yer almıştır. Gelir dağılımı ve yoksulluğa ilişkin durum

analizi yapıldıktan sonra uygulanması öngörülen politika, amaç ve hedeflere yer verilmiştir.

Plan döneminde mevcut vergi sisteminde toplam vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin oranının yüksek olması vergilemede adalet ilkesini önemli derecede zedelemektedir. Durumun temel nedeni dolaylı vergilerin oranının yüksek olmasından ziyade dolaysız vergilerin yeteri ölçüde tahsil edilememesinden kaynaklanmaktadır. Dolaysız vergilerin yeterli düzeyde tahsil edilememesi vergi gelirlerinin dolaylı vergilere kaymasına neden olmaktadır. Gelir vergisi, kurumlar vergisi ve KDV'nin vergi tabanına yeterince yayılamadığı, dar bir vergi tabanı üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Bu durum vergi yükünde adaletsizliklere neden olmaktadır. Vergilemede istisna, indirim ve muafiyetlerin çokluğu verginin tabana yayılmasını sınırlandırmaktadır. Vergi harcaması olarak vazgeçilen vergilerin yaklaşık olarak yüzde 84'ü gelir vergisi ve kurumlar vergisi kapsamında yer almaktadır. İstisna, muafiyet ve indirim uygulamalarının gözden geçirilerek ekonomik ve sosyal açıdan zorunlu olanlar haricindekilerin kaldırılması ile hem vergi gelirlerinin artmasına hem de dolaysız vergilerin payının artması mümkün olacaktır. Ayrıca bu uygulamaların daraltılması ile verginin tabana yayılarak vergi adaletinin sağlanmasına katkı oluşturacaktır (T.C. Kalkınma Bakanlığı Vergi Ö.İ.K. Raporu, 2014: 27-30).

Onuncu kalkınma planında vergilemeye ilişkin olarak yer alan politika ve amaçlar; vergi yükünün adil dağılımı sağlanacağı ve vergi tabanının, vergilemenin daha adil olmasını ve vergilemenin mali fonksiyonunu yerine getirmesini sağlayacak şekilde genişletileceği, vergi politikası üretim faktörlerinin etkin dağılımını sağlamaya yönelik kullanılacağı belirtilmiştir. Tarım sektörüne yönelik transferler ile sosyal amaçlı programlar başta olmak üzere harcamalar etkinlik artışı sağlamak amacıyla gözden geçirilmesi, kayıtdışı ekonominin azaltılmasıyla ve vergiye gönüllü uyumun artırılmasıyla sağlanacak ek kaynaklar başta işlem vergilerinin düşürülmesi olmak üzere istihdam ve üretimi teşvik ederek büyümeye katkı sağlayacak biçimde değerlendirilmesi hedeflenmiştir. Temel vergi mevzuatının sosyal ve ekonomik politikalar göz önünde bulundurularak uyum sağlanabilir hale getirilecek biçimde yeniden yazılacağı belirtilmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı 10. BYKP, 2013: 75). Ayrıca planda yer alan öncelikli dönüşüm programı çerçevesinde indirim, istisna ve muafiyetlerin gözden

geçirilerek etkin olmayan düzenlemelerin kaldırılması ya da revize edilmesi, sisteme dahil edilecek olan indirim, istisna ve muafiyetlere yönelik kriterlerin belirlenerek uygulama sonuçlarının düzenli değerlendirilmesi hedeflenmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı 10. BYKP, 2013: 160). Toplam vergi gelirleri içerisinde dolaysız vergilerin artırılması dolaylı vergilerde yapılacak düzenlemeler ile desteklenmelidir. Vergi istisna, indirim, muafiyet uygulamaları asgari düzeye indirilmeli ve vergi tabanı genişletilmelidir. KDV’de kamu hizmeti niteliği taşıyan ya da kamu yararı baskın olan sosyal ve kültürel hizmetler, temel gıda maddeleri, sağlık ürünleri, engellilere ve çocuklara sunulan mal ve hizmetler düşük oranda vergilendirilmeli ya da vergiden istisna edilmelidir (T.C. Kalkınma Bakanlığı Vergi Ö.İ.K. Raporu, 2014: 47-48). ÖTV’ye tabi tutulacak olan lüks tüketim mallarının kapsamı genişletilmeli, bu lüks mallar için asgari maktu tutarlar belirlenmelidir; golf, yelken gibi spor dallarına mahsus olan malzeme ve aksesuarlar ile güzellik merkezlerinde bulunan solaryum ve lazer cihazı gibi mallar ÖTV kapsamına alınmalıdır (T.C. Kalkınma Bakanlığı Vergi Ö.İ.K. Raporu, 2014: 54).

Onuncu Kalkınma Planı döneminde sosyal koruma başlığı altında yer alan ve yoksullukla mücadeleyle yönelik olarak uygulanması amaçlanan politikalar şunlardır (T.C. Kalkınma Bakanlığı 10. BYKP, 2013: 44):

- Vergi ve sosyal transferlerin yoksulluğu ve gelir dağılımı eşitsizliğini azaltıcı etkisi artırılacaktır.
- Yoksulluğun nesiller arası aktarımını engellemek amacıyla başta eğitim olmak kaydıyla temel kamu hizmetlerine erişiminde fırsat eşitliği güçlendirilecek ve sivil toplum kuruluşları ile yerel yönetimlerin yoksullukla mücadelede rolü güçlendirilecektir.
- Sosyal hizmet ve sosyal yardımlar alanında bütüncül hizmet sunumunu sağlamak amacıyla Aile Sosyal Destek Programı (ASDEP) modeli uygulanacaktır.
- Sosyal yardım-istihdam bağlantısı güçlendirilerek yoksulların istihdam edilebilirliğinin artırılmasına yönelik programlara devam edilecektir.
- Korunmaya muhtaç çocuklara yönelik olarak öncelikle aile yanında bakım olmak üzere evlat edinme ve koruyucu aile gibi alternatif modeller yaygınlaştırılacaktır.
- Engellilere yönelik istihdam, eğitim ve bakım hizmetlerinin etkinliği artırılacak, yaşlıların evde bakımını sağlamaya yönelik hizmetler yaygınlaştırılacaktır.

Ayrıca istihdamın ve işgücüne katılımın artırılması amacıyla istihdam teşviklerinin etkinleştirilmesi ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, ücret-verimlilik arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Aktif işgücü politikalarının yaygınlaştırılarak, toplumun tüm kesimine iş fırsatlarının sunulduğu, iş sağlığı ve güvenliği ile toplumsal cinsiyet eşitliği şartlarının iyileştirildiği işgücü piyasasının oluşturulmasının temel amaç olduğu belirtilmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı 10. BYKP, 2013: 47).

1.11. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)

On Birinci Kalkınma Planında gelir dağılımı eşitsizliklerini ve yoksulluğu azaltmaya yönelik politika, amaç ve tedbirler “*Sosyal Hizmetler, Sosyal Yardımlar ve Yoksullukla Mücadele*” başlığı altında yer almıştır.

On Birinci Kalkınma Planında yoksullukla mücadeleye yönelik sayılabilecek maliye politika ve tedbirleri olarak; transfer niteliği taşıyan ödemeler kaydı ödeme sistemleri üzerinden yapılması, sosyal yardım, destek ve teşvik uygulamaları gözden geçirilerek etkin olmayan uygulamaların kaldırılması ve yapısal düzenlemeler yapılması hedeflenmiştir. Sosyal yardım programları uygulanırken işgücü piyasasının etkilerinin gözetileceği ve yardım programlarının bütüncül bir anlayışla yürütüleceği ayrıca mükerrerliğin önleneyeceği belirtilmiştir. Vergi sisteminde vergi tabanının genişletilmesi ve vergilemede adaletin güçlendirilmesini sağlayacak şekilde düzenlemeler yapılması hedeflenmiştir. Ödeme gücünü esas alan artan oranlı vergilemeye ilişkin mekanizmaların artırılacağı, vergi oranlarının, kapsamının ve matrahın yeniden düzenlenmesiyle vergi gelirleri içerisinde doğrudan vergilerin payı artırılacağı ve diğer tasarruf araçlarının vergilendirilmesi dikkate alınmak kaydıyla gayrimenkul sahipliği üzerinden alınan vergilerin yeniden değerlendirileceği belirtilmiştir (T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı 11. Kalkınma Planı, 2019: 46-47).

Yoksulluk ve sosyal dışlanma riski taşıyan kişilerin fırsatlara erişimi kolaylaştırılarak ekonomik ve sosyal hayata katılımının artırılması ve yaşam düzeyinin yükseltilmesi temel amaç olarak benimsenmiştir. Bu kapsamda planda uygulanması öngörülen politika ve tedbirler şunlardır (T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı 11. Kalkınma Planı, 2019: 159-160):

- Sosyal yardım istihdam bağlantısı güçlendirilerek yoksulların istihdam edilebilirliğinin artırılmasına yönelik programlara işlerlik kazandırılacak, çalışabilir durumda bulunan kişilere yapılan yardımlar belirli şartlarla verilmeye devam edilecektir.
- Sosyal yardımdan faydalanan çalışabilir durumda olanlar kişilerin istihdama yönlendirilmesi sağlanacaktır.
- İstihdama yönlendirilen sosyal yardımdan faydalanan kişiler geçerli bir sebep olmadığı sürece İŞKUR tarafından teklif edilen işi üç kez kabul etmemeleri durumunda sosyal yardımları bir yıl süre ile kademeli şekilde azaltılacaktır.
- Sosyal hizmet ve sosyal yardım arasındaki bağlantı güçlendirilecektir.
- ASDEP uygulaması sosyal yardımları kapsayacak şekilde genişletilecektir ve sosyal yardım programlarının etkinliği artırılacaktır.
- İnsan odaklı politikalar kapsamında sosyal hizmet modellerinin yaygınlaştırılması ve çeşitlendirilmesi sağlanacaktır.

2. KALKINMA PLANLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Kalkınma planlarında yoksullukla mücadele kapsamında sayılabilecek çeşitli düzenleme ve politikalar bir sonraki kalkınma planında verilen uygulama sonuçları ışığında değerlendirilecektir.

Tablo 2.5: Kalkınma Planlarının Genel Değerlendirmesi, Gelir Dağılımına Yönelik Öngörüler ve Uygulama Sonuçları

Kalkınma Planı	Yoksullukla İlgili Düzenleme/ Öngörü	Uygulama Sonuçları
Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	Gelir dağıtıcı mali politika ile vergi yükünün kişiler arasında dengeli dağıtımı sağlanacaktır. On beş yıl içerisinde sürekli işçi niteliği taşıyan kişiler için işsizlik sigortası kurulacaktır. Yurdun ihtiyaçlarını karşılayacak şekile ve iktisadi kalkınma doğrultusunda sosyal güvenlik faaliyetleri geliştirilecektir.	2. BYKP’de vergi yükünün dağılımının sosyal adalete uygun bir şekilde istenen ölçüde sağlanamadığı belirtilmiştir. İşsizlik sigortası kanunu 1999 yılında kabul edilmiş olup, planda belirtilen süre içinde gerçekleştirilememiştir. 1994 yılında “Sosyal Sigortala Kanunu” kabul edilmiştir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	Sosyal adaleti gerçekleştirmede önemli bir araç olan dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı artırılacaktır. Gelir vergisinde alt gelir dilimleri arasındaki kademeler artırılacaktır. Asgari geçim indirimi bir vergi indirimi haline getirilerek uygulanacaktır. Tarım işçilerinin sosyal güvenliklerini sağlamak için önemli bir unsur olan ve çalışma şartlarını düzenleyici Tarım İş Kanunu çıkarılacaktır. Esnaf ve sanatkârlar, serbest meslekte çalışanlar, bağımsız çiftçilerin ihtiyarlık, hastalık, ölmesi durumlarında gelir güvenliklerini sağlamak amacıyla sosyal sigortalar kurulacaktır.	Plan döneminde toplam vergi gelirleri içerisinde dolaylı vergilerin payı daha fazladır. Plan döneminde gelir vergisi tarifesinde değişiklik yapılmamıştır. AGİ'nin matrahtan indirim usulü terkedilip, vergiden indirim usulü uygulanmaya başlamıştır. 3.BYKP'de tarım işçilerinin sosyal güvenlik sistemi dışında kaldığı belirtilmiştir. 1972 yılında 1479 Sayılı “Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu” yürürlüğe girmiştir
Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı	Planda gelir dağılımını düzeltmek amacıyla gelir farklılıklarının azaltılması amaçlanmıştır. Sosyal yardım hizmetleri sosyal sigorta sistemi dışında kalan ve geleneksel dayanışma imkanlarını yitirmiş güçsüz, kadın, çocuk, yaşlılara öncelik verilerek geliştirilecektir.	4. BYKP'de gelirin çeşitli toplumsal kesimlere göre dağılımının dengeli olmaktan uzak olduğu belirtilmiştir. 2022 Sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun” kabul edilmiştir.
Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı	Toplumsal güvenlik hizmetlerinin yaygınlaştırılarak, bu hizmetleri tek elde toplayacak sosyal hizmetler kurumunun kurulacaktır. Tarım kesiminde ücretli çalışanlar ile küçük tarım üreticilerinin toplumsal güvenliğe kavuşturulacaktır.	1983 yılında “2828 Sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu” kabul edilmiştir. 1983 yılında “2925 Sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu” kabul edilmiştir
Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	Gelir dağılımının düşük gelir grupları lehine iyileştirilmesi amaçlanmıştır. Düşük ve orta gelirli ailelere, Toplu Konut Fonu kredilerinin güven verecek avantajlı şartlarla	6. BYKP'de gelir dağılımında dar gelirli lehine istenen ölçüde iyileşme sağlanmadığı belirtilmiştir. 1984 yılında “2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu” kabul edilmiştir. Bu kapsamda dar

	verilecek ve konut yatırımları için yeni kaynakların sağlanacaktır.	gelirli ailelerin konut edinmesi sağlanmaya çalışılmıştır.
Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı	Toplumsal en önemli kesimini oluşturan çiftçi, esnaf, işçi,memur ve emeklileri ekonomik yönden güçlendirmek. Yönetim, kaynak ve norm birliği sağlanarak sağlık sigortasının kapsamı genişletmek. Genel sağlık sigortasına geçiş konusunda yapılan çalışmalara devam edileceği belirtilmiştir.	7. BYKP’de 1990-1994 döneminde ücret ve maaşlarda yüksek oranlı reel artışlar sağlandığı, ücret ve maaşların GSYİH içindeki paylarının yükseltildiği belirtilmiştir. 7. BYKP’de Sağlık sigortasının tüm nüfusu kapsayacak şekilde genişletilemediği norm ve standart birliği sağlanamadığı belirtilmiştir. 1992 yılında “3816 Sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Kanunu” kabul edilmiştir.
Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	Yoksulluk sınırı altında kalanların refah seviyelerini yükseltmek için Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu etkin bir sisteme kavuşturulacaktır. Tarımda kayıtlı küçük üreticilere doğrudan gelir desteği sağlanmak suretiyle gelir dağılımı iyileştirilmeye çalışılacaktır. İş ve İşçi Bulma Kurumu yeniden düzenlenerek İş-Kur Kanunu’nun çıkarılacaktır. Yapılacak yeni düzenlemelerle aylık ve ücretlerin asgari tutarının vergi dışı bırakılması için düzenleme yapılması yönünde çalışma yapılacaktır.	1999 yılında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu tarafından 1.4 milyon kişiye eğitim,sağlık,muhtelif yardımlar, ve deprem yardımları yapılmıştır. 2000 yılında çiftçilere yönelik olarak doğrudan gelir desteği uygulanması yönünde pilot proje başlatılmıştır. İş ve İşçi Bulma Kurumu İş-Kur adı altında yeniden örgütlenmiştir. Çalışan kesim üzerindeki vergi yükü görece olarak hafifletilmesine rağmen asgari ücretin vergi dışı bırakılması yönünde gelişme sağlanamamıştır.
Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	Çalışma hayatında Avrupa Birliği ve Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (ILO) norm ve standartları dikkate alınacaktır. Transfer sistemi yoksullar ve yoksulluk riskinde bulunanların lehine gelirin yeniden dağılımını sağlayacak bir yapıya kavuşturulacaktır.	AB Mevzuatına ve ILO sözleşmelerine uyum sağlamayı amaçlayan 4857 sayılı İş Kanunu 2003 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu dönemde engelli, emekli, dul-yetim, öğrenciler,yoksul ve kırsal kesimde yaşayan ailelere yönelik gelir artışı sağlayan transferler yapılmıştır.

	Sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaştırılması, genel sağlık bilgi sisteminin geliştirilmesi, genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması amacıyla Sağlıkta Dönüşüm Programı başlatılacaktır. Aktif işgücü politikalarının yürütülmesi amaçlanmıştır	2006 yılında “5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu” kabul edilmiştir. 9. BYKP’de İstihdamın artırılmasında etkin bir araç olarak aktif işgücü politikalarına verilen önemin 8.BYKP döneminde arttığı belirtilmiştir.
Dokuzuncu Kalkınma Planı	Özellikle kırsal bölgelerdeki kız çocuklarının, engellilerin, düşük gelirli ailelerin çocuklarının eğitim ihtiyaçlarının karşılanması ve eğitime erişimin kolaylaştırılması amaçlanmıştır. Tarımdaki yapısal değişim sonucu kente göç eden yoksul ve vasıfsız insanların yoksulluk riskini azaltmak için aktif istihdam politikaları geliştirilmesi. Kayıtdışı olarak çalışan yoksullar iş güvencesi kapsamına alınacak ve çalışanların düzgün işlerde çalışmalarını sağlayacak düzenlemeler yapılacaktır. Bölgesel gelişmenin sağlanması ve bölgeler arası gelir dengesizliklerini azaltmak amaçlanmıştır.	Çocukların ve gençlerin fırsat eşitliğinin artırılmasına yönelik şartlı eğitim, şartlı sağlık yardımları, ücretsiz kitap, okul sütü, taşınmalı eğitim, erken çocukluk eğitimi uygulamaları yaygınlaştırılıp, artırılmıştır. Bu dönemde tarımda kayıtdışı istihdam azalmış ve aktif işgücü programlarına ayrılan kaynaklar ve faydalanan kişi sayısı artmıştır. Türkiye’de iş kazaları ve meslek hastalığı yüzünden işini kaybedenlerin sayısı oldukça yüksektir. Bu kapsamda 2012 yılında 6331 sayılı “İş Sağlığı Ve Güvenliği Kanunu” kabul edilmiştir. Geri kalmış olan bölgelerde sosyal içermenin sağlanması kapsamında Sosyal Destek Programı olmak üzere çeşitli programlar uygulanmıştır.
Onuncu Kalkınma Planı	Bu plan döneminde Türkiye’nin yüksek gelir grubu ülkeler arasına girmiş ve mutlak yoksulluk sorununu çözmüş bir ülke haline gelmesi amaçlanmıştır.	11.BYKP’de bu plan döneminde yürütülen politikalar sonucunda mutlak yoksulluğun ortadan kaldırıldığı, göreceli yoksullukta gerileme kaydedildiği belirtilmiştir.
On Birinci Kalkınma Planı	Yoksulluk ve sosyal dışlanma riski altındaki nüfusun yaşam düzeyinin yükseltilmesi, gelir dağılımının iyileştirilmesi, yoksulluğun azaltılması temel amaçtır. Kırsal işgücünün istihdamının artırılması kırsal toplumun yeterli gelir düzeyine	Bu plan hâlâ uygulama aşamasındadır.

	kavuşturulmasıyla nüfusun kırdan tutundurulması temel amaçtır	
--	---	--

Kaynak: Kalkınma Planlarından yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Birinci BYKP’de halkın büyük çoğunluğunun refah açısından zorlu şartlarda olduğu belirtilmiştir ancak yoksulluk kavramına yer verilmemiş ve doğrudan yoksullukla mücadele politikası yer almamıştır. Adil gelir dağılımını sağlama, eğitim ve sağlığa erişimde hizmetten yararlanma açısından bölgeler arası eşitlik sağlama, düşük gelir gruplarının konut ihtiyacını karşılama ve üretim hedeflerinde ücret mallarına öncelik verilmesi, eğitim seviyesinin yükseltilerek refahın artırılması, sosyal güvenlik sisteminin kurulması yoksulluğu azaltmaya yönelik politika aracı olarak benimsenmiştir. Planda sosyal yardımlara yer verilmemiş, “sosyal güvenlik” başlığı altında planda belirtilen süre içinde kurulması amaçlanan işsizlik sigortası uygulaması hayata geçirilememiştir.

İkinci BYKP’de yoksulluğu önlemeye yönelik doğrudan politikalara yer verilmemiştir. “*Toplumun Güvenlik İçinde Gelişmesi ve Refah*” başlığı altında yer verilen “sosyal güvenlik” ve “sosyal refah hizmetleri” başlığı altında sosyal güvenliğin gelirin dengeli dağılımının sağlanmasında önemli bir mekanizma olduğu vurgulanmıştır. Sosyal yardımlara ilk kez bu planda yer verilmiş olup, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerim koordineli biçimde uygulanacağı belirtilmiş ancak, sosyal yardım ve sosyal hizmet alanındaki dağınık yapının devam ettiği, bir sonraki kalkınma planında da aynı hedefin yer aldığı görülmüştür.

Üçüncü BYKP’de “*Gelir Dağılımının İyileştirilmesi*” başlığına yer verilmiş olup, bunun uzun vadede gerçekleştirilecek bir hedef olduğu, kısa dönemde artan refahtan herkesin asgari ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde pay almasının sağlanacağı belirtilmiştir. Bu planda da doğrudan yoksullukla mücadele politikasına yer verilmemiş olup, yoksullukla mücadelenin gelir dağılımını düzenleme, sosyal güvenlik sistemini geliştirme politika araçları etrafında şekillendiği görülmüştür. Vergi politikasının ise gelirin dengeli dağılımında işlerlik gösteremediği, gelir vergisi yükünün ücretli kesimin üzerinde kaldığı belirtilmiştir.

Dördüncü BYKP’de maliye politikasının öncelikli amacı olarak gelir dağılımını iyileştirmek, vergisel düzenlemeler ile ücretliler üzerindeki ağır vergi yükünü kaldırmak, ve vergilemedeki adaletsizlikleri gidermek amaçlarının yoksullukla mücadele

kapsamında kullanılacak mali politika aracı olarak benimsendiği söylenebilir. Bu planda da doğrudan yoksullukla mücadele politikasına yer verilmemiş olup, bu kapsamda sayılabilecek politikaların; gelir dağılımını iyileştirme, sosyal yardım ve hizmet mekanizması ile bunların kapsamının genişletilmesi, vergisel düzenlemeler ile ücretlilerin korunması, çalışanların çalışma koşullarını iyileştirmek gibi politika araçları etrafında şekillendiği görülmüştür.

Beşinci BYKP’de özellikle orta gelir grubunda bulunanların artan milli gelirden daha fazla pay almalarını sağlamak adına düzenlemelerin yapılmasının hedeflenmesi, özellikle genç işsizliğin azaltılarak istihdamın artırılması, büyümenin istikrar içinde yürütülmesi ve enflasyonun kontrol altında tutulması, sosyal yardım ve sosyal güvenlik mekanizmalarının kapsamının genişletilmesi hedeflerinin benimsenmesinin yoksullukla mücadeleyi destekleyen amaçlar olarak yer aldığı ve doğrudan yoksul ve yoksulluk kavramına yer verilmediği görülmüştür. Vergi politikası kapsamında KDV’nin uygulamaya konulmasıyla birlikte toplam vergi gelirleri içerisinde dolaylı vergilerin oranının oldukça yükseldiği görülmüştür. Vergi tarifesinde basamakların geniş tutulması artan oranlı vergileme ilkesini zedelemiş ve ilk basamağa uygulanacak oran düşük gelir gruplarını korumak adına düşürülmüştür. Düşük ve orta gelir grubunda bulunan ailelere konut yatırımları için kaynak sağlanması adına 1984 yılında “2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu” kabul edilmiş ve uygulamaya konulmuştur.

Altıncı BYKP’de önceki planlarda olduğu gibi doğrudan yoksullukla mücadeleye yönelik politikaların yer almadığı görülmüştür. Makroekonomik hedefler doğrultusunda, istikrarlı ve dengeli kalkınma stratejisi kapsamında; gelir dağılımının iyileştirilmesi, bölgesel gelişmişlik farkları ile işsizliğin azaltılması, enflasyonunu kontrol altında tutulması gibi hedeflerin başlıca politika aracı olarak benimsendiği görülmüş, ücretlilerin enfasyona karşı korunması ve istihdamın geliştirilmesinin büyüme politikalarıyla birlikte yürütülmesinin gerekliliği vurgulanmıştır. Yoksullukla mücadelenin bu politika araçları şeklinde ele alındığı görülmüştür ayrıca yoksullukla mücadele kapsamında sayılabilecek olan, 1992 yılında “3816 Sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması” Kanunu kabul edilmiş ve uygulamaya konulmuştur.

Yedinci BYKP’de “*Gelir Dağılımının Artırılması ve Refahın Yaygınlaştırılması*” başlığı altında toplumsal refahın artırılması ve gelir dağılımının iyileştirilmesi temel amaç olarak benimsenmiştir. “Yoksulluk” kavramına ilk kez bu planda yer verilmiş olup, gelişmekte olan ülkelerin çoğunda ve az gelişmiş ülkelerde açlık ve aşırı yoksulluk dahil ciddi sorunlar yaşandığı belirtilmiştir. Plan, yoksulluk sınırının altında kalanların SYDTF’nin etkin sisteme kavuşturulması ile refahlarını artırmayı ve alt gelir grubunda bulunanların refahını artırmak amacıyla doğrudan yardım sistemleri geliştirilmesini hedeflemektedir. Bu haliyle planda yoksullukla mücadelenin merkezinde sosyal yardım mekanizmasının benimsendiği yönünde kanıya varılmaktadır. Planda aktif işgücü piyasasına ağırlık verileceği, bu kapsamda işgücüne yönelik mesleki eğitim programlarına yer verileceği belirtilmiştir. Bu çerçevede plan “yoksul” olarak istihdamda olmayan ve herhangi sosyal yardım mekanizmasından faydalanmayan bireyleri ele aldığı, bu haliyle istihdamda olan ancak yoksulluk sınırının altında kalan bireylerin “yoksul” kapsamında ele alınmadığı yönünde kanıya varılmaktadır. Ayrıca planda ücretlerin asgari tutarının vergi kapsamı dışında bırakılmasına yönelik çalışma yapılacağı ancak bir sonraki kalkınma planında bu yönde bir gelişme sağlanamadığı belirtilmiştir.

Sekizinci BYKP’de “*Sosyal Refahın Artırılması*” başlığı altında “*Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele*”, “*İstihdam*”, “*Sosyal Hizmetler ve Yardımlar*”, “*Çalışma Hayatı*” gibi düzenlemelere ve bu doğrultuda uygulanması öngörülen politikalara yer verilmiştir. Bu planda önceki planlardan farklı olarak doğrudan yoksullukla mücadeleye yönelik amaçların yer aldığı ve bu kapsamda doğrudan politika hedeflerinin benimsendiği görülmüştür. Bu plan ile birlikte ekonomik büyümeyi temel alan mutlak yoksulluğu ortadan kaldıran, göreceli yoksulluğun ise ortalama refah düzeyine erişmesini sağlayacak ekonomik ve sosyal politikaların birlikte uygulanması amaçlanmıştır. Sekizinci BYKP ile birlikte mutlak ve göreceli yoksulluk kavramlarına değinilmiş ve yoksulluk çözümlenmesi gereken bir sorun olarak yer almıştır. Planda özellikle yoksulluk riski yüksek olan gruplara; engellilere, kadınlara, gençlere yönelik olarak işsizliği önleyici, aktif ve pasif istihdam politikalarının uygulanması hedeflenmiştir. Planda bu haliyle, “yoksul” olarak, çalışmayan ve istihdamda olmayan kişileri ele aldığı, çalışan ancak yoksulluk sınırı altında bulunan bireylerin “yoksul” kapsamında ele alınmadığı yönünde kanıya varılmaktadır. Bu plan ile birlikte sosyal

yardımların ve hizmetlerinin kapsamının genişletilmesinin gerekliliği ve etkinliğinin artırılmasına ağırlıklı olarak yer verildiği ve yoksullukla mücadeleye yönelik; ağırlıklı olarak gelir dağılımının iyileştirilmesi, işsizliğin azaltılması gibi hedefler ile sosyal yardım ve hizmet politikaların benimsendiği görülmüştür.

Dokuzuncu “*Gelir Dağılımının İyileştirilmesi, Sosyal İçerme ve Yoksullukla Mücadele*” başlığına yer verilmiş olup, doğrudan yoksullukla mücadeleyi hedef alan politikalara yer verildiği görülmüştür. Yoksullukla mücadele ve gelir dağılımı politikalarının büyüme ve istihdam politikaları ile azaltılacağı vurgulanmıştır. Bu kapsamda yoksullukla mücadelenin; büyüme, istihdam, nitelikli işgücünün oluşturulması, sosyal yardım ve hizmet mekanizması dahilinde üretilecek politikalar etrafında şekillendiği görülmüştür. Planda yoksulların işsizlik riskini azaltmak adına aktif istihdam politikalarının geliştirileceği vurgulanmış, bu kapsamda “yoksul” olarak çalışmayan ve işgücüne dahil olmayan bireylerin ele alındığı kanısı ağırlık kazanmaktadır. Oysa ki bireylerin işgücüne dahil olması halinde de bireyler yoksulluk sınırının altında kalabilmekte veya yoksulluk riskine maruz kalabilmektedir. Planda vergi politikası kapsamında ise gelir dağılımını düzenlemede bir araç olarak; vergi tabanının genişletilmesi, muafiyet ve istisnaların gözden geçirilerek değerlendirilmesi ve vergi yükünün adil dağılımının sağlanması hedeflerine yer verilmiştir.

Onuncu Kalkınma Planı’nda “*Nitelikli İnsan, Güçlü Toplum*” başlığı altında “*Sosyal Koruma, İstihdam ve Çalışma Hayatı*”, “*Sosyal Güvenlik*”, “*Eğitim*”, “*Sağlık*”, “*Adalet*”, “*Güvenlik*” gibi birçok konuda hedeflenen politikalara yer verilmiştir. Planda yoksulluk ve sosyal dışlanma riski altında olan grupların fırsatlara erişimlerinin kolaylaştırılarak ekonomik ve sosyal hayata dahil olmalarını sağlamak ve artırmak, bu kapsamda yaşam kalitelerinin artırılması, gelir dağılımının düzeltilmesi ve yoksulluğun azaltılmasının temel amaç olarak benimsendiği ve sosyal yardım ve hizmet alanındaki istihdam bağlantılı bir sistemin oluşturulmasının amaçlandığı belirtilmiştir. Bu kapsamda yoksulluğun azaltılması ve gelir dağılımının iyileştirilmesinde sosyal yardım ve hizmet ağırlıklı bir politikanın benimsendiği görülmüştür. Plan döneminde özellikle mutlak yoksulluk sorununun çözülmesinin hedeflendiği vurgulanmıştır. Vergi politikasında ise, bir önceki kalkınma planı ile benzer şekilde vergi tabanının genişletilerek vergilemenin

daha adil olmasının sağlanması amaçlarının benimsenmesi, bu konuda istenen ölçüde iyileşme sağlanamadığı yönünde kanıya varılmaktadır.

On Birinci Kalkınma Planı'nda bir önceli planla benzer şekilde “*Nitelikli İnsan, Güçlü Toplum*” başlığı altında “*İstihdam ve Çalışma Hayatı*”, “*Eğitim*”, “*Sağlık*”, “*Sosyal Hizmetler, Sosyal Yardımlar ve Yoksullukla Mücadele*” başlıklarına yer verilmiş olup, doğrudan yoksullukla mücadeleye yönelik ve yoksullukla mücadeleyi destekleyici yönde hedeflere yer verildiği görülmüştür. Özellikle yoksul kesimlerin istihdam edilebilirliği vurgulanmış ve sosyal yardımlardan faydalanan yoksul kesimin çalışabilecek durumda olanların istihdam edilmesinin sağlanması amacına yer verilmiştir. Bu noktada planda “yoksul” olarak önceki planlardakine benzer şekilde çalışmayan ve istihdamda olmayan kişilerin ele alındığı düşüncesi ağırlık kazanmaktadır. Vergi politikası kapsamında ise gelir dağılımını düzenleyici politikalar çerçevesinde verginin tabana yayılması, doğrudan vergilerin payının artırılması, vergilemede adaletin sağlanması amaçlarına yer verilmiş olup, bu noktada daha etkin politikalara gereksinim olduğu kanısına varılmakla birlikte, asgari ücrette iyileşme sağlandığı belirtilmiş, asgari ücretin vergi dışı bırakılması yönünde bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YOKSULLUĞUN GENEL GÖRÜNÜMÜ VE YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULANAN MALİ POLİTİKALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

1. TÜRKİYE’DE YOKSULLUĞUN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Türkiye’de yoksulluk TÜİK’in yaptığı araştırmalar doğrultusunda değerlendirildiğinde gelir dağılımında 2006 ve 2018 yılları arası gelir dağılımı eşitsizliğini ölçen gini katsayısında bir azalma görülse de özellikle AB ülkeleriyle karşılaştırıldığında hala bu oran çok yüksektir ve yoksulluğun en önemli nedeni olarak görülmektedir. Eşdeğer hanehalkı fert gelirini %50’si baz alındığında 2006 ve 2018 yılları arasında yoksulluk oranında bir azalma meydana geldiği görülürken, bölgesel olarak Ortadoğu Anadolu en yüksek yoksulluk oranına sahiptir. Eğitim durumuna göre ise en yoksullar okur-yazar olmayanlar ve bir okul bitirmeyenler olarak belirlenmiştir.

Bir ülkedeki belli bir dönemdeki milli gelirin ülke vatandaşları arasında dağılımını ölçen Gini katsayısı 0’ a yaklaştıkça kişisel gelir dağılımında ki eşitsizlik azalırken, 1’e yaklaştıkça gelir dağılımında ki eşitsizliğin arttığını ve gelir dağılımında bozulmalar meydana geldiğinin göstergesidir. P80/P20 oranı ise, en yüksek gelire sahip %20’lik kesimin en düşük gelire sahip %20’lik kesimin gelirine oranlanması ile elde edilir. En yüksek gelire sahip kesimin en düşük gelire sahip olan kesime göre milli gelirden ne kadar fazla pay aldığının göstergesidir. Tablo 3.1’de TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları araştırması verileri ile Türkiye’deki gelir dağılımı ve P80/P20 oranı yıllar itibariyle gösterilmiştir.

Tablo 3.1: Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Gelire Göre Gini Katsayısı ve P80/P20 Oranı, 2006-2019

Yıllar	Gini Katsayısı	P80/P20 Oranı
2006	0,428	9,6
2007	0,406	8,1
2008	0,405	8,1
2009	0,415	8,5

2010	0,402	7,9
2011	0,404	8,0
2012	0,402	8,0
2013	0,400	7,7
2014	0,391	7,4
2015	0,397	7,6
2016	0,404	7,7
2017	0,405	7,5
2018	0,408	7,8
2019	0,395	7,4

Kaynak: TÜİK (2019), Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması.

2006-2018 yılları arasında gini katsayısı en düşük olduğu yıl 2014' tür (0,391). Ancak 2015 yılından 2018 yılına kadar olan sürede oran giderek artış göstermiştir ve gelir dağılımındaki bozulma artmıştır. P80/P20 oranı en yüksek 2006 yılında ölçülmüştür ve geliri en yüksek %20'lik grup geliri en düşük %20'lik gruba göre milli gelirden 9,6 kat daha fazla pay almıştır. 2012-2014 yılları arasında azalma eğilimi gösterirken bu yıllardan sonra tekrar arttığı görülmektedir.

Tablo 3.2.: Eşdeğer Hanehalkı Fert Gelirine Göre Hesaplanan Yoksulluk Oranı, 2006-2019.

Yıllar	%40 Medyan Değerine Göre	%50 Medyan Değerine Göre	%60 Medyan Değerine Göre	%70 Medyan Değerine Göre
2006	12,8	18,6	25,4	32,0
2007	9,9	16,3	23,4	30,1
2008	10,1	16,7	24,1	30,9
2009	10,6	17,1	24,3	31,1
2010	10,3	16,9	23,8	30,6
2011	10,1	16,1	22,9	30,0
2012	10,0	16,3	22,7	30,2
2013	9,1	15,0	22,4	29,5
2014	8,7	15,0	21,8	29,4
2015	8,7	14,7	21,9	29,5
2016	8,4	14,3	21,2	28,7
2017	7,4	13,5	20,1	28,1
2018	7,9	13,9	21,2	28,5
2019	8,3	14,4	21,3	28,5

Kaynak: TÜİK (2019), Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması.

Gelir eşitsizliği günümüzde kişilerin gelirleri arasındaki farklardan yola çıkılarak ölçülmektedir. Bireysel refah için hane içindeki fert sayısı da önem taşımaktadır. Aynı gelire sahip olan iki hanehalkından fert sayısı daha az olan hanehalkındaki refah seviyesi

fert sayısı fazla olan hanehalkından daha yüksek olacaktır. Bundan dolayı hanedeki fert sayısını dikkate alarak hanehalkı toplam kullanılabilir gelirini bireysel gelire dönüştürmek gerekmektedir. Ancak bu hesaplamayı yaparken çocuk-yetişkin bileşimindeki farklılıklar dikkate alınmalıdır (TÜİK, 2008: 66). Tablo 3.2’de eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert gelirinin %40, %50, %60 ve %70 medyan değerine göre hesaplanmış yoksulluk oranları verilmiştir. Buna göre bu medyan değerlerin altında eşdeğer hanehalkı fert gelirine sahip olanlar yoksul olarak kabul edilmektedir. TÜİK hesaplamalarda %50 medyan değerini esas almaktadır. Bu medyan değere göre 2006 yılında 18,6 olan yoksulluk oranı 2018 yılına gelindiğinde 13,9’a gerilemiştir. Medyan gelirin % 60’ı alınarak belirlenen yoksulluk sınırına göre 2006 yılında yoksulluk oranı 2018 yılına göre 4,2 puan gerilerken, medyan gelirin % 70’i esas alınarak hesaplanan yoksulluk sınırına göre yoksulluk oranı 3,5 puan gerilemiştir.

Tablo 3.3: Satın Alma Gücü Paritesi Cinsinden Yoksulluk Sınırlarına Göre Fert Yoksulluk Oranı, 2007-2015

Yoksulluk sınırları	Fert Yoksulluk Oranı %								
	2007(**)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kişi başı günlük 2,15 \$'ın altı (*)	0,52	0,47	0,22	0,21	0,14	0,06	0,06	0,03	0,06
Kişi başı günlük 4,3 \$'ın altı (*)	8,41	6,83	4,35	3,66	2,79	2,27	2,06	1,62	1,58

Kaynak: TÜİK (2015), Yoksulluk Araştırması.

*1 \$'ın altı satınalma gücü paritesine göre (SGP) göre karşılığı olarak 2007 yılı için 0,926 TL, 2008 yılı için 0,983 TL, 2009 yılı için 0,917 TL, 2010 yılı için 0,990 TL, 2011 ve 2012 yılları için 1,004 TL, 2013 yılı için 1,10 TL; 2014 yılı için 1,20 TL ve 2015 yılı için de 1,24 TL kullanılmıştır.

**2007 yılından itibaren yeni nüfus projeksiyonları kullanılmaktadır.

Satın alma paritesine göre kişi başı günlük harcaması 2,15 \$'ın altında kalan kişi oranı 2017 yılında % 0,52 iken, 2015 yılında % 0,06'ya gerilemiştir. Kişi başı günlük harcama 4,3 \$ alındığında ise 2007 yılında fert yoksulluk oranı %8,41 ölçülürken, 2015 yılında %1, 58'e gerilemiştir.

Tablo 3.4: Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirine ve Eğitim Durumuna Göre Yoksulluk Oranı, 2018-2019

Yoksulluk Riski	Yoksulluk oranı (%)									
	Okur-yazar olmayanlar		Bir okul bitirmeyenler		Lise altı eğitilmişler		Lise ve dengi okul mezunları		Yükseköğretim mezunları	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
%50	27,5	26,1	23,6	22,4	12,1	13,4	5,8	6,9	2,2	2,5
%60	36,2	35,2	33,2	32,8	19,8	20,4	10,3	11,9	3,7	4,2

Kaynak: TÜİK (2019), Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması.

Yoksulluk oranı eğitim durumu ve eşdeğer kullanılabilir fert gelirine göre incelendiğinde yoksulluk sınırı %50 alındığı durumda okur-yazar olmayanların yoksulluk oranı 2018 yılı için %27,5 iken, bir okul bitirmeyenlerde bu oran %23,6 lise altı eğitilmişlerde %12,1 lise ve dengi okul mezunlarında %5,8 ve yükseköğretim mezunlarında % 2,2 olarak ölçülmüştür. Okur-yazar olmayanlar yoksulluk oranının en fazla olduğu grup olurken, en düşük yoksulluk oranına yükseköğretim mezunları sahip olmuştur. Bu durum eğitim düzeyinin yoksulluk üzerindeki önemini göstermektedir.

Tablo 3.5: Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Bölgesel Yoksul Sayıları, Yoksulluk Oranları, 2019

	Yoksulluk Sınırı (*) (TL)	Yoksul Sayısı (Bin Kişi)	Yoksulluk Oranı (%)
Türkiye	10 793	11 641	14,4
İstanbul	14 020	1 660	11,0
Batı Marmara	11 822	447	12,9
Ege	11 961	1 080	10,5
Doğu Marmara	12 475	666	8,4
Batı Anadolu	12 673	853	10,8
Akdeniz	9 635	1 379	13,3
Orta Anadolu	10 002	388	9,9
Batı Karadeniz	10 521	507	11,3
Doğu Karadeniz	10 812	296	11,4
Kuzeydoğu Anadolu	7 774	250	11,9
Ortadoğu Anadolu	7 006	411	10,8
Güneydoğu Anadolu	5 987	971	11,1

Kaynak: TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Bölgesel Sonuçları.

(*) Medyan gelirin %50'si esas alınmıştır.

2018 yılına ait gelir ve yaşam koşulları bölgesel araştırmasına ilişkin sonuçlar bir önceki takvim yılı referans alınmıştır. Buna göre medyan gelirin %50'si alındığında yoksulluk oranının en az olduğu bölge %8,9 ile Doğu Karadeniz olurken, en fazla olduğu bölge %13,6 ile Ortadoğu Anadolu olmuştur. Bunu %12,7 ile İstanbul ve %12,6 ile Batı Marmara takip etmektedir.

2. TÜRKİYE'DE YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULANAN MALİ POLİTİKALAR

Bu bölümde kalkınma planlarında yer alan hedef ve düzenlemeler doğrultusunda, gelir dağılımını etkilemesi ve yoksullukla mücadele kapsamında Türkiye'deki mevcut vergi politikası ve harcama politikası değerlendirilecektir.

2.1. Yoksullukla Mücadelede Vergi Politikası

Önemli bir kamu geliri olan vergi, günümüzde kamu hizmetlerinin finansmanı için gereken giderleri karşılamak amacıyla, devletin kişi ya da kurumlardan zora dayanarak aldığı parasal tutarlardır. Vergi kamu hizmetlerinin karşılığı olarak alındığından sunulan kamu hizmetinden kişi ve kurumlar faydalansın ya da faydalanmasın zora dayanarak alınan karşılıksız ve belirli bir takım kurallara bağlı olan kamu geliridir. (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2013: 137). Vergiler, çağdaş devletin faaliyetlerini gelirlerini oluşturan asli ve en önemli kaynağıdır. Her ülkenin mali sisteminin o ülkenin ekonomik, siyasal, kültürel ve demografik (nüfus) yapısı ile yakın ilişkisi vardır. Piyasa ve karma ekonomi sisteminin hakim olduğu ülkelerde devlet gelirleri içinde vergi gelirleri %70-90 arasında paya sahip olup, önemli bir miktara ulaşmaktadır (Erdem, Şenyüz ve Tatlıoğlu, 2017: 98).

Maliye politikaları gelir dağılımı eşitsizliğinin önlenmesinde ve yoksullukla mücadelede önemli bir yere sahiptir. Bu maliye politikaları da vergi politikaları ve kamu harcama politikalarıdır. Kamu harcamalarından faydalanma hususunda farklı gelir gruplarına öncelik tanınması ve farklı gelire sahip olan kişilere farklı vergi ve vergi oranlarının uygulanması gibi uygulamalarla eşitsizlikler giderilmeye çalışılmaktadır (Ay ve Haydanlı, 2017: 145). Verginin sosyal fonksiyonu, verginin gelir dağılımında adaletin sağlanmasında bir araç olarak kullanılmasını ifade eder. Toplumdaki gelir dağılımı adil

olmayabilir. Toplumun bir kısmı, asgari geçimini sağlayacak bir gelire sahip olmayabilir. Konut sorunu, işsizlik vb. diğer nedenler, devletin gelir dağılımına müdahale etmesini gerektirir. Gelir dağılımında adaletin sağlanmasında devletin kullanacağı en önemli araç vergilerdir. Devlet toplumun yüksek kesimlerinden vergi yoluyla elde ettiği gelirleri, transfer harcamaları yolu ile toplumdaki yoksul kesimlere aktarmak suretiyle gelir dağılımındaki adaletsizliği giderebilir (Pehlivan, 2013: 98-99). Maliye politikasının araçlarından bir tanesi olan vergi politikası ise; yeni vergi koymak, mevcut vergileri kaldırmak, indirim, istisna, muafiyetler, artan oranlı vergileme ile çeşitli teşvik türleri gibi araçlar kullanarak belirli ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmak amacıyla uygulanan politikalaradır.

İzlenen vergi politikaları, vergi oranı, vergi denetiminin dozajı, vergilemede ödeme gücünün dikkate alınıp alınmadığı, verginin niteliği (dolaylı- dolaysız), verginin yansıtılma imkanının varlığına bağlı olup, tüm bu faktörler gelirin yeniden dağılımı üzerinde etkilidir. Kamusal mal ve hizmetlerin finansmanının sağlanmasında bunlardan yararlananlara paylaştırılan bir vergi sistemi adalete uygun olacaktır. Vergilemede uyulması gereken norm Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 73. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre gerek yeni vergilerin konulmasında gerekse mevcut olan vergilerde değişiklik yapılırken kişilerin mali güçleri esas alınarak vergilerin bu güç üzerine oturtulmasıdır. Bir vergi ancak mali güce uygun olduğu takdirde adaletlidir ve bu ölçüde maliye politikasının sosyal amacına da uygundur (Yüce, 2002: 13).

Gelirin vergilendirilmesinde yapılan ayarlamalar ile birlikte bireylerin tasarruf, tüketim ve yatırım yapıları değiştirilebilmektedir, dolayısıyla devlet makro ekonomik hedefleri gerçekleştirme imkanı sağlamaktadır. Gelir vergileri ile devlet, ödeme gücü olan bireylerden bu güçleri ile orantılı aldığı vergileri transfer harcaması ile ekonomiye aktarmaktadır. Devletin vergileme süreci ile vergi kaynağı üzerindeki belirleyiciliği arttığından gelir vergileri, ekonomik faaliyetlerin büyük ölçüde kayıt altına alınabildiği ekonomilerde önemli bir maliye politikası aracı olmaktadır (Selen, 2011: 22).

2.1.1. Gelir Üzerinden Alınan Vergiler

2.1.1.1. Gelir Vergisi

Günümüz vergi sistemleri içinde en önemli payı olan kişisel gelir vergisi maliye politikalarının etkin bir aracı olarak uygulanmaktadır. Gerçekten bu vergi bir taraftan mükellefin özelliklerine göre kişiselleştirilmesinden dolayı gelir dağılımını iyileştirirken; diğer taraftan çeşitli teşvik önlemleri uygulanmasına olanak vermesi nedeniyle de kaynak ayırımında etkinliği sağlamada önemli bir rol oynar (Şener, 2007: 233). Şahsi gelir vergisinin kişisel ve ailevi durumları dikkate almasına bağlı kişiselleştiribilmesi nedeniyle vergi sistemi içinde özellikle vergi adaleti bakımından önemli bir yeri vardır (Erdem, Şenyüz ve Tatlıoğlu, 2017: 290).

Ödeme gücü ilkesinden hareketle, herkesin gelirine oranla ödeyebileceği ölçüde alınan bir vergi olan gelir vergisi artan oranlı olarak uygulanır. Gelir vergisinde adaletin sağlanması amacına yönelmiş olan artan oranlı tarife her toplumun “sosyal adalet” kavramı ortak özellikler taşısa dahi birbirinden farklı olabileceğinden her toplumda farklı uygulama ve etkilere yol açabilmektedir (Altay, 2017: 170).

Yoksullukla mücadelede kişilerin ödeme gücünü esas alan bir vergi politikası ile gelir üzerinden alınan vergilerle yoksullukla mücadele edilebilir ayrıca harcama ve servet üzerinden alınan vergiler ile de yoksullukla mücadele etmek mümkündür. Gelir vergisi subjektif nitelikli bir vergi olduğundan bireylerin sakatlıklar, çocuk sayısı gibi kişisel ve ailevi durumlarını dikkate alınmasına olanak sağlar ayrıca istisna ve muafiyet gibi uygulamalarla bazı kişi ve konular vergi kapsamı dışına çıkarılabildiğinden yoksullukla mücadelede gelir vergisini ön plana çıkarmaktadır (Aydın ve Türgay, 2011: 255). Ödeme gücüne ulaşmada kullanılan araçlar olan en az geçim indirimi, artan oranlı vergileme, indirim, istisna, muafiyetler ile ayırma ilkesinin gelir dağılımı ile ilişkisine yer verilecektir.

2.1.1.1.1. En Az Geçim İndirimi Uygulaması

Vergi ödeme gücüne ulaşılabilmesi açısından, koşullara uygun bir şekilde belirlendiği takdirde, önemli katkısı bulunan en az geçim indirimi; kişinin kendisinin ve ailesinin yaşamını asgari düzeyde sürdürebilmek için gerekli gelirin

vergilendirilmemesini ifade etmektedir (Akdoğan, 2003: 213). En az geçim indirimini savunanlara göre vergi eğer ödeme gücüne göre alınacaksa fizyolojik yaşantının getirdiği miktardan vergi alınmamalıdır. Çünkü asgari düzeyde geçimini sağlayacak gelire sahip olmayan bireylerin ödeme gücü yoktur ve bu durumdaki kimseler dolaylı vergileri tersine artan oranlılık özelliğinden dolayı ister istemez ödemektedir. Çünkü bu vergilerin nihai yükümlüsü önceden belli değildir ve bu vergiler fiyat içine gizlendiğinden dolayı bunlara özel bir uygulama yapma imkanı yoktur. Bu durumun şahsileştirilmeye müsait vergilerle telafi edilmesi gerekmektedir (Nadaroğlu, 2000: 318).

En az geçim indirimi uygulaması gelişmiş ülkelerin birçoğunda gelir vergisi sisteminde tüm mükellefler açısından yer bulurken, ülkemizde bu uygulama “asgari geçim indirimi” adıyla ücretliler için uygulanmakta olup, özü itibariyle ayırma ilkesini ifade etmektedir (Kaplan, 2012: 367). 193 sayılı GVK’nın 32’nci maddesinde yer alan ücretin gerçek usulde vergilendirilmesinde uygulanan asgari geçim indirimi uygulaması ücreti elde edildiği takvim yılı başında geçerli olan, 16 yaşından büyük sanayi kesiminde çalışan işçiler için uygulanmakta olan asgari ücretin yıllık brüt tutarının;

- Mükellefin kendisi için %50’si,
- Herhangi bir geliri olmayan ve çalışmayan eşi için %10’u,
- Her bir çocuk için ayrı ayrı olmak kaydıyla ilk iki çocuk için %7,5’i
- Üçüncü çocuk için %10 ve diğer çocuklar için %5’idir

Gelirin kısmi döneme ait olması durumunda, ay kesirleri tam ay sayılmak kaydıyla bu süreye isabet eden indirim miktarı esas alınmaktadır. AGİ, bu fıkra göre belirlenen tutar ile Gelir Vergisi Kanunu’nun 103. Maddesinde yer alan gelir vergisi tarifesinin birinci gelir dilimine uygulanan oranın (%15) çarpılmasıyla bulunan miktarın hesaplanan vergiden mahsup edilmesi suretiyle uygulanmaktadır. Mahsup edilecek kısmın fazla olması durumunda hak sahibine iade yapılmamaktadır (Türkay, 2017:139).

Tablo 3.6: 2021 Yılında Uygulanacak Asgari Geçim İndirimi Tutarları

	Gelir Vergisi Kesintisi Tutarından Mahsup Edilecek Aylık Tutar²
Bekarlar için	268,31
Evli (Çalışmayan ve herhangi bir geliri olmayan eşi için)	321,98
1. Çocuk	362,22
2. Çocuk	402,47
3. Çocuk	456,13
4. Çocuk	456,13
Evli (Eşin herhangi bir geliri var ise)	268,31
1. Çocuk	308,56
2. Çocuk	348,81
3. Çocuk	402,47
4. Çocuk	429,30

Kaynak:<https://turmob.org.tr/sirkuler/detailPdf/0356c4e2-bb1d-434d-80c1-e9adeb91a16c/2021-yilinda-uygulanacak-asgari-gecim-indirim-tutarlari> (Erişim Tarihi: 13.02.2021).

Tablo 3.6’da görüldüğü gibi 2021 yılı için bekar bir yükümlünün gelir vergisinden 268,31 TL vergi mahsubu yapılırken, evli; eşi çalışmayan ve herhangi bir geliri bulunmayan, 4 çocuklu yükümlüler için 456,13 TL vergi mahsubu yapılmaktadır ve AGİ uygulaması en çok bu yükümlüler üzerinde etkili olmaktadır.

Gelir vergisi uygulamasında kişinin kendisinin ve ailesinin asgari geçim düzeyini sağlayacak gelirin vergiden müstesna tutulması dünyada yaygın olarak kullanılmaktadır.

² İndirimin uygulanmasında en az geçim indirimi “çocuk” tabiri, mükellefin birlikte oturan veya mükellef tarafından bakılan (nafaka verilenler, evlet edinilenler ile ana veya babasını kaybetmiş torunlardan mükellefle birlikte oturanlar dahil) 18 yaşını veya tahsilde olup 25 yaşını doldurmamış çocukları, “eş” tabiri ise, aralarında yasal evlilik bağı bulunan kişileri ifade etmektedir. İndirim tutarının tespitinde mükellefin , gelirin elde edildiği tarihteki medeni hali ve aile durumu esas alınır. İndirim, yukarıdaki oranlara göre hesaplanan tutarları aşmamak kaydıyla, ücret geliri elde eden aile fertlerinden her biri için ayrı ayrı, çocuklar için eşlerden yalnızca birisinin gelirine uygulanır. Boşananlar için indirim tutarının hesabında, nafakasını sağladıkları çocuk sayısı dikkate alınmaktadır (Türkay, 2017: 139).

Bu müessese bir kişinin vergi ödeme gücünün, o kişinin asgari geçimini sağlamaya yetecek gelirden sonra oluşabileceği düşüncesiyle ve vergilendirmede sosyal adaleti sağlamak amacıyla ortaya çıkmıştır (Vergi Harcamaları Raporu, 2018: 45-46). Asgari geçim indiriminden faydalanabilmek için ücret gelirin belirlili bir miktarı aşmaması şeklinde bir şart bulunmamakta ve dolayısıyla ücret düzeyi ne olursa olsun gerçek usulde vergilendirilen herkes bu uygulamadan yararlanmaktadır. Tüm ücret geliri elde edenlere aynı oranda asgari geçim indirimi uygulanmasıyla düşük ücret elde eden kesimin yüksek ücret elde eden kesime kıyasla daha az vergisel avantajdan yararlanması sonucunu doğurarak kısmen de olsa yoksullar lehine vergi politikasının etkisini zayıflatıcı bir vergisel düzenleme olduğu ifade edilmektedir (Çelik, 2018: 278-279).

Asgari ücret uygulaması alt gelir grubundaki kesimi hedeflediğinden ve sosyo-ekonomik özellikleri zayıf olan kesimi merkeze almasından dolayı hem ekonomik hem sosyal boyuta sahiptir. Türkiye ekonomisinin gelişimi açısından bakıldığında 2002 yılından sonra ekonominin olumlu bir sürece girmesiyle birlikte asgari ücretin ekonomik yönünün yanında sosyal özelliği de dikkate alınmaya başlamıştır. Asgari ücretle çalışan kişiler için aile kompozisyonunun ön plana alınarak geliştirilecek uygulamalara ihtiyaç vardır. Aile özellikleri; çocuk sayısı, evli olma gibi nedenlere göre AGİ artarak asgari ücret miktarını da yükseltmektedir. Ancak asgari ücretin ekonomik boyutunun sosyal boyutuna göre daha öncelikli olması, asgari ücretin asıl amacı olan gelir dağılımına katkı sağlama işlevini azaltmaktadır. Bu nedenle asgari ücretin sosyal politika aracı olarak uygulanması gerekliliği göz önünde bulundurulduğunda asgari ücretle çalışan kişilerin sosyo-ekonomik özellikleri dikkate alınarak alternatif sosyal politika uygulamalarıyla desteklenmesi gerekmektedir (Dama, 2017: 3-4).

Diğer yandan asgari ücret üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülükler tartışma konusu olmakta ve vergi yükü sebebiyle çalışanın reel gelirin azalması ile kayıtdışı istihdamın artması tartışmaların odak noktasını oluşturmaktadır. Vergi yükü yanında asgari ücretin çalışanın hem kendisinin ve hem de ailesinin ihtiyaçlarını karşılayıp karşılamadığı önem arz etmektedir (Rakıcı ve Vural, 2011: 58). Günümüzde asgari ücret, bir çalışanın kendisi ve ailesinin onurlu bir şekilde yaşamını sürdürebilmesini sağlayan gelir tabanı olarak ele alınmaktadır. Bu nedenle asgari ücret vergi ve benzeri kesintilere konu olmamalı ve bir çalışanın hem kendisinin hem de ailesinin ihtiyaçlarını

karşılmalıdır. Ancak ülkemizde asgari ücretten önemli ölçüde kesintiler yapılmaktadır. Yapılan bu kesintiler bir yandan işçinin net gelirini azaltmakta, diğer yandan işverenin mali yükümlülüklerini artırarak kayıtdışı istihdamı teşvik etmektedir (Korkmaz, 2001: 275).

Tablo 3.7: Asgari Ücretten Yapılan Kesintiler ve Net Asgari Ücret

(01.01.2021-31.12.2021)	
Asgari Ücret	3.577,50 TL
SGK Primi %14	500,85 TL
İşsizlik Sigortası Fonu %1	35,78 TL
Gelir Vergisi %15	187,82 TL
Asgari Geçim İndirimi⁽³⁾	268,31 TL
Damga Vergisi % 0,759	27,15 TL
Kesintiler Toplamı	751,60 TL
Net Asgari Ücret	2.825,90 TL

Kaynak:<https://www.ismmmo.org.tr/dosya/2099/Mevzuat-Dosya/2021-ASGARI-UCRET-VE-BORDRO-PARAMETRELERI.pdf> (Erişim Tarihi: 13.02.2021).

Tablo 3.7’de görüldüğü gibi brüt asgari ücret 2021 yılı itibariyle 3.577,50 TL’dir. Brüt tutar üzerinden, SSK primi (%14), İşsizlik sigortası fonu (%1), gelir vergisi (%15), asgari geçim indirimi, damga vergisi (%0,759) gibi doğrudan (kaynaktan) yapılan kesintiler sonucunda işçiye ödenen miktar net asgari ücret (2.825,90 TL) tespit edilmektedir.

Görüldüğü gibi asgari ücretin brüt değeri ile net değeri arasında büyük bir fark bulunmaktadır. Bu farkın sebebi, asgari ücret üzerindeki vergi yükü (gelir vergisi, damga vergisi), vergi ve benzeri yükümlülükler (sigorta primleri) ile çeşitli isimler altında bulunan fonlar (İşsizlik sigortası fonu) için yapılan kesintilerdir (Korkmaz, 2001: 277). 2021 Ocak ayı açlık ve yoksulluk sınırı araştırmalarına göre (TÜRK-İŞ, 2021) ;

³ Asgari geçim indirimi tutarı, Gelir Vergisi Kanunu’nun 32. Maddesi uyarınca işçinin bekar ve çocuksuz olduğu dikkate alınarak hesaplanmıştır.

Not: 16 yaşını doldurmamış işçiler için de aynı hesaplamalar yapılacaktır.

- Dört kişilik bir ailenin sağlıklı, yeterli ve dengeli beslenebilmesi için aylık yapması gereken gıda harcaması tutarı (**açlık sınırı**) 2.651,87 TL,
- Gıda harcaması ile beraber giyim, konut (elektrik, kira, yakıt, su), eğitim, sağlık, ulaşım vb. ihtiyaçlar için yapılması gereken zorunlu aylık harcamalarının toplam tutarı (**yoksulluk sınırı**) 8.638,02 TL,
- Bekar bir çalışanın aylık '**yaşama maliyeti**' ise aylık 3.222,48 TL olarak hesaplanmıştır. Bu durumda net asgari ücretin (**2. 825,90 TL**) yoksulluk sınırının altında olduğu söylenebilir.

“Açlık Sınırı” dört kişilik bir ailenin, sağlıklı ve yeterli beslenebilmesi için bir ayda yapması gereken gıda harcamalarının asgari tutarı olarak tanımlanmaktadır. İnsan onuruna yaraşır biçimde yaşam sürdürebilmek için yapılan harcama tutarı şüphesiz gıda ile sınırlı değildir. Gıda harcaması yanında konut, ulaşım,giyim diğer ihtiyaçlar için gerekli olan tutarın da hesaplanması gerekmektedir. “Yoksulluk sınırı” yapılması gereken bu zorunlu ihtiyaçlar için gerekli olan toplam harcama tutarını ifade etmektedir. Dar gelirli ailelerin elde etmiş olduğu gelirin yeterli ve dengeli beslenme için gerekli olan harcamaları dahi karşılayabilecek düzeyde olmadığı açıktır. Dar gelirli aileler düşük düzeydeki geliriyle gıda ve gıda dışı harcamalarını karşılayabilmek için çeşitli malların fiyatlarını karşılaştırarak tüketim malları arasında tercih yapmak zorunda kalmaktadır ve çoğunlukla fiyatı düşük olan gıda maddelerini seçmektedir. Bu durumdaki aileler büyük olasılıkla gıda dışı harcamalarının (kira,elektrik, ulaşım, yakıt vb.) bir bölümünü gıda dışı harcamalarından kısararak elde edebilmektedir (TÜRK-İŞ, 2020). Düzenli bir şekilde sendikaların açıklamış olduğu açlık ve yoksulluk sınırı tutarları dikkate alındığında net asgari ücret tutarının yetersiz olduğu söylenebilir. Bu durumda Türkiye’de asgari ücret tutarının bir ailenin geçimini sağlayacak miktarda olmadığı ifade edilmiştir (Rakıcı ve Vural, 2011: 66). Türkiye’de açlık sınırı ve yoksulluk sınırı araştırmaları dikkate alındığında brüt asgari ücretli çalışanın kendisinin ve ailesinin yaşamsal ihtiyaçlarını karşılamak için yetersiz kaldığı ortada iken, bir de bu tutarlar üzerinden çeşitli mali yükümlülükler alınmaktadır. Bu noktada idareye düşen temel görev asgari ücret üzerindeki, Anayasa’ya ve hakkaniyete uygun olmadığı düşünülen vergisel yükümlülüklerin kaldırılması, diğer mali yükümlülüklerin ise Genel Bütçe kapsamına

alınması şeklinde olmalıdır. Böylece kısmen de olsa ekonomideki vergi döngüsünün hakkaniyet ilkelerine uygun hale getirilmesi ile vergi bilincinin yerleşmesine katkı sağlanabilecektir (Gök ve Yalçın, 2015: 252).

2.1.1.1.2. Artan Oranlı Vergileme

Vergi matrahındaki artma ve azalmaya bağlı olarak vergi oranının da aynı şekilde artması ve azalması beklenmektedir. Vergi matrahı yükseldiğinde toplam matrah üzerinden hesaplanan vergi yani efektif ortalama vergi oranı da yükseliyor ise, vergi artan oranlıdır (Akdoğan, 2003: 223). Bir vergi daha varlıklı olanlar (daha yüksek gelir elde edenler), daha büyük servete sahip olanlar ya da daha çok tüketenler için daha yüksek bir oranda uygulandığında, artan oranlı vergi haline gelir (Piketty, 2014: 535).

Artan oranlı vergileme yoluyla ödenen vergi ile ödeme gücü arasında ilişki kurularak ödeme gücüne ulaşılacağı düşünülür. Genellikle gelir düzeyi arttıkça gelirin marjinal faydasının azaldığı kabul edildiğinden, kişilerin geliri arttıkça daha büyük kısmının vergi olarak alınması onları fazla rahatsız etmez. Bu tespit vergilemede artan oranların uygulanmasının en önemli nedenini oluşturur (Erdem, Şenyüz ve Tatlıoğlu, 2017: 204-205). Artan oranlı tarifenin gelir dağılımını iyileştirebilmesi için bazı koşulları vardır (Altay, 2017: 170) :

- Vergi tarifesinin alt dilimlerinde vergi oranları düşük, üst gelir dilimlerinde yüksek olmalıdır.
- Gelir dilimleri saptanırken, marjinal fayda seviyeleri dikkate alınarak hazırlanmalıdır.
- Genel olarak vergi tarifesinde marjinal vergileme oranı, ortalama vergi oranından büyük olmalıdır.

Artan oranlı vergilemede yükümlünün geliri hangi dilimde yer alıyorsa o dilimde yer alan matraha uygulanacak oranla ödenecek vergi tespit edilmektedir. Tablo 3.8’de 2021 yılı için uygulanacak olan vergi tarifi gösterilmiştir.

Tablo 3.8: 2021 Gelir Vergisi Tarifesi

24.000 TL'ye kadar	%15
53.000 TL'nin 24.000 TL'si için 3.600 TL, fazlası	%20
130.000 TL'nin 53.000 TL'si için 9.400 TL (ücret gelirlerinde 190.000 TL'nin 53.000 TL'si için 9.400 TL), fazlası	%27
650.000 TL'nin 130.000 TL'si için 30.190 TL (ücret gelirlerinde 650.000 TL'nin 190.000 TL'si için 46.390), fazlası	%35
650.000 TL'den fazlasının 650.000 TL'si için 212.190 TL, (ücret gelirlerinde 650.000 TL'den fazlasının 650.000 TL'si için 207.390), fazlası	%40

Kaynak: <https://www.gib.gov.tr/node/150668> (Erişim Tarihi:13.02.2021).

Tablo 3.8'de görüldüğü gibi Türkiye'de uygulanan artan oranlı vergi tarifesi 5 basamaktan oluşmaktadır. 24.000 TL'ye kadar olan vergi matrahı için %15 oranında vergi uygulanırken, ikinci basamakta 53.000 TL'nin 24.000 TL'si için 3.600 TL, fazlası için %20 vergi oranı uygulanmaktadır. Görüldüğü gibi vergi yükümlüsünün vergiye tabi geliri arttıkça vergi oranı artmakta ve buna bağlı olarakta ödenmesi gereken vergi tutarı artmaktadır.

Gelir vergisi tarifesindeki dilim sayısının az olması ve ilk dilimin yüksek bir orandan başlaması gelir dağılımında adaletsizliğe neden olacağından, gelir vergisi tarifesindeki dilim sayısı artırılmalı ve tarifiedeki matraha uygulanacak olan oranın düşük bir orandan başlatılmasının gelir dağılımında adaletin sağlanması açısından daha olumlu olacağı söylenebilir.

Artan oranlı verginin modern dağılımında yalnızca sınırlı bir rol oynadığı sonucuna varmak yanlış olur. Her şeyden önce, vergi oranı genelde nüfusun çoğunluğu açısından sabit bir orana yakın seyretse, en yüksek gelirler ve en büyük servetler

üzerindeki vergi oranının hissedilir ölçüde artması -ya da tam tersine düşmesi- eşitsizliğin yapısını ciddi biçimde etkileyecektir (Piketty, 2014: 536).

Ancak artan oranlı tarife ile vergilemede yatay ve dikey adaleti sağlama amacı muafiyet ve istisna uygulamalarından ve vergi tabanındaki erozyondan dolayı önemli ölçüde aşındırılmakta ve ülkemizde uygulanan dikine artan oranlı vergi tarifesi gerek vergi kanunlarındaki boşluklardan gerekse muhasebe sistemindeki hileler ile vergiden kaçınılmasına imkan vermektedir. Türkiye’de uygulanan vergi artan oranlı tarifesi ile her ne kadar vergilemede adalet ilkesine uyuluyor gibi görünse de uygulanan muafiyet ve istisnaların politik amaçlarla kullanılması vergi yükünün çalışan kesim üzerinde kalması gibi nedenler adalet ilkesinden sapmalara örnek gösterilebilir. Vergi yükünün yükümlüler arasında dengeli ve adaletli dağıtılabilmesi için vergi tabanının genişletilmesi gerekmektedir ve bu bağlamda düz oranlı vergi sistemi alternatif bir uygulama olarak düşünülebilir (Sancar ve Şentürk, 2012: 11-12). Artan oranlı vergilerle gelir dağılımında adaletin sağlanabilmesi için gelirin, yüksek gelirlilerden geliri düşük olan kesime doğru yeniden dağıtılması gerektiği noktasında bir uzlaşma vardır. Vergi yükü; artan oranlı vergilemede alt gelir grubundan üst gelirliye doğru kayarken, düz oranlı vergi tarifesinde, üst gelir grubundan alt gelir grubuna doğru kaymakta ve gelir dağılımı daha da bozulmaktadır. Asgari geçim indirimi uygulaması ile bu sorunun giderilebileceği savunulmaktadır. Bu tarife ile geliri düşük kişilerin vergilendirilmesinin önüne geçilirken, vergi yükünün orta gelir grubuna doğru kayması devam edeceğinden gelir dağılımında adaletin sağlanması açısından artan oranlı tarifenin düz oranlı tarifeye göre daha üstün olduğu sonucuna varılabilir (Birinci ve Akyazı, 2017: 56).

2.1.1.1.3. İndirim, İstisna ve Muafiyetler

Devlet, belli ekonomik ve sosyal amaçları gerçekleştirmek için vergi sistemi yoluyla belirli gruplara ve sektörlerle yönelik olarak indirim, istisna, muafiyet gibi uygulamalar ile vergi harcaması gerçekleştirmektedir. Gelir Vergisi Kanunu’nda yer alan bazı indirim, istisna ve muafiyet gibi uygulamalar ile gelir düzeyi düşük olan kesimler korunmak istenmiştir. Bu bağlamda bazı vergi uygulamalarına yer verilmiştir:

- Madde 9/1 Motorlu nakil vasıtaları kullanmamak şartı ile bir işyeri açmaksızın, gezici olarak perakende ticaret ile işgal edenler,

- Madde 9/2 Bir işyeri açmaksızın gezici olarak ve direkt müstehlike iş yapan musluk tamircisi, ayakkabı tamircisi, hallaç, lehimci, çilingir, kundura boyacısı, kalaycı, odun ve kömür kırıcısı, berber, hammallar, çamaşır yıkayıcısı, nalbant, fotoğrafçı gibi küçük sanat erbabı;
- Madde 9/6 Evlerde kullanılan dikiş, nakış, ütü, mutfak robotu vb. makine ve aletler hariç olmak üzere, dışarıdan işçi almamak ve muharrik kuvvet kullanmamak şartıyla; oturdukları evlerde imal ettikleri havlu, çarşaf, halı, kilim, örtü, örgü, dantel, her nevi nakış işleri vb. ürünleri işyeri açmaksızın satanlar,
- Madde 23/1 Köylerde faaliyet gösteren, münhasıran el ile dokunan halı ve kilim imal eden işletmelerde çalışan işçilerin ücretleri,
- Madde 23/2 Gelir Vergisi'nden muaf olan ya da gerçek usulde vergilendirilmeyen çiftçilerin yanında çalışan işçilerin ücretleri;
- Madde 23/6 Hizmetçilere ödenen ücretler,
- Madde 40/10 Fakirlere yardım amacıyla gıda bankacılığı faaliyetinde bulunan dernek ve vakıflara Maliye Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde bağışlanan gıda, temizlik, giyecek ve yakacak maddelerinin maliyet bedeli gelirden indirilebilecektir (Gelir Vergisi Kanunu, 1960: md. 9-23-40).

2.1.1.1.4. Ayırma İlkesi

Emekten kaynaklanan gelirin, sermaye gelirlerine kıyasla korunmaya ihtiyaç gösterdiği varsayımından hareketle; emek gelirlerinin sermaye gelirlerine göre daha düşük oranda vergilendirilmesine ayırma ilkesi denilmektedir (Akdoğan, 2003: 233). Sosyal sınıflar arasında eşitlik ve dengenin sağlanabilmesi açısından emek sahiplerinin sermaye sahiplerine karşı vergi yolu ile korunması gerekmektedir. Ayırma ilkesi bu sosyo-politik amacın gerçekleşmesine yardımcı olabilecek nitelikte elverişli bir tekniktir (Nadaroğlu, 2000: 324).

Ayırma ilkesinin avantajları olarak; emeğe göre sermaye ve servet vergiye daha dayanıklıdır. Sermaye geliri düzenli ve sürekli. Emek geliri elde edenler ihtiyarlık,

hastalık gibi durumlarda emek geliri elde edemez, emek geliri sürekli değildir. Emeğe göre sermayenin gelir yaratma imkanı daha fazladır. Sermaye sahipleri emek geliri elde edenlere göre daha yüksek oranda vergilendirilmelidir. Emek geliri kaynakta vergilendirildiğinden vergi kaçırma imkanı yoktur (Sağbaş, 2013: 57-58). Ancak ödeme gücüne ulaşılması ve vergi adaletinin sağlanması bakımından önem taşıyan ayırma ilkesinin etkin bir şekilde uygulanması önem arz etmektedir.

Vergilemede yatay ve dikey eşitliğin sağlanması için vergilemede adalet ilkesinin tek istisnası ayırma ilkesidir. Çünkü ayırma ilkesine göre emek gelirlerine avantaj sağlamak için aynı büyüklükteki matrah birimlerine farklı vergi oranları uygulanması gerekir. Bundan dolayı emek geliri elde edenleri korumak amacıyla dikey adalet ölçütünden sapılmaktadır. Ancak ayırma ilkesinin, adil vergilemeyi daha etkin bir şekilde sağlama imkanı vermesi nedeniyle yatay ve dikey eşitlik kurallarına istisna oluşturmalarının sakıncası yoktur çünkü ayırma ilkesi uygulamasıyla yatay ve dikey eşitlik kuralları daha da etkinlik kazanmaktadır (Şener, 2007: 228).

Ayrım ilkesinin en az geçim indirimi uygulaması, farklı vergi tarifesi uygulaması, ücretin safi tutar üzerinden kaynaktan kesinti yapılması gibi farklı şekillerde uygulanmaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak ayırma ilkesine ilişkin düzenlemeler incelendiğinde, ücretlilerin vergi açısından korunmadığı ve ayırma ilkesinin etkin bir şekilde uygulanmadığı görülmektedir. Ayrım ilkesi etkinleştirilmek isteniyorsa ücretlilerin vergi yükünü azaltan ve daha düşük tutarlarda ücret geliri elde eden mükellefler için anlamı olan bir vergi tarifesi düzenlenmelidir (Saraçoğlu, 2016: 53).

2.1.1.2. Kurumlar Vergisi

Gelir vergisi gerçek kişilerin gelirlerini vergilendiren öznel nitelikli bir vergi iken, kurumlar vergisi genel olarak tüzel kişilerin kazançlarını vergilendiren nesnel bir vergidir. Bir kurumun bireysel ve aile durumu, en az geçim indirimi, ayırma ilkesi vb. uygulama olanağı yoktur (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2013: 285). Kurumlar genel olarak sermaye birliğini temsil ettiğinden dolayı ortakları gelir düzeyi yüksek kişilerden oluşur. Yüksek gelir düzeyindeki bireylerin vergiye karşı tepkileri düşük gelirli bireylere göre daha ılımlıdır (Sağbaş, 2013: 154).

Kurumlar vergisi, gelir dağılımını iki yönlü etkilemektedir. Birincisi, kurumsallaşmayı ve üretimi özendirmek amacıyla bu kesimlere getirilen vergi teşvik önlemleridir. İkinci olarak, verginin yansıtılma olanakları bulunduğundan gelir dağılımını önemli ölçüde etkileyebilirler (Altay, 2017: 170). Kurumlar vergisinde vergi oranlarında uygun düzeyde ayarlamalar yapılarak uygulanan teşviklerin yatırımlara yönelik kullanılması sağlanarak ya da yapılacak yasal düzenlemeler ile kurumların ödemekle yükümlü olduğu vergileri istenmeyen bir şekilde yansıtmasının önüne geçilerek yoksulluk ve gelir dağılımı ile mücadele etmek mümkündür (Aydın ve Türgay, 2011: 255-256).

2.1.2. Harcama Üzerinden Alınan Vergiler

Tüketim vergilerinin gelir dağılımı üzerindeki etkisi, gelir düzeyi arttıkça tüketicinin toplam vergi yükünün azalması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Düz oranlı bir tüketim vergisi gelire oranlandığında düşük gelirli tüketiciler üzerinde gerçek vergi yükünün hissedildiği, yüksek gelirli tüketiciler yönünden vergi yükünün azaldığı görülür. Tüketim vergilerinin gelir dağılımı üzerindeki genellikle yansıma mekanizmasına ortaya çıkar (Şener, 2007: 292-293). Tüketim vergilerinin yansıtılamaması gelir dağılımında olumsuz etki meydana getirebilir. Zorunlu tüketim maddeleri üzerine konulan tüketim vergileri yansıtılamadığında vergi yükü tüketici üzerinde kalacağından düşük gelirli tüketiciler aleyhinde gelir dağılımında bozulmaya neden olabilir. Katma Değer Vergisi, Özel İletişim Vergisi, Özel Tüketim Vergisi gibi harcamalar üzerinden alınan vergilerle yoksullukla mücadele edilebilir. Bu tür vergilerde farklı ödeme gücüne sahip olan kişilerin ödedikleri vergi oranı sabittir. Bu vergiler tersine artan oranlı bir tarifeye sahiptir ve bu durum gelir dağılımını bozucu yönde etkide bulunmasına sebep olmaktadır. Bu nedenle zorunlu tüketim maddelerini düşük oranda vergilendirerek, bunun dışında kalan mal ve hizmetlerde vergi oranlarını artırmak ve vergi sisteminde gerçek ödeme gücünü vergilendirecek dolaysız vergilerin hakim olduğu bir vergi yapısına geçmek gerekmektedir (Aydın ve Türgay, 2011: 256).

2.1.2.1. Katma Değer Vergisi

Gelişmiş ülkelerdeki vergi sistemleri her ne kadar dolaysız vergilerden dolayı vergilere doğru bir eğilim gösterse de, o ülkelerdeki sosyal nitelikli transfer harcaması

uygulaması, gelir düzeyinin yüksek olması, KDV oranlarının harcama kalemlerinin aile bütçesi içindeki önemlerine göre kategorize edilerek saptanması, asgari geçim düzeyi altında kalan sosyal katmanlara gelirlerinin artırılması şeklinde geliştirilen doğrudan etkili kurumsal yapılar ve bu husustaki diğer uygulamalar ile harcama vergileri kişiselleştirilebilmekte ve gelir dağılımını bozucu özelliği ortadan kaldırılabilir. Oysa ülkemizde hiçbir kişiselleştirme yapılmadan ve zengin-yoksul ayrımı gözetilmeksizin herkese eşit KDV oranları uygulanmaktadır (Yüce, 2002:18).

Türkiye’de kısmen de olsa Katma Değer Vergisi Kanunu’nda yer alan yoksullukla mücadele etmek için doğrudan ya da dolaylı bir biçimde katkı yapması düşünülen uygulamalar bulunmaktadır. KDV Kanunu madde 17’de yer alan sosyal amaçlı istisna ve muafiyetler ve madde 28’de bulunan %10 olan genel oranın çeşitli mal ve hizmetler için %1, %8 ve %18 oranlarında uygulanması gibi uygulamalar gelirin yeniden dağıtılmasını sağlamaya dönük uygulamalardır. Yine ticari bir işletmeye dahil gıda, temizlik, yakacak ve giyecek gibi maddelerin dernek veya vakıflara bağışlanması durumunda bunların KDV dahil toplam bedelinin gider şeklinde yazılabilmesi ile yoksul kişiler için yapılan bağışların önü açılmak istenmiştir (Günaydın ve Yıldız, 2016: 99).

Katma değer vergisinde düşük gelirli yoksullar ile gelir düzeyi yüksek olan tüketiciler aynı oranda vergi ödemektedir. Bu durum katma değer vergisinin tersine artan oranlılık özelliğinden kaynaklanmaktadır ve ödeme gücü düşük olan tüketiciler bu durumdan olumsuz etkilenmektedir. Ancak bazı uygulamalar ile örneğin zorunlu tüketim malı olarak nitelenebilecek ekmekten %1 oranında KDV alınması gibi uygulamalarla yoksullar aleyhine oluşan bu durum önlenmek istenmiştir.

2.1.2.2. Özel Tüketim Vergisi

Mal ve hizmetler üzerinden alınan başka bir gelir kalemi de ÖTV’dir. Toplam vergi gelirleri içinde ÖTV’nin payı 2007 yılında %25.6, 2011 yılında %25.3 olarak gerçekleşmiştir (Kalkınma Bakanlığı Vergi Ö.İ.K. Raporu, 2014: 11). 2020 itibariyle ÖTV’nin bütçe gelirleri içindeki payı %18,3’tür (https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/01/2020_vatandasinbutcerehberi.pdf). 2002 yılında yürürlüğe giren ÖTV Kanunu ile ÖTV’nin konusu hayli geniş tutulmuştur. I sayılı listede mineral yağlar ve akaryakıt ürünleri, II sayılı listede motorlu ve motorsuz taşıtlar, III sayılı listede

alkollü içecekler ile bazı alkolsüz içkiler ile tütün mamulleri, IV sayılı listede video cihazları, kol saatleri, kürk ve kıymetli taşlar, telsiz telefon, buzdolabı gibi bazı mallar vergi kapsamına alınmıştır. AB’nde ÖTV tütün mamülleri, bira, şarap, diğer alkollü içecekler ile petrol ürünleri gibi mallardan alınmaktadır. II sayılı listede bulunan motorlu taşıtlar ile IV sayılı listede bulunan bazı tüketim malları ortak AB ÖTV’si kapsamında bulunmamaktadır. Bu haliyle Türk ÖTV’si özelden ziyade genel tüketim vergisi kimliğine bürünmüştür (DPT, Vergi Ö.İ.K. Raporu, 2007: 42).

2.1.3. Servet Üzerinden Alınan Vergiler

Servet vergilerinin uygulanmasındaki en önemli amaç servet dağılımındaki uçurumun neden olduğu adil olmayan gelir dağılımının düzeltilmesidir. Servet vergileri iki şekilde gelir dağılımını iyileştirmektedir. İlki, gelir dağılımındaki kötüleşmenin temel nedeni olan servet dağılımındaki uçurumun ortadan kaldırılmasıdır. İkincisi, kişisel servet vergisinin kapsamlı bir vergi olması nedeniyle servet vergisi bayannamesinde tüm gelir ve servet unsurları yer alacağından; gelir vergisi, kurumlar vergisi ve tüketim vergilerinin matrahı otomatik olarak saptanabilmektedir (Şener, 2007: 303). Bu vergiler yoluyla servetten pay alınması ile hem servetteki aşırı fazlalık giderilmiş olacak hem de alınan payın yeniden dağıtılması ile toplumsal refah üzerinde olumlu etkiler yaratılmış olacaktır (Altay, 2017: 173).

Servet politikası, servetin eşitsiz dağılımı ve gelir getirici fonksiyonundan dolayı gelir dağılımı politikasının etkili araçlarından biridir. Servet politikası yoluyla devlet, gelir dağılımını düzeltmek isterken servetin kaynağı tasarrufların bağımlı çalışanların elinde oluşmasını kolaylaştıran, tasarrufu özendirici önlemler alır. Bağımlı çalışanlar elinde varlık oluşmasını sağlamak için tasarrufların özendirilmesinin yanında kâra katılma ve yatırılabılır ücretler gibi politikalar servet politikasının ana unsurlarını içerir (Güven, 2009: 103). Servet dağılımındaki farklılıklar toplumdaki gelir dağılımı dengesizliğinin kaynaklarından biridir. Servet vergilerinin dikey ve yatay gelir eşitsizliğini azaltma işlevi vardır. Servetin vergilendirilmesi ile hem servet sahipliğinden kaynaklanan gelir dağılımındaki dikey eşitsizlik, hem de servet dağılımındaki dikey eşitsizlik azaltılmaya çalışılır. Ayrıca aynı gelire sahip bireyler belirli bir zaman noktasında gelirleri üzerinde aynı kontrol gücüne sahip değilken, aynı net servete sahip olan bireyler servetleri üzerinde

aynı otokontrol gücüne sahiptir. Bundan dolayı yatay eşitliğin sağlanmasında başarılı olduğu söylenebilir (Sağbaş, 2013: 170-171).

Emlak vergisi bir servet vergisidir ve mevcut haliyle servetin gerçek değerini kavramaktan uzak görünmektedir. Bundan dolayı emlak vergisinde oran farklılaştırmasına gidilmeli, emlak vergisinde daha adaletli bir yapının oluşturulması gerekmektedir. Emlak Vergisi Kanunu daha etkin hale getirilmeli, bu kapsamda yatırım amaçlı gayrimenkul sahibi olan kişiler için emlak vergisi oranının artırılması şeklinde politika alternatifleri değerlendirilerek hem mali güç ve vergilemede adalet ilkesine uygun bir vergi yapısı oluşturulmalı, hem de emlak vergisi gelirleri artırılmalıdır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, Vergi Ö.İ.K. Raporu, 2014: 43). Ayrıca (1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu, md. 8): Kendisine bakmakla yükümlü kimsesi olup, 18 yaşını doldurmayanlar hariç, hiçbir geliri olmadığını belgeleyen kişilerin, gelirleri SGK'dan aldıkları aylıktan ibaret olanların, şehitlerin dul ve yetimlerinin, gazilerin, engellilerin Türkiye sınırları içinde brüt olarak 200 metrekareyi geçmeyen tek meskeni olması dahilinde, bu meskenlere ait vergi oranları 0'a kadar indirilebilir ifadesine yer verilmiştir. Ayrıca (1319 Sayılı EVK, md. 42): Türkiye sınırları içinde mesken niteliğinde olan taşınmazlardan 29. md.'ye göre belirlenen bina vergi değeri 5 milyon TL üzerinde bulunanlar değerli konut vergisine (DKV) tabidir ifadesine yer verilmiştir. Bu kapsamda, kişinin 5 milyon TL'den biraz daha az tutarda birden fazla emlak vergi değerine sahip konutu olması durumunda DKV ödemeyecek olması, verginin kapsamına yalnızca mesken niteliğinde olan taşınmazların girmesi vergilemede adalet ilkesini zedelediğini gündeme getirmiştir. (1319 Sayılı EVK, md. 48)'de: tahsil edilen DKV'nin genel bütçe vergi geliri olarak kaydedileceği belirtilmiştir. Bu durumda belediyelerce tahsil edilen emlak vergisi yanında aynı zamanda DKV'nin ödenmesinin vergilemede mükerrerliğe yol açacağı söylenebilir.

2.1.4. Vergi Yüğü ve Vergi Harcamaları

Yoksullar lehine vergi politikası devlet tarafından üretilen, en fazla yoksul kesimlerin yararlandığı mal ve hizmetleri finanse edebilmek için gereken gelir ihtiyacını karşılayabilecek düzeyde vergi gelirinin elde edilebilmesine olanak sağlamalıdır. Vergi gelirleri, toplam kamu gelirleri içerisinde ne kadar yüksek bir paya sahip olursa vergi

politikası da yoksullar lehine o ölçüde sonuçlar verir. Bütçe açıklarının ağırlıklı bir şekilde para basılarak ve borçlanma yoluyla finanse edildiği ve bu finansman araçlarının genellikle sabit gelirli yoksulları etkileyen milli paranın değerinin azalması, enflasyon ve yoksulların kırılganlıklarını artıran iktisadi riskler gibi yoksulları olumsuz etkileyen sonuçların ortaya çıkmasına sebep olduğu düşünüldüğünde finansmanı vergilerle sağlanan bir denk bütçe yoksullar için olumlu sonuçlar doğurur (Çelik, 2018:268).

Tablo 3.9: GSYH, Genel Bütçe Vergi Gelirleri ve Vergi Yüğü (2002-2019) (Bin TL)

	GSYH	Vergi Gelirleri	Vergi Yüğü
	(2009 Bazlı)	(*)	(%)
Yıllar	(1)	(2)	(2/1)
2002	359.358.871	65.188.479	18,1
2003	468.015.146	89.893.112	19,2
2004	577.023.497	111.335.368	19,3
2005	673.702.943	131.948.778	19,6
2006	789.227.555	151.271.701	19,2
2007	880.460.879	171.098.466	19,4
2008	994.782.858	189.980.827	19,1
2009	999.191.848	196.313.308	19,6
2010	1.160.013.978	235.714.637	20,3
2011	1.394.477.166	284.490.017	20,4
2012	1.569.672.115	317.218.619	20,2
2013	1.809.713.087	367.517.727	20,3
2014	2.044.465.876	401.683.956	19,6
2015	2.338.647.494	465.229.389	19,9
2016	2.608.525.749	529.607.901	20,3
2017	3.110.650.155	626.082.415	20,1
2018	3.724.387.936	738.180.401	19,8
2019	4.269.000.000	819.603.099	19,2
(*) Vergi Gelirleri Rakamları Mahalli İdare ve Fon Payları İle Red ve İadeler Dahil Tutarlardır.			
NOT : 2008-2019 Yılları Vergi Gelirleri İçerisindeki Gelir Vergisi Tevkifat Rakamına Asgari Geçim İndirimi Tutarı Dahildir.			
GSYH 2019 YEP 2020-2022 Programından Alınmıştır.			

Kaynak: https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_2.xls.htm

Yoksullukla mücadelede uygulanan programların finansmanının elde edilebilmesi için vergi sisteminin yeterli düzeyde kamu gelirinin elde edilmesine olanak sağlaması çok önemlidir (Çelik, 2018: 268). Tablo 3.9’da 2002-2019 yılları arası GSYH, Genel Bütçe Gelirleri ve vergi yüğü incelendiğinde, bu yıllar arasında GSYH ve vergi gelirleri düzenli olarak artış göstermiştir. Vergi yüğü en düşük 2002 yılı iken, en yüksek olduğu yıl 2011’dir.

Vergi yükü, toplam vergi gelirlerinin Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya (GSYH) oranı olarak ifade edilir ve milli gelirdeki artışa paralel olarak artmaktadır. Harcanabilir kişisel gelirin artması bir taraftan vergi gelirlerini artırırken, diğer yandan da vergi artışlarına karşı olan direnci azaltmaktadır (T.C. Kalkınma Bakanlığı Vergi Ö.İ.K. Raporu, 2014: 5).

Vergi yükü basit olarak aşağıdaki şekilde gösterilebilir:

Y_V = Vergi yükü

V_0 = Belirli bir devre içinde ödenen vergiler toplamı

G = Belirli bir devre içinde sağlanan gelir olarak alınırsa; $Y_V = \frac{V_0}{G}$ şeklinde ifade edilir.

Matematiksel açıdan ele alınıp yapılan tanımlamaya göre vergi yükü, ödenen vergi ile ödeme gücünün bir fonksiyonudur. Yük, ödeme gücü ile ters orantılı, ödenen vergi ile doğru orantılı olarak değişir (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2013:180).

Yoksulluk ile vergi yükü arasındaki ilişki, artan kamu harcamalarının finansmanı ile açıklanabilir. Vergilerin bir yük olarak algılanması, vergi ödeyen bireylerin gelirlerindeki azalma ile ilgili olup, bireylerin tüketim harcamalarını, satın alma güçlerini ve refah düzeyleri olumsuz yönde etkilemesiyle açıklanabilir. Yani vergi yükünün toplumun hangi kesimleri üzerinde kalacağı hükümetlerin siyasi tercihlerinin ve maliye politikalarının bir sonucudur. Artan oranlı tarifeler, en az geçim indirimi, indirim, istisna ve muafiyetler gibi uygulamaların dolaysız vergi uygulamalarında yer alması vergilemede ödeme gücü ve vergi adaleti bakımından daha etkin sonuçların meydana gelmesini sağlamaktadır. Dolaylı vergilerde ise vergi konulan mal ve hizmetlerin tüketici bütçesindeki payı düşük gelirli bireylerin, yüksek gelirlilere göre daha fazla olduğundan gerçek vergi yüküne düşük ve sabit gelirli bireyler katlanmaktadır (Armağan, 2007: 239). Türkiye’de toplam vergi gelirlerine bakıldığında dolaylı vergilerin ağırlıklı olduğu görülmektedir. Ayrıca Türkiye’de vergi tabanının yeterince genişletilememesi ve kayıtdışı çalışmanın yüksek olması dolaysız vergilerin toplanmasında güçlükler meydana getirmektedir. Bu yüzden dolayı alt gelir gruplarında olumsuz etkileri olan dolaylı vergilere ağırlık verilerek bütçe açığı kapatılmaya çalışılmakta ve bu durum yoksullar üzerindeki vergi yükünü artırmaktadır (Yıldız, 2016: 99).

Devletlerin sosyal, ekonomik, çevresel amaçlarla belirli meslek, sektör veya mükellef gruplarına ya da faaliyetlerine yönelik sağladığı düşük vergi oranı uygulamaları, vergi muafiyeti, vergi istisnası ve indirimleri, verginin ertelenmesi, vergi mahsubu gibi düzenlemeler ile vazgeçtiği vergi gelirlerine vergi harcaması denilmektedir. Vergi harcaması belirli ekonomik, sosyal, çevresel amaçlar doğrultusunda genele ilişkin düzenlemelerden ayrıcalıklı olarak ve kanunun öngörmüş olduğu standart vergi yapısı ile uyumlu olmayan kanuni hükümden kaynaklanan vergi geliri kaybidir (Vergi Harcamaları Raporu, 2018: 1). Vergi harcamalarının var olmasının nedeni sosyo-ekonomik gerekçelere dayanmaktadır. Ekonomik amaçlı vergi harcamaları bir tür teşvik aracı özelliği taşıırken, sosyal amaçlı vergi harcamaları yoksullara yönelik gelir transferi özelliği taşımaktadır (Saraç, 2010: 271).

Tablo 3.10: 2017-2021 Dönemi Vergi Harcaması Tahminleri (Milyon TL)

KANUN ADI / YILLAR	2017	2018	2019	2020	2021
Gelir Vergisi	49.284	57.954	68.267	78.619	87.800
Kurumlar Vergisi	19.567	23.560	28.031	32.435	36.159
Katma Değer Vergisi	34.806	41.909	49.797	57.469	64.084
Özel Tüketim Vergisi	17.619	21.215	24.903	27.970	31.190
Diğer Kanunlar	5.373	6.470	7.698	8.907	9.932
GENEL TOPLAM	126.650	151.108	178.696	205.401	229.165

Kaynak: Vergi Harcamaları Raporu, 2018: 284.

Buna göre 2017 yılında gelir vergisi, kurumlar vergisi, katma değer vergisi, özel tüketim vergisi, banka ve sigorta muameleleri vergisi, motorlu taşıtlar vergisi ve özel iletişim vergilerinde toplam 126,6 milyar TL vergi harcaması yapılmıştır. Yapılan bu vergi harcamasının 49,3 milyar TL'si gelir vergisi, 34,8 milyar TL'si KDV, 19,6 milyar TL'si kurumlar vergisi, 17,6 milyar TL'si ÖTV, 5,4 milyar TL'si ise diğer vergilerden oluşmaktadır. 2017 yılında vazgeçilen vergi gelirlerinin GSYH'ye oranı % 4,1 olarak hesaplanırken, bunun 1,6 puanı gelir vergisi kaynaklı 1,1 puanı ise KDV kaynaklıdır. 2017-2021 dönemi vergi harcaması tahminlerinin vergi gelirlerine oranı ise % 23,6 olmuştur. Bunun 9,2 puanı gelir vergisi olurken 6,5 puanı ise KDV kaynaklıdır (Vergi

Harcamaları Raporu, 2018: 284). Görüldüğü gibi en fazla vergi harcaması gelir vergisinde yapılırken, bunu dolaylı bir vergi olan KDV takip etmektedir.

Tablo 3.11: 2017 Yılı Vergi Harcamalarının Aynı Vergi Türünden Tahsilata Oranı

KANUN ADI	Vergi Harcaması Tutarı (Milyon TL)	Vergi Tahsilat Tutarı (Milyon TL)	Vergi Harcaması/ Tahsilat (%)
Gelir Vergisi	49.284	112.401	43,8
Kurumlar Vergisi	19.567	52.906	37,0
Katma Değer Vergisi	34.806	155.680	22,4
Özel Tüketim Vergisi	17.619	138.339	12,7
Diğer Kanunlar	5.373	77.292	7,0
GENEL TOPLAM	126.650	536.617	23,6

Kaynak: Vergi Harcamaları Raporu, 2018: 285.

2017 yılı vergi harcaması miktarlarının aynı vergi türünden tahsil edilen vergi içindeki payı incelendiğinde en yüksek kayıp gelir vergisinde olduğu görülmektedir. Gelir vergisi harcama tutarının gelir vergisi tahsilatına oranı yüzde 43,8’dir. İkinci olarak ise %37 oranla kurumlar vergisi gelmektedir (Vergi Harcamaları Raporu, 2018: 285). Görüldüğü gibi 126 milyar 650 milyon TL tutardan vergi harcamaları sebebiyle vazgeçilmiştir.

Gerçek ücretlerin vergilendirilmesinde, asgari geçim indirimine karşılık gelen vergi kadar ücretler artmakta ve böylece gerçek ücretliye hesaplanan AGİ kadar fazla ödeme yapılmaktadır. Asgari geçim indirimi müessesinde sosyal ve ekonomik amaçlar söz konusu olup bu uygulamanın sadece ücretliler için uygulanması doğrudan kamu harcaması yapmak yerine alınmayan vergi yoluyla ücretlilerin ekonomik olarak desteklenmesi gibi sebeplerle alınmayan gelir vergisi vergi harcaması olacaktır (Vergi Harcamaları Raporu, 2018: 46-47).

Yoksullukla mücadeleye vergi harcaması uygulaması ile de sosyal ve ekonomik amaçlar gerçekleştirilebilir. Bu nedenden dolayı vergi harcamalarının gerek miktar olarak artırılması gerekse amaca uygun bir şekilde yerine getirilmesi yoksullukla mücadeleye önemli katkılar sağlayacaktır (Aydın ve Türgan, 2011: 268-269).

2.2. Yoksullukla Mücadelede Kamu Harcama Politikası

Gelir dağılımında adaletsizliğin giderilmesinde en basit yol, toplumdaki yüksek gelirli kesimlerden sağlanan vergilerin, kamu harcaması yoluyla düşük gelir gruplarına aktarılmasıdır bu kapsamda devlet, kamu harcamalarıyla finanse ettiği hizmetlerden toplumdaki yoksul kesimin bedelsiz olarak faydalanmasını sağlarken, diğer yandan doğrudan yardımda bulunur (Pehlivan, 2013: 81). Böylece düşük gelir grubundaki kişiler ödediği vergilerin çok üstünde kamu hizmetlerinin sağlamış olduğu faydalardan yararlanabilirler. Kamu maliyesi aracılığı ile gelirin yeniden dağılımı bir taraftan vergi yükü ağırlığının yüksek gelirli kesim üzerine yüklenmesi, diğer yandan kamu harcamaları aracılığı ile düşük gelir gruplarına daha fazla fayda sağlanmasıyla gerçekleştirilmektedir (Edizdoğan, Çetinkaya, Gümüş, 2013: 100).

Günümüzde devlet, giderek daha aktif olarak ekonomik ve sosyal yaşama müdahale etmekte ve uygulayacağı kamu harcama politikaları ile birlikte sosyal transferler kanalıyla ya da asgari geçim seviyesinin altında bulunan doğrudan bedelsiz mal ve hizmet sunarak yoksulların satın alma güçlerini yükseltme yeteneğine sahiptir (Yüce, 2002: 24). Kamu giderlerinden sosyal amaçlı transfer harcamaları kişilere tek taraflı bir şekilde ve doğrudan kaynak aktarımı sağlar. Böylece devletin yaptığı gelir aktarımı ile düşük gelirli kesimin refahı yükseltilmiş olur (Erdem, Şenyüz ve Tatlıoğlu, 2017: 85).

2.2.1. Sosyal Harcamalar

Sosyal devlet, vatandaşları için asgari bir yaşam düzeyi sağlamayı amaçlayan ve vatandaşların sosyal durumlarıyla ilgilenmeyi amaçlayan devlet anlayışıdır. Sosyal koruma harcamaları sosyal devletin bu amacını gerçekleştirmeye yönelik kullandığı araçlardan biridir (Kayalidere ve Şahin, 2014: 57). Sosyal koruma harcamaları çok geniş bir alanı kapsamaktadır. Sosyal yardımlar ve sosyal hizmet, sağlık, emeklilik, işsizlik,

sosyal konut harcamalarının hem merkezi, hem yerel yönetimler tarafından yapılanların tümü sosyal harcamalar kapsamındadır (Yentürk, 2018: 3).

Bir kamu harcamasının sosyal harcama olarak nitelendirilmesinde genellikle üç ölçüt göz önünde bulundurulmaktadır. Bunlardan birincisi; kamu harcamasının yol açtığı dışsallık düzeyidir. İkincisi; erdemli mal veya hizmet sunumuyla alakalı olup olmadığıdır. Üçüncüsü ise yapılan kamu harcamasından yararlanan kesimin genişliğidir (Erdoğan ve Yenigün, 2008: 12).

OECD'ye göre sosyal harcamalar, ülkelerin dezavantajlı veya savunmasız grupların yaşam standartlarını destekleme konusunda ne derece sorumluluk üstlendiklerinin bir ölçüsüdür. Yardımlar düşük gelirli hane halklarını, yaşlıları, engellileri, hastaları, işsizleri veya gençleri hedef alabilir. “Sosyal” olarak değerlendirilmek için, programlar ya hane halklarına kaynakların yeniden dağıtımını sağlamalı ve zorunlu katılımı içermelidir (OECD Factbook, 2016: 190).

OECD; yaşlılık - emekli aylıkları, yaşlılar için ev yardımı ve konut hizmetleri, engellilik yardımları, işgöremezlikle ilgili yapılan ödemeler; çalışanlar için hastalık ödemeleri, bakım hizmetleri, sağlık için; tedavi ve ilaç giderleri, aileye yönelik olarak; çocuk ödenekleri ve kredileri, çocuk bakımı desteği, izin sırasında gelir desteği, tek başına ebeveyn ödemeleri; aktif işgücü piyasasına girmeyi teşvik etmek için; yapılan eğitim hizmeti, engellilerin işgücü piyasasına katılmaları ve entegrasyonu, işe başlamak için verilen teşvikler, işsizlik için; işsizlik tazminatı, işgücü piyasası nedeniyle erken emeklilik, konut için; konut ödenekleri ve kira sübvansiyonları gibi kamu harcamalarını sosyal harcama olarak tanımlamaktadır (Adema ve Ladaique, 2009: 10).

OECD'nin kullanmakta olduğu OECD Sosyal Harcamalar Veri Tabanı (SOCX) ve EUROSTAT (Avrupa İstatistik Veri Tabanı)'ın kullandığı Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri Sistemi (ESSPROS) metodolojileri arasında farklılıklar bulunmaktadır. Her iki metodolojide; sağlık, hastalık, işsizlik, yaşlılık, engellilik yardımları ile malullük yardımları, aile ve konut yardımları kategorilerinde veri derlemektedir. Ancak SOCX, Aktif İşgücü Piyasası Programları (AİPP)'yi başlı başına bir kategori olarak değerlendirirken, bu programlar ESSPROS'ta yer almamaktadır. Ayrıca SOCX, idari ve diğer giderleri hesaplarına dahil etmezken, ESSPROS bunları

sosyal harcamaların bir parçası olarak kabul etmektedir. ILO metodolojisinin diğer metodolojilerden temel farkı ise bir yaklaşım farkıdır. Bu metodolojide sosyal harcamaların, refah rejimleri gelişmemiş ülkeler için temel gıda maddelerine verilen sübvansiyonlar gibi kalemleri ve eğitim harcamalarının da kapsayacak şekilde genişletilmesi gerektiği varsayılmaktadır (Buğra ve Adar, 2007: 16-17).

IMF, sosyal harcamaları; sosyal koruma, eğitim ve sağlık harcamaları olarak tanımlamaktadır. Sosyal koruma, sosyal sigorta ve sosyal yardım programlarını içerecek şekilde tanımlanmıştır. Sosyal sigorta, hane halklarını gelirlerini ve refahlarını olumsuz yönde etkileyebilecek şoklardan korumayı amaçlar ve genellikle katkılar veya bordro vergileri ile finanse edilir. Sosyal yardım ise, hane halklarını yoksulluktan korumayı amaçlar ve genel devlet gelirleri ile finanse edilir (IMF, 2019: 8).

Sosyal harcamaların sosyal sorunlara çözüm getirmek ve sosyal gereksinimleri karşılamak şeklinde iki temel işlevinin olduğu söylenebilir. Sosyal sorunlara çözüm getirme ise; yoksulluğu ve işsizliği azaltma, gelir dağılımını iyileştirme, ayrımcılıkları ortadan kaldırma ve dezavantajlı kesimleri koruma ile ilgili konulardır (Erdoğan ve Yenigün, 2008: 21-24).

2.2.2. Eğitim Harcamaları

Yoksullukla mücadelede eğitim politikasının temel hedefi yoksul kişilerin ve yoksulluk riski taşıyanların yaygın ve örgün eğitime erişimlerinin kolaylaştırılması şeklinde bir planlama olmalıdır. Eğitime erişim niceliksel bir gösterge olduğundan çoğu zaman tek başına yeterli değildir bu sebepten dolayı eğitimin niteliği yani alınan eğitimden ne ölçüde verim alındığı dikkate alınmalıdır (Alpaydın, 2008: 61). Eğitimli bireyler genel olarak gelişen ekonomik ve sosyal koşullara karşı kendilerini daha iyi korurlar ve fırsatları daha iyi değerlendirirler. Fakat eğitimsiz bireylerin yeni gelişmeleri yorumlamaları ve bunlara yönelik bir plan oluşturmaları imkansız olduğundan bu nedenle değişen koşullarda ortaya çıkan fırsatlardan yeterli ölçüde yararlanamayanlar bu sürecin imkânlarından yeterli payı alamazlar. Bu nedenle yoksulluk ve refah düzeyi arasındaki fark açılır (Sarısoy ve Koç, 2010: 330-331).

Eğitim günümüzde gelişmiş tüm toplumlarda sosyal bir öncelik olarak görülmektedir. Dolaylı olarak ya da doğrudan önemli ölçüde olumlu dışsallık sağlayan eğitim hizmetlerine bu sebeple milli gelirden ve kamu bütçesinden önemli miktarda kaynak aktarılmaktadır. Hatta ayrılan kaynak açısından eğitim ilk sıralarda yer alabilmektedir. Bu durum eğitime verilen önemin bir göstergesidir (Ayrangör ve Tekdere, 2014: 24). Tablo 3.12’de yer alan 2011-2018 yılları arası eğitim harcamaları temel göstergeleri incelendiğinde harcama miktarlarında yıllar itibariyle bir artış söz konusudur.

Tablo 3.12: Eğitim harcamaları temel göstergeleri, 2011-2018

Yıllar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Toplam Eğitim Harcaması (Milyon TL)	77.308	93.041	106.041	122.741	135.249	160.733	176.452	214.637
Öğrenci Başına Eğitim Harcaması (TL)	4.008	4.729	5.242	5.941	6.426	7.498	8.111	9.790
Eğitim Harcamasının GSYİH içindeki Payı (%)	5,5	5,9	5,9	6,0	5,8	6,2	5,7	5,8
Öğrenci Başına Eğitim Harcaması (\$)	2.389	2.626	2.751	2.710	2.358	2.477	2.220	2.030
Toplam Eğitim Harcaması (Milyon \$)	46.069	51.658	55.653	56.000	49.635	53.105	48.286	44.511

Kaynak: <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30588>

2018 yılında Türkiye’de yapılan eğitim harcamalarının %72,9’u devlet tarafından finanse edilirken, eğitim harcamaları içerisinde hanehalklarının yaptığı harcamaların payı ise % 20 olmuştur. Eğitim düzeyleri açısından bakıldığında, 2018 yılında öğrenci başına yapılan harcamanın en fazla olduğu eğitim düzeyi 16 bin 248 TL ile yükseköğretim olmuştur. 2018 yılında bir önceki yıla göre yapılan eğitim harcamalarının en fazla arttığı eğitim düzeyi ise %26,2 ile ortaöğretim olurken, bunu %22,7 ile ortaokul takip etmiştir (TÜİK Haber Bülteni, 2018 <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30588>, 10.04.2020).

2.2.3. Sağlık Harcamaları

Sağlık koşulları ile yoksulluk arasındaki ilişki, insanların sağlık sorunları sebebiyle çalışma güçlerini kısmen ya da büyük ölçüde yitirmeleri, diğer yandan da gerek kişisel gelirin gerekse kamu kaynaklarının büyük bir kısmının sağlık harcamalarının finansmanında kullanılması sebebiyle, kişilerin yaşam standartlarını artıracak harcamalardan yoksun kalması şeklinde açıklanabilir (Sarısoy ve Koç, 2010. 330).

Türkiye’de sağlık hizmetlerinin finansmanının sağlanmasında sosyal sigortaya dayalı finansman yöntemini tercih etmiştir. Türkiye’de sağlık hizmetlerinin sunumu ve sosyal güvenlik sistemi kademeli olarak gelişmiştir. Öncelikle nüfusun bazı kesimleri sosyal güvenlik kapsamına alınmış, daha sonra sağlık hizmetleri de verilmeye başlanmıştır. Bugün Sosyal Güvenlik Kurumu, sağlık hizmetlerinin finansmanında en güçlü kurum konumundadır (Erol ve Özdemir, 2014: 27).

Tablo 3.13: Sağlık hizmeti sunucularına göre sağlık harcamaları, 2017-2018, (Milyon TL)⁴

	Toplam		Genel Devlet		Özel Sektör	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Toplam Sağlık Harcaması	140.647	165.234	109.744	128.021	30.904	37.213
Cari Sağlık Harcaması	130.981	154.998	101.786	119.941	29.195	35.057
Yatırım	9.666	10.236	7.958	8.080	1.709	2.156

Kaynak: TÜİK, Sağlık Harcama İstatistikleri, 2018.

2018 yılında sağlık harcamaları %17,5 oranında artarak 165 milyar 234 milyon TL'ye ulaşmıştır. Cari sağlık harcamasının toplam sağlık harcaması içindeki payı, 2017 yılında %93,1 iken, 2018 yılında %93,8 olmuştur. 2018 yılında toplam sağlık harcamasının Gayri safi yurtiçi hasıla (GSYH) oranı %4,4 olurken, genel devlet sağlık harcamalarının GSYH'ye oranı ise, %3,4 olarak gerçekleşmiştir. Toplam sağlık harcaması içinde genel devlet sağlık harcamasının payı 2017 yılında %78 iken, 2018

⁴ Rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.

yılında %77,5 olarak gerçekleşmiştir. Toplam sağlık harcaması içinde, hanehalkları tarafından cepten yapılan sağlık harcamalarının payı ise 2018 yılında %17,3 olarak gerçekleşirken, kişi başı sağlık harcaması tutarı 2017 yılında 1.751 TL iken, 2018 yılında %15,9 artarak 2.030 TL'ye yükselmiştir (TÜİK Haber Bülteni, 2018, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30624>, 23.04.2020).

Maliye Bakanlığı'nın bütçe gerekçelerinde sağlık harcaması olarak tedavi ve ilaç harcamalarına yer verilmektedir. Bu tanıma göre Yeşil Kart ilaç ve tedavi giderlerinin toplamı ile kamu personeli giderlerinin toplamı merkezi yönetim sağlık harcamalarını vermekte, bu toplama eklenen tarafından yapılan tedavi ve ilaç harcamaları ile toplam sağlık harcamalarına ulaşılmaktadır (Yentürk, 2018: 90).

Kamu sağlık harcamalarının yarısından fazlası SGK tarafından gerçekleştirilmektedir. Merkezi devlet harcamaları ise ağırlıklı olarak Sağlık Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı bütçesinden finanse edilmektedir. Kamu sağlık harcaması açısından Sağlık Bakanlığı en fazla harcamaya sahip ikinci kurumdur. Türkiye'de sağlık hizmetlerinin sunumundan ve yönlendirilmesinden Sağlık Bakanlığı temel sorumlu kuruluş olup, tüm SB bütçesi sağlık harcaması olarak değerlendirilmektedir (Erol ve Özdemir, 2014: 28).

Toplam sağlık harcamaları genel devlet başlığı altında en çok sosyal güvenlik, daha sonra merkezi yönetim tarafından yapılırken, az bir bölümü de yerel yönetimler tarafından finanse edilmektedir.

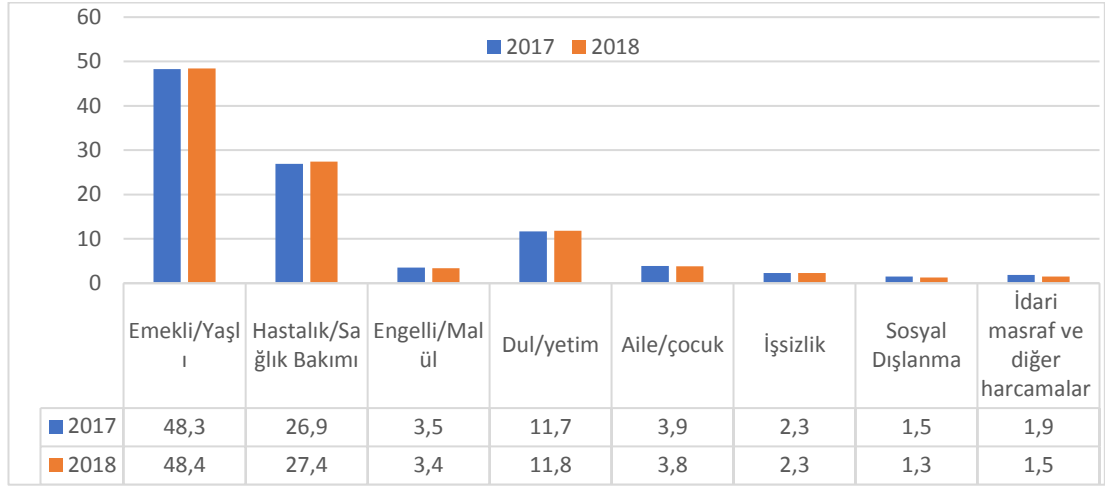
2.2.4. Sosyal Güvenlik Harcamaları

Sosyal güvenlik özünde, insanların hayatları boyunca karşılaşacakları olası ekonomik ve sosyal risklere karşı önceden gerekli tedbirlerin alınarak kendilerine gelir sağlamak için oluşturulmuş kamu harcama programlarıdır. Sosyal güvenlik programı; işsizlik, yoksulluk, geleceğe yönelik ekonomik belirsizlik, hastalık ve yaşlılık gibi sosyal tehlikelerden doğacak olumsuzlukları hafifletmeyi ya da yok etmeye olanak sağlayan önlemleri içerir (Gümüş, 2010: 4). Sosyal güvenlik düşüncesinin temelinde insanın geleceğini güvence altına alma gereksinimi vardır. Bu gereksinimin bütün insanlar için

genel geçerliliği vardır ancak işçi sınıfı bakımından çok daha yaşamsal ve yaygın bir konum kazanmaktadır (Güven, 2009: 142).

Sosyal güvenlik sistemi, bir ülkenin gelişmişlik seviyesi hakkında önemli ipuçları vermektedir. Sosyal güvenlik esasen temel olarak sosyal sigortalar ve sosyal yardımlardan oluşan bir bütündür. Gelişmiş ülkelerde, nüfusun tamamına yakın bir bölümü sosyal sigorta kapsamında iken, sosyal sigortaların kapsadığı nüfus geliştirmekte olan ülkelerde sınırlı kalmaktadır. Geliştirmekte olan ülkelerde hiçbir sosyal güvenceye sahip olmayan, maruz kaldıkları tehlikelerden sadece geleneksel vasıtalarla kurtulmaya çalışan bir kesim yer alırken, diğer tarafta hemen hemen tüm uzun ve kısa vadeli sigortalardan yararlanabilen bir kesimin bulunması büyük sosyal sorunlar arasında sayılmaktadır (DPT, 2001: 84). Uzun vadeli sigorta kapsamına ölüm, yaşlılık, malullük sigortaları girmektedir. Kısa vadeli sigorta kolları ise hastalık, iş kazaları, analık, aile yardımları, meslek hastalıkları, işsizlik gibi daha çok sağlıkla ilgili sosyal güvenlik alanını kapsamaktadır. Bunların dışında sosyal yardım ve sosyal hizmet programları da geniş anlamda sosyal koruma ya da sosyal güvenlik sistemi içinde yer almaktadır. Sosyal hizmet ve sosyal yardımların finansmanı genel vergi gelirleri ile karşılanmaktadır. Sosyal hizmetler daha çok bakıma muhtaç olanların onurlu bir yaşam sürmeleri için gereken tüm ihtiyaçların karşılanmasını kapsarken, sosyal yardımlar ise yoksullukla mücadele amacı taşımaktadır (Gümüş, 2010: 4-5).

ILO sosyal güvenliği toplumun hastalık, işsizlik, analık, iş kazası, sakatlık, meslek hastalığı, yaşlılık ve ölüm nedeniyle kazancın kesilmesine ya da büyük ölçüde azalmasına yol açan sosyal sakıncalara karşı üyeleri için sağladığı koruma olarak tanımlar ve primli ödeme sistemleri, aile yardımları ve sağlık hizmetlerini de içine alan geniş bir sosyal güvenlik anlayışına sahiptir (Koray, 2008: 329). Sosyal güvenlik hizmetleri özellikle 20. yy'da yaygınlaşan kurumsal toplumsal dayanışma modellerinden biridir. Bu sistemler ileri yaşlarda gelir güvencesi sağlama ve sağlık hizmetlerine erişim güvencesi sunma işlevlerini üstlenmişlerdir. Türkiye'de sosyal koruma alanında yapılan en büyük harcamalar sağlık sigortası ve emeklilik sigortasından oluşan sosyal güvenlik harcamalarıdır (Yentürk, 2018: 222).



Grafik 3.1: Sosyal koruma harcamaları, 2017- 2018

Kaynak: TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri, 2018.

<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30625>

Yapılan sosyal güvenlik harcamaları içerisinde en fazla emekli/yaşlı aylıkları için harcama yapıldığı görülmektedir. Bunu sağlık bakımı harcamaları ve dul/yetim aylıkları takip etmektedir.

Sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payı 2018 yılında %11,9 olurken, sosyal koruma yardımlarının GSYH içindeki payı ise %11,7 olmuştur. Risk/ihtiyaç grupları bazında incelendiğinde %5,7 ile emekli/yaşlılara yapılan harcamalar en fazla paya sahip olurken bunu, %3,3 ile hastalık/sağlık bakımı harcamaları ve %1,4 ile dul/yetim harcamaları takip etmiştir (TÜİK Haber Bülteni, 2018, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30625>, 20.04.2020).

İşsizlik sigortası uygulaması, bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, sağlık, yetenek ve yeterliliği bulunmasına rağmen herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybetmiş olan sigortalılara işsiz kalmaları sebebiyle gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigortadır (4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, md. 47/c). Bir işte çalışıyor olmak kişinin ekonomik ve sosyal yaşamını sürdürebilmesinin vazgeçilmez bir koşulu olduğundan işsizlik, işçiyi ve ailesini geçim olanaklarından yoksun bırakmaktadır. Özellikle ekonomik kriz zamanlarında işsizlik büyük bir risk olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenden dolayı işsizlik sigortası, işsizlikle mücadele için alınan tedbirlerin başında gelmektedir (Sungur, 2016: 32). İşsizlik

sigortası, prim ödeme özelliği, zorunlu ödeme özelliği, istihdam sağlama özelliği, devlet tarafından kurulma özelliği, iş riskini tazmin özelliği gibi bir takım özelliklere sahiptir (ÇASGEM, 2017: 38).

İşsizlik sigortasının temel amacı, işsizlik riskinin gerçekleşmesinden sonra kişiyi yoksulluğa karşı korumaktır. 4447 sayılı Kanunun 46'ncı maddesinin birinci fıkrasında; işsizlik sigortasına ilişkin uygulama esaslarını ve kuralları düzenlemek ve sigortalı işsizlere kanunda öngörülen hizmetlerin verilmesinin sağlanması şeklinde bu amaca ulaşmaya yönelik kanunda iki düzenlemenin yapılması öngörülmüştür (Tozan, 2013: 19). Gelir kaybına uğramış olan sigortalının işsiz kaldığı süre boyunca ailesine ve kendisine gelir garantisi sağlaması gibi bireysel amaçları bulunmaktadır. Bunun yanı sıra işsiz kalmış sigortalı bireylerin mesleki becerilerinin yitirilmemesini ve tekrar iş bulmasını sağlama gibi amaçları da günümüzde önem kazanmıştır (Sungur, 2016: 72).

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu md. 47/d bendinde, *“Bu Kanun kapsamına giren bir işyerinde bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan ve çalıştığı süre içerisinde işsizlik sigortası primi ödeyen kimse”* sigortalı olarak sayılmıştır. İşsizlik sigortasının kapsamındaki sigortalıları bu tanıma giren sigortalılar oluşturmaktadır. İş sözleşmesine tabi olarak bir veya birden çok işveren yanında çalışan kişiler işsizlik sigortası açısından da sigortalı sayılmıştır. İşsizlik sigortası kapsamında olabilmeleri için çalışanların sigortalı olma niteliğini taşımaları gereklidir (Tozan, 2013: 20).

Sigortalı işsizlere bu Kanunda belirtilmiş olan esas ve usuller çerçevesinde, kurumca aşağıda sayılan ödemeler yapılır ve hizmetler sağlanır (4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, md. 48):

- a) İşsizlik Ödeneği,
- b) 5510 sayılı kanun gereği ödenecek sigorta primleri,
- c) Yeni bir iş bulma,
- d) Aktif işgücü hizmetleri kapsamında kurs ve programlar.

Görüldüğü gibi madde 48’de belirtildiği üzere, İşsizlik Sigortası Kanunu, sigortalı işsize karşı kanunda belirtilmiş olan sürede ve tutarda parasal ödeme yapılmasını ve ayrıca kişinin yeni bir iş bulması için kurs ve programlar düzenlenmesini sağlamıştır.

2.2.5. Kamu Sosyal Yardım Harcamaları

Sosyal yardımlar ve hizmetler, sunuluş şekli ve kavramsal çerçeve olarak farklı özellikler göstermektedir. Sosyal yardım kavramına ilişkin ortaya çıkan temel veriler şunlardır (DPT, 2001: 88):

- Sosyal yardım, asıl itibarıyla sosyal güvenlik hizmetlerini yerine getirmek için kullanılan bir yöntemdir.
- Sosyal yardım, sosyal hizmetler alanına da bir hizmet şekli ve uygulama alanı olarak girmektedir.
- Sosyal yardımlarda ihtiyaçlar karşılıksız olarak giderilmektedir. Sosyal yardımdan yararlanacak kişilerin finansmana prim esasına dayalı biçimde bir katkıda bulunmaları söz konusu değildir.
- Sosyal yardımlar, sosyal güvenlik bakımından ancak kanunla düzenlenmiş resmi ya da yarı resmi nitelikteki kuruluşlar tarafından yürütüldüklerinde gerçek bir sosyal güvenlik hizmeti olmaktadır.
- Sosyal yardımlar, parasal şekilde sunulabileceği gibi ayni yardımlar olarak ve bakım, rehabilite etme, tedavi gibi hizmet yönü ağır basan sosyal gelirler şeklinde de sunulabilmektedir.
- Sosyal yardımlar kural olarak yardım alacak kişilerin muhtaçlıkların tespitine dayalı olarak ve ihtiyaçların şiddetini ve şeklini ölçü alarak sağlanmaktadır.
- Sosyal yardımlarda, mahalli ölçütlere dayalı olarak bir asgari geçim seviyesinin tespit edilmesi, hem yardım sağlama hem de muhtaçlık araştırması safhasında dikkate alınması gereken bir kuraldır.

Sosyal yardımlar, Türkiye’de ulusal düzeyde, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) bünyesinde bulunan Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM) tarafından yönetilmektedir. Sosyal yardımların yoksullukla mücadeledeki etkisi ve yeni yardım programlarının geliştirilmesi ihtiyacı ile birlikte, 9 Aralık 2004 tarihinde 5263 Sayılı

Kanun ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Sağlık ve eğitime yönelik Şartlı Nakit Transferlerine ek olarak kömür ve gıda yardımları da bulunan yeni sosyal yardım programı oluşturulmuştur. Temel eğitime erişimi kolaylaştırmak amacıyla ücretsiz ders kitapları, ücretsiz öğle yemekleri, ulaşım gibi desteklerden oluşan eğitim programları uygulamaya konulmuştur. 2022 sayılı Kanun ile engelli aylıklarını önemli derecede artıran Engelliler Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. 2006 yılında barınma yardımları, 2009 yılında sosyal konut programları uygulamaya konulmuştur. 2012 yılında eşi vefat etmiş kadınlara, 2013 yılında zorunlu askerlik hizmetini yerine getiren muhtaç durumdaki asker ailelerine nakit transferleri içeren yeni programlar uygulamaya konulmuştur. (ASPB, 2017: 11-12). Türkiye’de yapılan kamu sosyal yardım türlerinin neler olduğuna Tablo 3.14’de yer verilmiştir.

Tablo 3.14: Niteliklerine Göre Sosyal Yardım Programları

Düzenli Yardım Türleri (GSS Prim Desteği Hariç)	Süreli Yardım Türleri
Şartlı Eğitim Yardımları	Gıda Yardımları
Şartlı Sağlık Yardımları	Yakacak Yardımı
Şartlı Gebelik Yardımları	Barınma Yardımları
Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Yardımlar	Eğitim Yardımları
Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Yardımlar	Sağlık Yardımları
2022 Sayılı Kanun Kapsamındaki Yardımlar	Engelli İhtiyaç Yardımı
Evde Bakım Yardımları	Özel Amaçlı Yardımlar
Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı	Giyim ve Diğer Aile Yardımları
Öksüz ve Yetim Yardımı	İstihdam Yardımları
	Tek Seferlik Yardımlar
	Doğum Yardımı

Kaynak: ASPB İdare Faaliyet Raporu: 2015: 118.

Sosyal yardım harcamalarını gerçekleştirmek amacıyla 2019 yılı bütçesinden 62,1 milyar TL kaynak ayrılmıştır. 2019 yılında;

- Sağlık giderlerini karşılamak amacıyla ödeme gücü olmayan vatandaşlara 10,5 milyar TL ödenek öngörülmüştür.
- Engelli bireylerin evde bakımına destek olmak amacıyla 8,5 milyar TL ödenek öngörülmüştür.
- Kadın konukevlerinde şiddet mağduru kadınlara yönelik olarak barınma hizmeti hukuki ve psikolojik destek ve 0-6 yaş aralığındaki çocuklarına ise kreş imkanı sağlanmakta, aylık net asgari ücret tutarının yarısına kadar harçlık verilmektedir.

Şiddet mağduru kadınlara yönelik sağlanan barınma imkânı için 3,4 milyon TL; çocuklara yönelik kreş hizmeti için ise 1,6 milyon TL ödenek öngörülmüştür.

- Korunmaya muhtaç çocukların aile ortamında yetiştirilmeleri amacıyla, korunmalarını gerektiren süre içerisinde koruyucu ailelere yönelik yapılacak ödemeler için 2019 yılında 132 milyon TL ödenek öngörülmüştür.
- 65 yaş üstü yaşlı bireylerin, bakıma ihtiyacı olan engelli vatandaşların ve engelli vatandaşların yakınlarına bağlanan aylıklar kapsamında 9,9 milyar TL, ekonomik yoksunluk içinde bulunan ailelerin çocuklarının yanlarında yetişmelerine imkan sağlamak amacıyla sosyal ve ekonomik destek ödemeleri için 1,3 milyar TL ödenek öngörülmüştür.
- Doğum yardımı için yaklaşık 606 milyon TL kaynak ayrılmaktadır. Bu kapsamda; birinci çocuk için 300 TL, ikinci çocuk için 400 TL, üçüncü ve sonraki çocuklar için 600 TL ödeme yapılmaktadır.
- Şartlı sağlık yardımları kapsamında gebelik yardımları için çeşitli ödemeler yapılmakla birlikte, 0-6 yaş arasında olan çocuklarını düzenli bir şekilde sağlık kontrollerine götürmeleri şartıyla ailelere, çocuk başına aylık 30 TL ödeme yapılmaktadır (<http://www.sbb.gov.tr/sosyal-yardimlar/>, 11.04.2020).

Tablo 3.15: Sosyal Harcamalar (Reel Fiyatlarla, milyon TL)

	2002	2005	2008	2011	2014	2017
Eğitim Harcamaları	25.086	28.585	33.748	44.566	56.065	64.834
Sağlık Harcamaları	27.608	33.201	43.284	48.795	54.370	61.308
Sosyal Koruma Harcamaları	44.908	65.104	73.840	95.226	115.959	143.596

Kaynak: <http://www.sbb.gov.tr/sosyal-koruma-ve-gelir-dagilimi-gostergeleri/> (Erişim Tarihi: 11.04.2020).

2002-2017 yılları sosyal harcamalar incelendiğinde yıllar itibariyle harcamalarda bir artış gözlenmektedir. En fazla harcama tutarı sosyal koruma harcamalarında yapılırken, bunu, şartlı sağlık yardımları ve GSS gelir tespiti ve prim desteği, engelli ihtiyaç yardımlarını içeren sağlık harcamaları ve şartlı eğitim yardımları, öğrencilere yönelik olarak yapılan ücretsiz eğitim materyali, ders kitabı, öğle yemeği, öğrenci taşıma

ve barınma, engelli öğrencilerin taşınması, yurt yapımı gibi harcamaları içeren eğitim harcamaları takip etmektedir.

2.2.5.1.Aile Yardımları

Aile yardımları kapsamında düşük gelirli ve yoksul vatandaşlara yönelik olarak yapılan gıda, barınma, yakacak, sosyal konut projesi, eşi vefat etmiş kadınlara yönelik yapılan yardımlar, muhtaç asker ailelerine yapılan yardımlar, öksüz ve yetim yardımı, muhtaç asker çocuğu yardımı, doğum yardımını kapsamaktadır.

Gıda Yardımları: İhtiyaç durumunda olan ailelerin gıda, giyim vb. temel gereksinimlerinin karşılanması amacıyla, başta dini bayramlar olmak üzere, her yıl alınan fon kurulu kararı ile yapılan yardımlardır (ASPB, 2016: 50).

Tablo 3.16: Gıda Yardımlarının Yıllara Göre Dağılımı

Yıllar	Aktarılan Kaynak (Milyon TL)
2003-2012	1.397,32
2013	163,25
2014	185,86
2015	199,79
2016	199,77

Kaynak: ASPB İdare Faaliyet Raporu, 2015:119 ve ASPB Faaliyet Raporu, 2016: 50.

Vakıfların Periyodik Paylarından yıl içerisinde yapmış oldukları gıda yardımları da dikkate alındığında 2014 yılı için toplam 675.193 hane için 226,09 milyon TL (ASPB, 2014: 76), 2015 yılı için toplam 681.364 hane için 250,72 Milyon TL (ASPB,2015: 119), 2016 yılı için ise toplam 656.509 hane için 287,23 milyon TL kaynak kullanılmıştır (ASPB, 2016: 50).

Barınma Yardımları: Oturulamayacak kadar eski, bakımsız ve sağlıksız evlerde yaşayan ihtiyacı olan vatandaşlara evlerinin bakımını için ve ev eşyası alımı için yapılan ayni ve nakdi yardımlardır (ASPB, 2016: 50). 18 yaş üstü aile bireyi başvurusu halinde, hane içinde kişi başına düşen geliri net asgari ücretin 1/3'ünden az olan aileler yararlanabilmektedir.

Tablo 3.17: Barınma Yardımlarının Yıllara Göre Dağılımı

Yıllar	Aktarılan Kaynak (Milyon TL)
2006-2012	187,48
2013	51,68
2014	85,5
2015	70,72
2016	38,06

Kaynak: ASPB Faaliyet Raporu, 2015: 119 ve ASPB Faaliyet Raporu, 2016: 50.

Vakıfların Periyodik Paylarından yaptıkları onarım, yapım, kira vb. barınma yardımları da dikkate alındığında 2013 yılı için 19.722 hane için toplam 62,68 Milyon TL kaynak ayrılmıştır (ASPB, 2013: 114), SYDV'ler periyodik paylarından barınma yardımları kapsamında ev eşyası yardımı, kira yardımı gibi yardımlar da yapabilmektedir. Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sisteminden alınan istatistiksel bilgilere göre tüm barınma yardımları kapsamında 2014 yılında; 22.609 haneye 103,04 milyon TL (ASPB, 2014: 76), 2015 yılında; 22.098 haneye 78,68 milyon TL (ASPB, 2015: 119), 2016 yılında ise, 21.897 hane için 72,76 milyon yardım yapılmıştır (ASPB, 2016: 50).

Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yardım: Düzenli nakdi sosyal yardım programı kapsamında eşi vefat etmiş olan kadınlara şartları devam ettiği süre boyunca yapılan yardımlardır. Yapılan ödemeler Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi aracılığıyla doğrudan PTT hesaplarına aktararak yapılmaktadır (ASPB Faaliyet Raporu, 2013:117). 2012 yılında 239.376 haneye 371,5 milyon TL, 2013 yılında 281.141 haneye 752,8 milyon TL, 2014 yılında 276.680 haneye 814,7 milyon TL, 2015 yılında 300.442 haneye 820,5 milyon TL (ASPB, 2015: 122) ve 2016 yılında 289.987 haneye 810 milyon TL tutarında kaynak aktarılmıştır (ASPB, 2016: 51).

Sosyal Konut Projesi: Sosyal güvencesi olmayan yoksul ve muhtaç durumda olan vatandaşlara T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi aracılığıyla konut yapımını kapsamaktadır(<https://www.ailevecalisma.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yaritim-programlarimiz/>,08.04.2020).Amaç yoksul ve muhtaç durumda olan vatandaşların en temel ve zaruri ihtiyaçlarından barınma ihtiyacını karşılamak ve barınma imkanı sunmaktır (ASPB, 2015: 119).

Muhtaç Asker Ailelerine Yapılan Yardımlar: Yakını askerde olan, sosyal güvencesi olmayan yoksul ve muhtaç durumda olan vatandaşların desteklenmesi amacıyla hak sahibi asker evli ise eşine, evli değil ise ailesine verilen bir yardım programıdır(<https://www.ailevecalisma.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz/>, 08.04.2020). Bu kapsamda 2013 yılında 50.583 haneye 77,56 milyon TL, 2014 yılında 62.693 haneye 222 milyon TL, 2015 yılında 101.517 haneye 164 milyon TL (ASPB Faaliyet Raporu, 2015: 123), 2016 yılında ise 74.562 haneye 127 milyon TL kaynak aktarılmıştır (ASPB, 2016: 52).

Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı: 3294 sayılı SYDT Kanunu kapsamında, babası askerde olan ve muhtaç durumda bulunan 18 yaşından küçük çocuklara yapılan nakdi yardımlardır. 2015 yılında 3.803 kişiye 2.249.300 TL, 2016 yılında ise, 6.313 kişiye 4.036.700 TL tutarında kaynak aktarılmıştır (ASPB, 2016: 52).

Yakacak Yardımları: İhtiyaç sahibi olan ailelere bedelsiz kömür yardımından oluşan yardımlardır (<https://www.ailevecalisma.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz/>, 08.04.2020). 2014 yılında 2.159.190 aileye 2.240.993 ton; 2015 yılında 2.139.667 aileye 2.608.671 ton kömür dağıtılması planlanmıştır (ASPB, 2015: 121). Muhtaç durumda olan vatandaşlara kömürün dağıtımı aşamasında oluşan nakliye vb. giderler için SYD Vakıflarına fondan, 2014 yılında, 3.841.647-TL (ASPB, 2014: 80), 2015 yılında 7.701. 858 TL (ASPB, 2015: 121), 2016 yılında ise; 12.485.417 TL kaynak aktarılmıştır (ASPB, 2016: 51).

Öksüz ve Yetim Yardımı: 3294 sayılı SYDT Kanunu kapsamında, 18 yaşından küçük, annesi veya babası vefat etmiş muhtaç durumda bulunan çocuklar için yapılan nakdi yardımdır. 2015 yılında 35.401 kişiye 22.837.100 TL, 2016 yılında ise; 52.836 kişiye 53.184.900 TL kaynak aktarılmıştır (ASPB, 2016: 53).

Doğum Yardımı: Bu program 633 Sayılı KHK'nın, Ek-4'üncü maddesi doğrultusunda 15 Mayıs 2015 itibariyle uygulanmaya başlamıştır. Türk vatandaşlarına bu yardım programı kapsamında canlı doğan birinci çocuk için 300 TL, ikinci çocuk için 400 TL, üçüncü ve sonraki çocukları içinse 600 TL miktarında yardım yapılmaktadır (ASPB, 2015: 123). 2015 yılı için toplam 658.663 kişiye 241.638.435 TL, 2016 yılında ise; 1.175.124 kişiye 512.441.184 TL kaynak aktarılmıştır (ASPB, 2016: 52).

2.2.5.2. Eğitim Yardımları

Eğitim yardımları; burslar, çocuklarını düzenli okula göndermeleri şartıyla, yoksul ailelere her ay verilen eğitim yardımı, eğitim materyali, taşınalı eğitim ile okulların bulunduğu merkezlere taşınan yoksul çocuklara verilen öğle yemeği, taşınalı sistem dışında kalan ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerine yönelik barınma, ulaşım vb. ihtiyaçlar için yapılan harcamaları kapsamaktadır (Yentürk, 2018: 59). Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu yardım faaliyetleri içerisinde eğitim yardımları önemli bir yer tutmaktadır. SYDTF kapsamında yardım programlarına aktarılmış olan kaynaklar incelendiğinde; 2002 yılında eğitim yardımlarına ayrılan pay %23 iken, 2014 yılında yaklaşık %28 (ASPB, 2014: 82), 2015 yılında yaklaşık %32 (ASPB, 2015: 124), 2016 yılında ise yaklaşık olarak %29 olarak gerçekleşmiştir (ASPB, 2016: 53).

Eğitim Materyali Yardımları: Yoksul hanelerin kitap dışındaki önlük, ayakkabı, kırtasiye temel okul ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla yapılan yardımlardır.

Tablo 3.18: Eğitim Materyali Yardımlarının Yıllara Göre Dağılımı

Yıl	Aktarılan Kaynak (Milyon TL)
2003-2012	800,88
2013	65,52
2014	17,37
2015	15,34
2016	16,67

Kaynak: ASPB: 2014: 82 ve ASPB, 2016: 53.

Şartlı Eğitim Yardımları: Çocuklara yapılan yatırımların geleceğe taşınma özelliğinden dolayı çocukları hedefleyen bu programların amacı; yoksulluğun nesiller arası transferini önlemektir. Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) ile sağlanan bu nakdi yardım programları ile , yoksulluk riski altında olan kişilerin, çocuklarını düzenli olarak okula göndermeleri hedeflenmektedir (ASPB, 2014: 82).

Tablo 3.19: Şartlı Eğitim Yardımları Aktarılan Kaynak Tutarı

Yıl	Aktarılan Kaynak (Milyon TL)
2003-2012	2.514,97
2013	512,81
2014	570,75

2015	664,13
2016	605,77

Kaynak: ASPB, 2014: 84 ve ASPB, 2016: 54.

Öğle Yemeği Yardımı: 8 senelik temel eğitimdeki taşınalı eğitim uygulaması ile okulların bulunduğu merkezlere taşınan yoksul öğrencilere verilen bu yardım programı kaynağı fondan karşılanmak üzere 2003–2004 öğretim yılından itibaren il ve ilçe Milli Eğitim Müdürlükleri tarafından yürütülmektedir (ASPB, 2016: 54).

Tablo 3.20: Öğle Yemeği Yardımlarının Yıllara Göre Dağılımı

Yıl	Aktarılan Kaynak (Milyon TL)
2003-2012	1.529,97
2013	250
2014	430
2015	460
2016	460

Kaynak: ASPB, 2015:126 ve ASPB, 2016: 55.

Ücretsiz Ders Kitabı: 2003–2004 eğitim-öğretim yılından itibaren MEB tarafından ilköğretim öğrencilerinin kitapları ücretsiz olarak verilmektedir. Bu uygulama kapsamında ayrılan kaynak MEB’e doğrudan aktarılmaktadır (ASPB, 2015: 126).

Tablo 3.21: Ücretsiz Ders Kitabı Yardımlarının Yıllara Göre Dağılımı

Yıl	Aktarılan Kaynak (Milyon TL)
2004-2012	1.967,65
2013	275
2014	125
2015	240
2016	240

Kaynak: ASPB, 2016: 126 ve ASPB, 2016: 55.

Öğrenci Taşıma Barınma ve İaşe Yardımı: Taşınalı sistem dışındaki ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerinin ulaşım, barınma vb. ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik SYD Vakıflarınca verilen desteklerdir. Bu yardımlar kapsamında 2014 yılında barınma ve iaşe giderleri için 301.764 TL (ASPB, 2014: 85), 2015 yılında 274.927 TL (ASPB, 2015: 127) ve 2016 yılı için 340.151 TL (ASPB, 2016: 55) kaynak aktarılmıştır.

Ayrıca Vakıfların Periyodik Paylarından bu kapsamda yıl içerisinde yaptıkları yardım tutarlarına bakıldığında 2014 yılı için toplam 1.810 hane için 834.124-TL (ASPB,

2014: 85), 2015 yılında toplam 1.756 hane için 957.205.-TL (ASPB, 2015: 127) ve 2016 yılında toplam 2.083 hane için 1.144.765-TL kaynak kullanılmıştır (ASPB, 2016: 55).

Engelli Öğrencilerin Ücretsiz Taşınması: Özel eğitime ihtiyaç duyan engelli öğrencilerin bu program ile okullarına ücretsiz olarak ulaşmaları sağlanmaktadır. Bu program kapsamında engelli öğrencilerin okula gitme oranının artırılması, okula kolay erişiminin sağlanması, eğitim ve öğretimin teşvik edilmesi ve engelli öğrencilerin sosyal hayatın her aşamasında kendilerine yer bulabilmeleri hedeflenmiştir (ASPB, 2014: 85).

Tablo 3.22: Engelli Öğrencilerin Ücretsiz Taşınması Aktarılan Kaynak

Yıl	Aktarılan Kaynak (Milyon TL)
2005-2012	292,9
2013	85
2014	95
2015	155
2016	155

Kaynak: ASPB, 2015: 127 ve ASPB, 2016: 55

Yurt Yapım Projeleri: SYDTF kaynakları ile 1986 yılından bu yana SYDV'lerin talepleri doğrultusunda öğrenci yurtları inşa edilmektedir. 2014 yılı yurt projelerine aktarılan toplam kaynak 36.700.437-TL (ASPB, 2014:86), 2015 yılında 71.490.128-TL'dir (ASPB, 2015: 127).

Diğer Eğitim Yardımları: Adalet Bakanlığı ile imzalanan protokol gereğince tutuklu ve hükümlülerin açıköğretim sınav ve kayıt giderleri karşılanmaktadır. Fondan 2014 yılında toplam 1.099.794-TL (ASPB, 2014:86), 2015 yılında 529.931-TL (ASPB, 2015: 128) ve 2016 yılında ise toplam 1.796.614-TL kaynak aktarılmıştır (ASPB, 2016: 56).

2.2.5.3. Sağlık Yardımları

Şartlı Sağlık Yardımları: Şartlı sağlık yardımları, yoksulluk riski altında olan ailelerin çocuklarının temel sağlık hizmetlerinden düzenli bir şekilde faydalanmalarını, gebelerin düzenli olarak sağlık kontrollerini yaptırmaları ve doğumlarını sağlık kurumlarında yapmalarını amaçlayan nakdi bir sosyal yardım programıdır (ASPB, 2014: 87).

Tablo 3.23: Şartlı Sağlık Yardımı-Çocuk Aktarılan Kaynak

Yıl	Aktarılan Kaynak (Milyon TL)
2003-2012	938,23
2013	229,23
2014	269,56
2015	343,85
2016	400,38

Kaynak: ASPB, 2014: 88, ASPB, 2016: 56, ASPB, 2015: 129, ASPB, 2016: 57.

Çocuklar için şartlı sağlık yardımı kapsamında yapılan yardımlar, 2012 yılından 2016 yılına kadar her yıl artış göstermiştir.

Tablo 3.24: Şartlı Sağlık Yardımı-Kadın Aktarılan Kaynak

Yıl	Aktarılan Kaynak (Milyon TL)
2003-2012	7,68
2013	14,77
2014	15,55
2015	19,23
2016	21,62

Kaynak: ASPB, 2015: 129, ASPB, 2016: 57.

Genel Sağlık Sigortası (GSS) Gelir Tespiti ve Prim Desteği: Gelir Tespiti, Tescil ve İzleme Sürecine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik doğrultusunda genel sağlık sigortası gelir testi işlemleri 01.01.2012 tarihinden itibaren SYDV'ler tarafından Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (BSYBS) üzerinden yürütülmektedir. Bu kapsamda vakıflara başvuruda bulunanların gelir durumu ve merkezi veri tabanlarında kayıtlı mal varlığı bilgileri sistem üzerinden incelenmekte ve sosyo-ekonomik durum değerlendirmeleri yapmak amacıyla haneler mahallinde ziyaret edilmektedir (ASPB, 2016: 57). GSS gelir testinde aile bireylerinin taşınır ve taşınmaz varlıkları ile bunlardan doğan hakları (tüm gelir/giderler) ve harcamalarında göz önüne alınarak hane içinde kişi başına düşen gelirin aylık tutarı tespit edilir. Genel sağlık sigortası olmayanlar ile genel sağlık sigortalısının bakmakla yükümlü olduğu kişi statüsünde olmayanlar ve genel sağlık sigortası sona eren ya da genel sağlık sigortalısının bakmakla yükümlü olduğu kişi statüsü sona eren Türk vatandaşları için gelir tespiti yapılır (<https://ailevecalisma.gov.tr/tr-tr/ss/sosyal-yardimlar-genel-mudurlugu/genel-saglik-sigortasi/>, 10.04.2020).

2.2.5.4. Yaşlılara ve Engellilere Yönelik Yardımlar

2022 sayılı Kanun Kapsamındaki Aylıklar: 2022 Sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun” uyarınca herhangi bir Sosyal Güvenlik Kurumundan aylık veya gelir hakkından yararlanamayan ve hane içinde kişi başına düşen geliri asgari ücretin aylık net miktarının 1/3’ünden az olan Türk vatandaşlarından 65 yaşını doldurmuş olan yaşlılar ile 18 yaşından büyük engelliler ve Kanunen bakmakla yükümlü bulunduğu 18 yaşını tamamlamamış engelli yakını bulunan kişilere (engelli olan yakınına fiilen bakmak koşuluyla) aylık bağlanmaktadır (ASPB, 2015: 135).

Tablo 3.25: 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Toplam Ödeme Tutarları, 2013-2016

Yıllar	Fayda Sahibi Kişi Sayısı	Toplam Aktarılan Kaynak (TL)
2013	1.222.748	3.325.704.331,48
2014	1.300.377	3.602.740.815,55
2015	1.302.298	4.129.566.047,25
2016	1.335.451	4.763.796.699,14

Kaynak: (ASPB, 2013: 127), (ASPB, 2014: 95), (ASPB, 2015: 135), (ASPB, 2016: 61).

Evde Bakım Yardımı: 19/02/2014 tarihli ve 28918 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6518 sayılı Kanunla 2828 sayılı Kanunun Ek 7’nci maddesinde değişiklik yapılmış, mezkûr Kanuna geçici 10’uncu madde eklenmiştir. 2828 sayılı Kanunun ek 7’nci maddesinde yapılmış olan söz konusu değişiklikle evde bakımla ilgili yapılacak ödemeler, engellilerin evde bakımının desteklenmesi için yapılacak bir “sosyal yardım” olarak tanımlanmıştır (ASPB, 2014: 95). Bakıma gereksinim duyan engellilerin evde bakımına destek amacıyla yapılacak olan sosyal yardımlara ilişkin ödenek aktarma işlemleri 01/01/2015 tarihinden itibaren SYGM tarafından yapılmaya başlanmıştır. 2015 yılında engellilerin evde bakımına amacıyla yapılan sosyal yardım kapsamında faydalanan kişi sayısı⁵ 508.481 olup, aktarılan kaynak tutarı 4.378.200.241 TL (ASPB,

⁵ Kişi Sayısı Ocak-Aralık 2015 Dönemi en az bir defa yardım almış toplam fayda sahibi sayısını ifade etmektedir.

2015: 136), 2016 yılında ise bu programdan faydalanan kişi sayısı 481.141 olup, toplam aktarılan kaynak tutarı 5.198. 212.010 TL'dir (ASPB, 2016: 62).

2.2.5.6. Özel Amaçlı Yardımlar

Özel amaçlı yardımlar aşevi faaliyetleri (ihtiyaç sahibi vatandaşlara günlük sıcak yemek dağıtılması), deprem, sel, yangın vb. doğal afetler nedeniyle zarar gören vatandaşların acil ihtiyaçlarının karşılanması, ve diğer muhtelif sosyal yardımlar kapsamında; yabancı uyruklulara yapılan yardımlar ve prim borcu gibi diğer yardımları kapsamaktadır (ASPB, 2013: 126).

2003-2012 yılları arasında aşevi faaliyetleri kapsamında 74,81 milyon TL kaynak aktarılmış olup, 2013; yılında 12,86 milyon TL tutarında kaynak aktarılmış, bu kapsamda 23.650 kişinin faydalanması sağlanmıştır. Afet (acil durum) yardımları kapsamında SYDV'lere periyodik pay aktarılması suretiyle gerçekleştirilen destek kapsamında 2.414.417 TL kaynak aktarılmıştır. Ayrıca diğer muhtelif yardımlar kapsamında 2013 yılı için fondan, 167.520 kişi/aile için 15.342.757 TL tutarında kaynak aktarılmıştır (ASPB, 2013: 126).

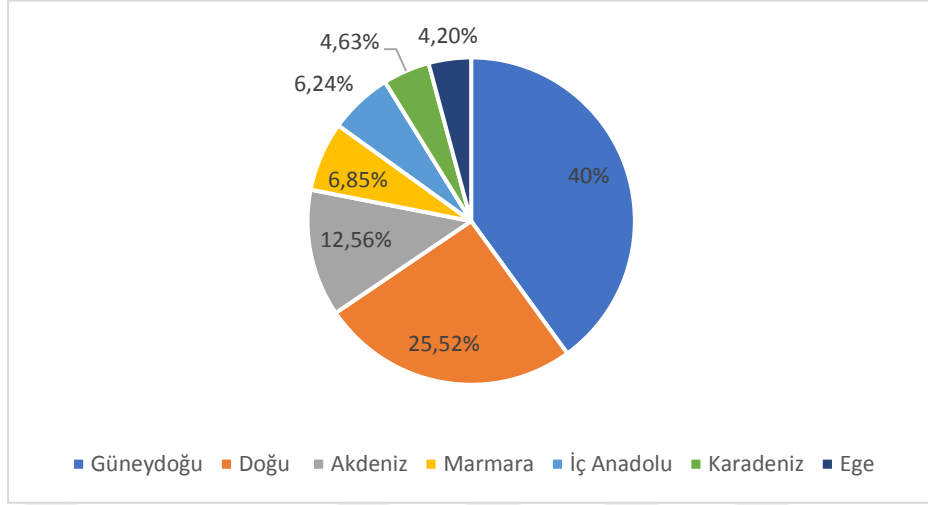
2014 yılında; aşevi faaliyeti kapsamında toplam 11,47 milyon TL kaynak aktarılmış olup, 34.911 kişi faydalanmıştır. Afet yardımları kapsamında fondan 4.550.978 TL kaynak aktarılmıştır. Diğer muhtelif sosyal yardımlar kapsamında ise fondan 12.946.680 TL kaynak aktarılmıştır (ASPB, 2014: 93-94). 2015 yılı için aşevi faaliyeti kapsamında 12,25 milyon TL harcama yapılmış olup, 30.391 kişi faydalanmıştır. Acil durum yardımları kapsamında fondan 6.523.356 TL kaynak aktarılmıştır. Diğer muhtelif sosyal yardımlar kapsamında ise fondan 24.352.288 TL kaynak aktarılmıştır (ASPB, 2015: 134). 2016 yılında aşevlerine aktarılan kaynak 14,21 milyon TL olup, 23.509 kişi faydalanmıştır. Afet yardımları kapsamında fondan 11.848.642 TL tutarında harcama yapılmıştır. Ayrıca terör olaylarından etkilenen yoksul ve muhtaç durumda bulunan kişilerin ihtiyaçlarını karşılamak üzere 2016 yılında fondan 161,5 milyon TL tutarında kaynak aktarılmıştır (ASPB, 2016: 60).

2.2.6. Şartlı Nakit Transferleri

Dünya'nın farklı coğrafyalarında kabul görmüş olan ve uygulanan Şartlı Nakit Transferleri (ŞNT)'nin Türkiye'de hayata geçirilmesi 2001 ekonomik krizinden sonra Dünya Bankası finansmanı ile gerçekleşmiştir. Programın amacı sosyoekonomik bakımdan dezavantajlı çocukların eğitim öğretim sürecine aktif bir şekilde katılımını desteklemek ve yoksulluk döngüsünü kırmaktır (Dama ve Toklucu Sundaram, 2018: 7). ŞNT'ler sosyal koruma altına alınmamış yoksullara ve dışlanmış gruplara ulaşmada başarılı olduğu için önem kazanmıştır. 2001 ekonomik krizinin etkilerini azaltmak ve ülkedeki sosyal güvenlik ağını güçlendirmek amacıyla Sosyal Riski Azaltma Projesi uygulamaya konulmuştur. Günümüzde ASPB, yoksul ve muhtaç durumda olan vatandaşlara yönelik ayni, nakdi ve proje desteği sağlamaktadır. ŞNT'ler ailelere eğitim ve sağlık alanlarında bazı koşulları yerine getirmeleri şartıyla verilmektedir (Öcal, 2012: 31).

Yoksullukla mücadele olarak ŞNT'ler, yoksul hanelere çocuklarının beşeri sermayelerine önceden belirlenmiş olan yatırımları yapmaları şartıyla nakit yardımda bulunulmasıdır. Bu şartlar asıl olarak eğitim ve sağlıkla ilgilidir. Eğitime ilişkin şartlar çocukların devamsızlık yapmaması, eğitimlerine devam etmesi, bazı uygulama örneklerinde belli bir başarı seviyesine sahip olması iken, sağlığa ilişkin şartlar arasında en yaygın olanlar bebek ve çocukların büyüme ve gelişmelerinin düzenli bir şekilde takibinin sağlanması, düzenli sağlık kontrolüne götürülmesi, aşılarının eksiksiz yaptırılması, hamilelerin düzenli olarak sağlık kontrollerine gitmesi şeklindedir (Sarıpek, 2017: 95).

Şartlı Nakit Transferlerin bölgelere göre dağılımına bakıldığında 2017'de Türkiye'de ŞNT yardımları diğer bölgelere göre Güneydoğu Anadolu ve Doğu Anadolu bölgelerinin daha fazla ŞNT'den faydalandığı görülmektedir (Dama ve Toklucu Sundaram, 2018: 57).



Grafik 3.2: Bölgelere Verilen ŞNT Miktarının Dağılımı (Yüzde, 2017)

Kaynak: Dama ve Toklucu Sundaram, 2018: 57; ASPB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü

Grafik 3.2’de görüldüğü gibi ŞNT yardımlarının yaklaşık olarak %65’i doğu ve güneydoğu illerine verilmektedir. Ekonomik ve sosyal gelişme göstergelerine bakıldığında diğer bölgelere göre daha dezavantajlı olan bu bölgelerin şartlı eğitim yardımlarından en fazla payı alması rasyoneldir. Çünkü ihtiyaç sahibi olan aile ve çocuk sayısı diğer bölgelere nazaran daha fazla olabilmektedir. Burada önemli olan yapılan yardımların bölgedeki yoksul çocukların eğitim göstergelerini nasıl etkilediği olduğundan şartlı eğitim yardımı uygulamasının bölge ve illere göre yıllık bazda analizinin yapılması önemlidir (Dama ve Toklucu Sundaram, 2018: 57).

SONUÇ

Türkiye’de planlı ekonomi dönemine girilmesiyle birlikte yayımlanan kalkınma planlarında başta ekonomik ve sosyal konular olmak üzere ülkenin kalkınmasında önem arz eden her alanda düzenlemeler mevcuttur. Günümüzde gerek ulusal, gerekse uluslararası düzeyde artış eğilimi gösteren yoksulluk sorunu, yoksullukla mücadelede etkili olabilecek politikaların hayata geçirilmesinin önemini ortaya koymaktadır. Bu çalışmada geçmişten günümüze kadar geçen sürede ulusal kalkınma planlarında yoksullukla mücadelede hangi politikaların uygulandığı, gelir dağılımını düzeltme ve yoksulluğu önlemeye yönelik ne tür önlemler alındığı mali politikalar ile sosyal yardım ve sosyal hizmet mekanizması özelinde irdelenmiştir.

Yoksulluğun belirli bir tanımının olmaması, karmaşık yapısı ve nedenlerinin her ülkede değişiklik göstermesinden dolayı yoksulluğun nedenlerinin iyi bir şekilde tespit edilmesi, yoksullukla mücadelede uygulanması öngörülen politikaların sınırlarının belirlenmesi açısından önem arz etmektedir. Günümüzde küreselleşmenin etkisiyle yoksulluk algısı değişime uğramış, Dünya Bankası, UNDP, OECD gibi uluslararası kuruluşların yayımladıkları raporlarda yoksulluğu salt gelir ve tüketim eksikliğine dayandıran tanımı dışında; sağlık ve eğitime erişimden yoksunluk, toplumsal ve sosyal hayata katılımdan yoksunluk, sosyal dışlanma, kapasite yoksunluğu gibi çok boyutlu olarak ele almaktadır. Yoksulluğun bu çok boyutlu yapısı yoksullukla mücadelede ekonomik ve sosyal politikaların bir bütün içinde ele alınarak hayata geçirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Milli gelirin bölüşümündeki adaletsizlikler, bölgelerarası gelir dağılımı farklılıkları, enflasyonun tüketicilerin reel gelirini azaltması ve düşük gelirli grupların satın alma gücünü azaltması sonucu oluşan refah kaybı, var olan enflasyonun etkisini alt gelir gruplarının daha fazla hissetmesi, nüfus artış hızının fazla olması, işsizlik, düşük ücretli istihdam edilme, bir işte çalışılmasına rağmen hanehalkının gelirinin yetersiz olması sonucu oluşan yoksulluk riski, özellikle asgari ücretli çalışanların “çalışan yoksul” kavramı içine girmesi, enformel sektörün varlığı, kadınların işgücü piyasasındaki eşitsiz konumu, işgücünün eğitim düzeyinin düşük olması gibi nedenlerin varlığı Türkiye’de yoksulluk olgusunun oluşumunu meydana getirmektedir. Yoksulluğu meydana getiren

nedenlerin ortadan kaldırılmaması yoksulluğun sürekli kendini yenilemesine ve kısır döngü haline gelmesine neden olmaktadır.

Türkiye’de kalkınma planları geçmişten günümüze değerlendirildiğinde yoksulluk kavramı ilk kez Yedinci BYKP’de yer almış olup, 2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci BYKP’de ilk kez yoksullukla mücadele kavramına yer verilmiş ve gelir dağılımı ile yoksulluk konusu birlikte ele alınmaya başlamıştır. Sekizinci BYKP’den önce gelir dağılımının iyileştirilmesi, gelir eşitsizliklerinin azaltılması, artan refahtan toplumun adil pay alması temel amaç olarak benimsenmişken, bu plan ile birlikte yoksulluk sorununa odaklanılmış ve yoksulluğa ilişkin amaç ve politikalara yer verildiği görülmüştür.

Kalkınma planlarında yoksulluğu önleme stratejisi kapsamında sayılabilecek çeşitli hukuki düzenlemelerin zeminine ve uygulamalara yer verilmiştir. Sosyal güvenlik faaliyetlerinin geliştirilmesi, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, sosyal yardımlar, dar gelirli ailelerin konut edinmesi için toplu konut projeleri, ödeme gücü olmayan vatandaşlara yeşil kart verilmesi, işsiz kalan bireylerin bu süreçteki gelir kayıplarını önlemek için işsizlik sigortası uygulaması, yoksulluk riskinde bulunan gruplara yapılan sosyal transferler, mikrokredi uygulaması, aktif istihdam politikaları, genel sağlık sigortası oluşturulması, sosyal destek programı gibi düzenlemelerin kalkınma planlarında uygulanması amaçlanmış ve hayata geçirilmiştir. TÜİK’in 2019 yılında yayımlanan verilerine göre %50 medyan değerine göre göreceli yoksulluk oranı %14, 4 olarak hesaplanmış olup, yaklaşık 11 milyondan fazla kişi göreceli yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Uygulanan politikalara karşın yoksulluğun hâlâ devam ettiği görülmüştür.

Kalkınma planlarının genelinde gelir dağılımının iyileştirilmesi, vergi yükünün adaletli dağılımının sağlanması amaçlarının benimsenmesi bu sorunların günümüze değin giderilemediğini, daha etkili politikalara ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir. TÜİK tarafından yayımlanan 2019 verilerine göre en yüksek gelire sahip %20’lik kesim toplam gelirin %46,3’ünü almakta iken, en düşük gelirli %20’lik kesimin aldığı pay % 6,2’dir. Toplam gelirin yarısına yakın bir kısmının nüfusun küçük bir bölümü tarafından paylaşılması gelir dağılımı çarpıklığının boyutunu göstermektedir. Vergi yükünün

dağılımında adaletin tesis edilmesi bireylerin vergiye uyumunu artırarak vergi bilincinin oturmasını sağlayacak ve dolayısıyla da vergi gelirlerinin artması sağlanmış olacaktır. Özellikle indirim, istisna ve muafiyetlerin kapsamı daraltılarak vergi tabanı genişletilmesi, böylelikle vergi yükünün toplumun her kesimine adil dağılımının sağlanması, düşük gelirli gruplar üzerindeki vergi yükünün azaltılması yoksullukla mücadelede vergi politikasının etkinliğinin sağlanması açısından gerekli görülmelidir.

Vergileme politikası doğru ve etkin kullanıldığı taktirde gelirin ikincil dağılımını sağlamak suretiyle yoksulluğu azaltmada bir araç olarak kullanılabilir. Yüksek gelire sahip kişilerden alınan vergiler, transfer harcamaları ile düşük gelirli kişilere aktarılabilir. Bu verginin sosyal fonksiyonunun etkin kullanılmasına bağlıdır. Türkiye’de merkezi bütçe gelirleri içinde vergi gelirlerinin oranının %80’in üzerinde olduğu göz önünde bulundurulduğunda vergilerin ne kadar önemli mali politika aracı olarak kullanılabileceğini bir kez daha göstermektedir. Gelir vergisinde bireylerin ödeme gücüne ulaşmak için en az geçim indirimi, artan oranlı tarife, ayırma ilkesi, istisna ve muafiyetler kullanılmaktadır. Ancak bu araçları kullanmada bazı aksaklıklar bulunmaktadır. Türkiye’de uygulanan “en az geçim indirimi” uygulaması sadece ücretliler için uygulanmakta, diğer mükellefleri kapsamamaktadır. Asgari geçim indirimi uygulaması her ne kadar ailevi durum dikkate alınarak uygulanırsa da düşük veya yüksek ücret elde edilmesine bakılmaksızın herkese aynı oranda uygulanması düşük gelirli aleyhine durum yaratmaktadır. Artan oranlı vergileme uygulamasında tarifenin düşük bir tutardan başlaması düşük gelir elde edenlerin kolayca üst dilime geçmesine ve buna bağlı olarak daha fazla vergi ödemesine yol açmakta düşük gelir elde edenlerin aleyhine durum oluşturmaktadır. Ayrıca düşük gelirli korunmak isteniyorsa tarifenin ilk dilimi daha düşük bir orandan vergilendirilmesi gerekmektedir. İstisna, indirim, muafiyet uygulamaları düşük gelir gruplarını korumak adına çok dikkatli kullanılmalı aksi halde vergi tabanının daralmasına yol açacağından vergi yükünün dağılımında adaletsizlikler meydana gelmesine neden olacaktır. Bu nedenle bu uygulamalar gözden geçirilip azaltılmalı, vergi tabanı genişletilerek vergi yükünün özellikle alt gelir grupları üzerinde toplanması önlenmelidir.

Planlı kalkınma dönemine geçilen ilk yıldan bu yana, oranlar değişiklik gösterse de vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin ağırlıklı olduğu görülmektedir. Tüketim

vergilerinin kişinin ödeme gücünü göz önünde bulundurmadan her gelir grubunda bulunan kişiden aynı oranda tahsil edilmesi tersine artan oranlılık yaratmakta ve vergilemede adalet ilkesini zedelediği bilinmektedir. Planlı döneme geçildiği ilk yıldan bu yana incelendiğinde servet vergilerinin payının ise oldukça düşük olduğu görülmektedir. Oysa servetin vergilendirilmesi, gelirin yeniden dağılımında önemli bir araçtır bu noktada servet vergilerinin payı artırılması önem arz etmektedir. Diğer yandan dolaysız vergilerin büyük bir kısmının stopaj yoluyla tahsil edilmesinin artması da beyana dayanan vergilerin payını azaltmakta ve adaletsizliğe neden olmaktadır.

Yoksulluğun önemli nedenlerinden biri olan işsizlik sonucu bireylerin refahı düşmekte, bu durum zorunlu tüketim mallarına daha fazla harcama yapmalarına neden olmakta dolayısıyla eğitim, sağlık, sosyal ve kültürel harcamalara daha az bütçe ayırabilmekte ya da ayıramamakta, bu durum yoksulluğu tekrar oluşturmakta, bir döngü haline gelmesine neden olmaktadır. Ancak bazen istihdamda olma yoksul olunmadığı anlamına gelmediğinden bu durum literatürde çalışan yoksul kavramı olarak kendine yer edinmiştir. Özellikle asgari ücretli çalışanların günümüzde çalışan yoksul kategorisine girdiği görülmüştür. Asgari ücret kişinin kendisi ve ailesinin hayatını devam ettirebilmesi için gerekli olan asgari gelir olarak tanımlanabilir. Ancak asgari ücretten alınan vergi ve çeşitli yasal kesintilerin miktarı yüksektir ve bu durum göz önüne alındığında asgari ücretin kişinin kendisinin ve ailesinin gıda, barınma, eğitim, sağlık ile sosyal ve kültürel faaliyetler gibi ihtiyaçlarını karşılamaktan oldukça uzak olduğu görülmektedir. Bu nedenle bu yasal kesintilerin kaldırılması ya da azaltılması sonucu çalışanların reel gelirlerinin artmasının sağlanması yoksulluğu önlemeye yönelik önemli bir adım olarak görülebilir.

Yoksullukla mücadele kapsamında kalkınma planlarında değerlendirilmesi gereken bir diğer konu da sosyal yardım ve sosyal güvenlik faaliyetleridir. Birinci BYKP'den itibaren sosyal güvenliğin tüm yurdu kapsayacak şekilde genişletilmesi gerektiğinin üzerinde durulmuştur. İkinci BYKP'de "sosyal refah hizmetleri" başlığı ile ilk defa sosyal yardımlara yer verilmiş, Sekizinci BYKP döneminde yoksulluğun ayrıntılı ele alınmaya başlanmasıyla birlikte "*Sosyal Refahın Artırılması*" başlığı altında sosyal yardım hizmetlerine yönelik politikaların daha kapsamlı hale geldiği görülmüştür. Günümüzde yoksullukla mücadelede sosyal yardım programları kapsamında çeşitli

yardım faaliyetlerinin yer aldığı görülmektedir. Özellikle yaşlı, engelli, muhtaç durumda olan kişilere öncelik verilmektedir. Ancak biraz önce belirtildiği üzere istihdamda olan çalışan yoksulların sosyal yardımlara gereksinim duyduğu, sosyal yardım faaliyetleri dışında kalmaması gerektiği unutulmamalıdır. Sosyal yardım programları ile bireylerin asgari geçim düzeyine erişiminin sağlanması yoksulluğu ortadan kaldırmamaktadır, özellikle istihdam edilmeyen yoksullar için asıl önemli nokta kendi refahlarını sağlayabilecekleri güvenceli istihdam alanları yaratılması gerekliliğidir.

Özetle; yoksullukla mücadelenin etkili sonuç vermesi birçok politikanın uyum içinde bütüncül şekilde ele alınarak uygulanmasına bağlıdır. Vergi politikasında yapısal reformlar yaparak özellikle asgari ücretli üzerindeki ağır vergi yükünü ortadan kaldıran, ulusal milli geliri artırmayı ve artan refahtan toplumun adil pay almasını sağlayan, yoksulluğu ortaya çıkaran nedenleri ortadan kaldırmaya yönelik çözüm odaklı, istihdam merkezli kalkınma stratejisini temel alan politikaların uygulanması sağlanmalıdır. Aksi hâlde yoksulluk kaçınılmaz bir döngü olmaya ve eşitsizlikler var olmaya devam edecektir.

KAYNAKÇA

- ADAÇAY F. R.; H. ISLATİNCE (2013). **İktisadi Düşünceler Tarihi**, 3. Baskı, Bursa, Ezgi Kitabevi.
- ADEMA, W.; M. LADAIQUE (2009). "How Expensive is the Welfare State? :Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)", **OECD Social, Employment and Migration Working Papers**, No. 92, OECD Publishing.
- AKDOĞAN, A. (2003). **Kamu Maliyesi**, 9. Baskı, Ankara, Gazi Kitabevi.
- AKTAN, C.C.; İ.Y. Vural, (2002). "Yoksulluk: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri", **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, (Ed. Aktan, C.C.), Ankara, Hak- İş Konfederasyonu Yayınları.
- ALKIRE, S. (2005). "Why the Capability Approach?", **Journal of Human Development**, 6 (1), ss. 115-133.
- ALKIRE, S. ve diğerleri (2014). "Global Multidimensional Poverty Index 2014". **OPHI Briefing 20**, Oxford, University of Oxford.
- ALPAYDIN, Y. (2008). "Türkiye’de Yoksulluk ve Eğitim İlişkileri", **İLEM Yıllık**, Sayı 3, ss. 49-64.
- ALTAY, A. (2017). **Kamu Maliyesi**, 3. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- APAK, S. (2009). "1929 ve 2008 krizlerinin karşılaştırılması, Dünya ve Türkiye Örneği", **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, (41), ss. 6-15.
- ARMAĞAN, R. (2007). "Türkiye’de Gelir ve Kurumlar Vergisi Oranlarında İndirimin Vergi Gelirleri Üzerine Etkileri" **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 12, Sayı 3, ss. 227-252.
- ASPB (2011). 2011 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara.
<https://ailevecalisma.gov.tr/Uploads/sgb/uploads/pages/arge-raporlar/2011-yili-faaliyet-raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- ASPB (2013). 2013 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara.
<https://ailevecalisma.gov.tr/media/36155/2013-yili-faaliyet-raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- ASPB (2014). 2014 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara.
<http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/43V9k+aspb-faaliyetraporu2014.pdf> (Erişim Tarihi: 13.02.2021).

- ASPB (2015). 2015 Yılı İdare Faaliyet Raporu, Ankara.
<https://ailevecalisma.gov.tr/media/36158/2015-yili-idare-faaliyet-raporu.pdf>
(Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- ASPB (2016). 2016 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara.
<https://ailevecalisma.gov.tr/media/36158/2015-yili-idare-faaliyet-raporu.pdf>
(Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- ASPB (2017). Türkiye'nin Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi, Ankara.
<https://ailevecalisma.gov.tr/media/36158/2015-yili-idare-faaliyet-raporu.pdf>
(Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- AY, H.; M.L. HAYDANLI (2017). "Vergi Yüğü Ekseninde Toplumsal Yapının Gelir Dağılımı ve Yoksullukla İlişkisi", **Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 3 ss. 136-153.
- AYDIN, M.;T., TÜRGAY (2011). "Yoksullukla Mücadelede Vergi Politikası ve Türkiye", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.16, S.1 ss.249-274.
- AYRANGÖR, Z.; M. TEKDERE (2014). "Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yapılan Eğitim Harcamalarının Karşılaştırmalı Analizi", **LAÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, 5(2), ss. 1-30.
- BAŞOL, K. (2012). **Türkiye Ekonomisi**, 11. Baskı, İstanbul, Türkmen Kitabevi.
- BİRİNCİ, N.; H. AKYAZI (2017). "Düz ve Artan Oranlı Kişisel Gelir Vergisi Tarifelerinin Ekonomik Etkileri", **Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt 13, Yıl 13, Sayı 1, ss. 45-60.
- BUĞRA, A.; S. ADAR (2007). "Türkiye'nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi", **Sosyal Politika Forumu**, Nisan, 2007.
- COŞKUN, S.; M. TİRELİ (2008). **Avrupa Birliği'nde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye**, 1. Baskı, İstanbul, Nobel Yayıncılık.
- ÇALIŞKAN, Ş. (2007). "Eğitim-İşsizlik ve Yoksulluk İlişkisi", **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 1(13), ss. 285-308.
- ÇALIŞKAN, Ş. (2010). "Türkiye'de Gelir Eşitsizliği ve Yoksulluk", **Sosyal Siyaset Konferansları**, 59(2), ss.89-132.
- ÇASGEM (2017). **İşsizlik Sigortası Ödemelerinin Yararlanıcıların İş Arama Eğilimlerine Etkisi**, Araştırma Raporu, Ankara.
- ÇAVUŞOĞLU, B. (2011). "Türkiye'de Çalışan Yoksulluğunun Genel Görünümü", **Sosyal Güvence**, 1(1), ss. 22-33.

- ÇELİK, K. (2018). “Türkiye’de Yoksullar Lehine Vergi Politikası”, **Maliye Araştırmaları-2**, Bursa, Ekin Yayınevi.
- DAMA, N. (2017). “Sosyal Politika Perspektifinde Asgari Ücret”, **SETA Perspektif**, Sayı: 161 Ocak 2017.
- DAMA, N.; D. TOKLUCU SUNDARAM, (2018). “Yoksulluk Döngüsünden Çıkış: Şartlı Eğitim Yardımları, **SETA Yayınları 123**, 1. Baskı, ss.1-66.
- DAVIS, E.P.; M.S. MARTINEZ (2015). “Economic Theories of Poverty”. United Kingdom, **Joseph Rowntree Foundation**.
- DPT (1963). **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)**, Ankara, DPT Yayını. https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/Birinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1962-1967.pdf (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- DPT (1990). **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**, Ankara, DPT Yayını, Yayın No:2190. https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/Altinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1990-1994.pdf (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- DPT (1996). **T.C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, DPT Yayını, Yayın No: DPT: 2454 – ÖİK: 510. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/7-Vergi.pdf> (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- DPT (2001). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, DPT 2599, ÖİK: 610. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/08_GelirDagilimi.pdf (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- DPT, (1968). **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)**, Ankara, DPT Yayını. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/%C4%B0kinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1968-1972%E2%80%8B.pdf> (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- DPT, (1972). **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)**, Ankara, DPT Yayını. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/%C3%9C%C3%A7%C3%BCnc%C3%BC-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1973-1977%E2%80%8B.pdf> (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- DPT, (1979). **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, Ankara, DPT Yayını. https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/Dorduncu_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1979-1983.pdf (Erişim Tarihi: 13.02.2021).

- DPT, (1985). **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)**, Ankara, DPT Yayını, Yayın No:1974. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Be%C5%9Finci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1985-1989.pdf> (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- DPT, (1996). **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, Ankara, DPT Yayını. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Yedinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1996-2000%E2%80%8B.pdf> (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- DPT, (1996). **DPT 1996 Yılı Programı Raporu**, Ankara, DPT Yayını. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/1996_Y%C4%B1ll%C4%B1_Program%C4%B1.pdf (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- DPT, (2000). **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, Ankara, DPT Yayını. http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2015/01/Sekizinci_Kalkinma_Planı.pdf (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- DPT, (2007). **DPT Dokuzuncu Kalkınma Planı Vergi ÖİK Raporu**, Ankara, Yayın No: DPT 2734- ÖİK: 685. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/09_Vergi.pdf (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- DPT, (2007). **Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)**, Ankara, DPT Yayını. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Dokuzuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2007-2013%E2%80%8B.pdf> (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- DÜNDAR, Z.Ö. (2011). “Türkiye’de Kentsel Yoksulluk Sorunu Açısından Sosyal Belediyeciliğin Önemi”. **Mediterranean Journal of Humunities**, 1(2), 117-126.
- ECEVİT Y. (2003). “Toplumsal Cinsiyetle Yoksulluk İlişkisi Nasıl Kurulabilir? Bu İlişki Nasıl Çalışılabilir?”, **C. Ü. Tıp Fakültesi Dergisi**, 25(4), ss. 83-88.
- EDİZDOĞAN, N.; Ö., ÇETİNKAYA, E., GÜMÜŞ (2013). **Kamu Maliyesi**, 5. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi.
- EJDER, H.L. (2000). “Türkiye’de Vergi Politikaları”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, 4: ss. 127-132.
- EMLAK VERGİSİ KANUNU (1970). T.C. Resmi Gazete, 13576, 11 Ağustos 1971.
- ERDEM, M.; D. ŞENYÜZ, İ., TATLIOĞLU (2017). **Kamu Maliyesi**, 14. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi.

- ERDOĞDU S.; D. KUTLU (2014). “Dünyada ve Türkiye’de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme”. **Çalışma ve Toplum**, 41, ss. 63-114.
- ERDOĞDU, M.; E. YENİGÜN (2008). **Türkiye’de Sosyal Bütçe Nasıl Yapılıyor? Nasıl İzlenir?** Ed.: Ahmet Buldam, 1.Baskı, İstanbul, Tesev Yayınları.
- EROL, H.; A. ÖZDEMİR (2014). “Türkiye’de Sağlık Reformları ve Sağlık Harcamalarının Değerlendirilmesi”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, ss. 9-34.
- EUROFOUND (2017). In-work poverty in the EU, **Research Report**, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- GELİR VERGİSİ KANUNU (1960). T.C. Resmi Gazete, 10700, 6 Ocak 1961.
- GÖK, M.; A.Z. YALÇIN (2015). “Türkiye’de Asgari Ücretliler Üzerindeki Vergi Yükünün Diğer Yükümlü Grupları ile Karşılaştırılması, **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**- Cilt:13 Sayı:1 (Ocak 2015), ss. 219-255.
- GÜMÜŞ, E. (2010). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler”, **SETA Analiz**, Sayı 24, ss. 1-24.
- GÜNAYDIN, İ., B. YILDIZ (2016). “Vergi Politikası ile Yoksulluk Azaltılabilir Mi?”, **Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi**, Cilt 5, Sayı 9, ss. 90-104.
- GÜNDOĞAN, N. (2008). “Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele” **ASOMEDYA (Ankara Sanayi Odası Dergisi)**, Ocak-Şubat, 42-56.
- GÜVEN, S. (2009). **Sosyal Politikanın Temelleri**, 4. Baskı, Bursa, Ezgi Kitabevi.
- HAFTACI, V. (2014). **İktisadi Düşünceden Yönetim Düşüncesine**, 1. Basım, Kocaeli, Umuttepe Yayınları.
- <http://www.sbb.gov.tr/sosyal-koruma-ve-gelir-dagilimi-gostergeleri/> (Erişim Tarihi: 11.04.2020).
- <http://www.sbb.gov.tr/sosyal-yardimlar/>,11.04.2020. (Erişim Tarihi: 10.04.2020).
- <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30588> (Erişim Tarihi: 10.04.2020).
- <https://ilostat.ilo.org/glossary/working-poor/>
- <https://turmob.org.tr/sirkuler/detailPdf/0356c4e2-bb1d-434d-80c1-e9adeb91a16c/2021-yilinda-uygulanacak-asgari-gecim-indirim-tutarlari> (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- <https://www.ailevecalisma.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz/>,(Erişim Tarihi:08.04.2020).

<https://www.gib.gov.tr/node/150668> (Erişim Tarihi:13.02.2021).

https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_2.xls.htm (Erişim Tarihi: 15.06.2020).

<https://www.ismmmo.org.tr/dosya/2099/Mevzuat-Dosya/2021-ASGARI-UCRET-VE-BORDRO-PARAMETRELERI.pdf> (Erişim Tarihi: 13.02.2021).

https://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2020/01/2020_vatandasinbutcerekereberi.pdf (Erişim Tarihi: 10.06.2020).

ILO (2020). World Employment and Social Outlook: Trends 2020, Geneva, **International Labour Office** – ILO, 2020.

IMF (2019). “A Strategy For IMF Engagement On Social Spending, **IMF Policy Paper**, June 2019, Washington, International Monetary Fund.

İNSANİ GELİŞME RAPORU (2019). “21. Yüzyılda İnsanî Gelişmedeki Eşitsizlikler, 2019 İnsanî Gelişme Raporu’ndaki Ülkelerle İlgili Açıklama Notu Türkiye”, **UNDP**.

İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNU (1999). T.C. Resmi Gazete, 23810, 8 Eylül 1999.

KABAŞ, T. (2009). “Gelişmekte Olan Ülkelerde Yoksulluğun Nedenleri ve Yoksullukla Mücadele Yolları”, **Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Adana.

KAKWANI, N. (2003). “Issues in Setting Absolute Poverty Lines”. **ADB Poverty and Social Development Papers** No. 3. Asian Development Bank.

KAPAR, R. (2010). “Türkiye’de Çalışan Yoksullar”, **Ankara Sanayi Odası Yayın Organı**, Kasım-Aralık.

KAPLAN, R. (2012). “En Az Geçim İndirimine İlişkin Bazı Yabancı Ülke Uygulamaları ve Türkiye Açısından Değerlendirmeler”, **Maliye Dergisi**, Sayı 163, Temmuz-Aralık 2012.

KARAÇOR Z.; S. KONYA, M. KÜÇÜKSUCU (2017). “Kriz Aralıklarında Gelir Dağılımı Meselesine Dair Bir Projeksiyon: Türkiye Ekonomisi Örneği”, **2nd International Congress on Political, Economic and Social Studies (ICPESS)**, 19-22 Mayıs 2017.

KAYALIDERE, G.; H. ŞAHİN (2014). “Sosyal Devlet Anlayışı Çerçevesinde Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamalarının Gelişimi ve Yoksulluk”, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2 ss. 57-75.

KAYPAK, Ő. (2013). “Yoksulluğun Değişen Yüzü, Kentsel Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma”. **Sosyal Adalet İçin İnsan Hakları: Sosyal Haklar Konferansı**

- Bildiriler Kitabı**, Ed.: K. Akkoyunlu Ertan, Filiz Kartal ve Y. Şanlı Atay, ss. 261-282. Ankara, TODAİE.
- KİRMANOĞLU, H. (2009). **Kamu Ekonomisi Analizi**, 2. Baskı, İstanbul, Beta Yayıncılık.
- KORAY, M. (2008). **Sosyal Politika**, 3. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi
- KORKMAZ, A. (2001). “Türkiye’de Asgari Ücretin Mali Yönü”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, ss. 275-285.
- KULE H.; M. ES (2010). “Türkiye’de Kentsel Yoksulluk: Kocaeli Örneği”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, (50), ss. 259-300.
- MARKS, G. N (2007). “Income Poverty, Subjective Poverty and Financial Stress”, **Social Policy Research Paper**, No: 29, Australian Government Department of Families, Community Services and Indigenous Affairs, Commonwealth of Australia.
- MARSHALL, G. (1999). **Sosyoloji Sözlüğü**, Çev.: O.Akınhay ve D.Kömürcü, Ankara, Bilim ve Sanat Yayınları.
- METİN, B. (2014). “Yoksullukla Mücadeleye İnsan Hakları Açısından Bakmak: Amartya Sen’in Kapasite Yaklaşımı Temelinde Bir Değerlendirme”. **Journal of Yaşar University**, 9(36) 6261-6380.
- NADAROĞLU, H. (2000). **Kamu Maliyesi Teorisi**, 11. Baskı, İstanbul, Beta Yayıncılık.
- OECD (2016). **OECD Factbook 2015-2016: Economic, Environmental and Social Statistics**, Paris, OECD Publishing.
- ÖCAL, Y.J. (2012). Sosyal Dönüşüm, Biyoetik ve Kamu Politikaları, Konferans, 12-13 Nisan 2012, Ankara.
- ÖNDER, İ. (2013). **Maliye Politikası**, (Ed. ATAÇ, B.), 1. Baskı, Eskişehir, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayın No: 2825, Açık öğretim Fakültesi Yayın No: 1783.
- ÖZTÜRK, Ş. (2008). “Kırsal Yoksulluk ve Neo-Liberal Ekonomi Politikaları”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt 1, Sayı 5, (Güz); 605-634.
- PEHLİVAN O. (2013). **Kamu Maliyesi**, Trabzon.
- PIKETTY, T. (2014). **Yirmi Birinci Yüzyılda Kapital**, Çev. Hande Koçak, 1. Basım, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- RAKICI, C.; T. VURAL (2011). “Asgari Ücret Üzerindeki Toplam Vergi Yükü Ve Asgari Ücret Tutarının Anlamı”, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt 3, No 2 ss. 57-68.

- RAVALLION, M. (2012). “Mashup Indices of Development,” **The World Bank Research Observer**, Vol. 27 No: 1, ss.1-32.
- RAWLS, J. (2018). **Bir Adalet Teorisi**, Çeviren: Vedat Ahsen Coşar, 2. Baskı, Ankara, Phoenix Yayınevi.
- ROBEYNS, I. (2005). “The Capability Approach: a Theoretical Survey” **Journal of Human Development**, 6, ss. 93–114.
- ROWNTREE, S. (1908). **Poverty: A Study of Town Life**. Londra, Macmillan and Co. Limited.
- SAĞBAŞ, İ. (2013). **Vergi Teorisi**, Kalkan Matbaacılık, Ankara.
- SANCAR, C.; M. ŞENTÜRK (2012). “Artan Oranlı Vergi Tarifelerinin Vergi Ödeme Gücünün Kavranması Bakımından Değerlendirilmesi: Türkiye Örneği, **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı: 28 Ocak – Şubat 2012.
- SARAÇ, Ö. (2010). “Vergi Harcamaları ve İktisadi Etkileri”, **Maliye Dergisi**, Sayı 59, Temmuz-Aralık 2010, ss. 262-277.
- SARAÇOĞLU, F. (2016). “Ücretlerin Vergilendirilmesinde Ayırma İlkesi Uygulamasının Değerlendirilmesi”, **İş ve Hayat**, 2(3), ss. 41-55.
- GERŞİL, S.G.; H. YEŞİLYURT (2014). “Küreselleşme SürecindeYoksulluk Türkiye’de ve Dünyadaki Perspektifi”, **International Conference on Eurasian Economies** 2014, ss.1-9.
- SARIİPEK, D.B. (2017). “Yoksullukla Mücadelede Şartlı Nakit Transferleri; İnsan Hakları Açısından Bir Değerlendirme”, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 9, Sayı 20, ss. 94-107.
- SARISOY, İ.; S. KOÇ (2010). “Türkiye’de Kamu Sosyal Transfer Harcamalarının Yoksulluğu Azaltmadaki Etkilerinin Ekonometrik Analizi”, **Maliye Dergisi**, Sayı 158, Ocak-Haziran 2010, ss. 326-348.
- SELEN, U. (2011). **Maliye Politikası Aracı Olarak Teşvik Uygulamaları**, Ekin Kitabevi, Bursa.
- SEN, A. (1983). “Poor, Relatively Speaking”, **Oxford Economic Papers**, New Series, Vol. 35, No. 2, ss. 153-169.
- SEN, A. (1990). **Development as capability expansion**. The Community Development Reader, ss.41-58.
- SEN, A. (1992), **Inequality Reexamined**, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

- SMITH, A. (2006). **Milletlerin Zenginliği**, çev. Haldun Derin, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- SUNGUR, A. (2016). Sosyal Koruma Ekseninde İşsizlik Sigortası Uygulamalarının İncelenmesi ve Türkiye İçin Öneriler, **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı**, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara.
- ŞAHİN, H. (2009). **Türkiye Ekonomisi**, 10. Baskı, Bursa, Ezgi Kitabevi.
- ŞEKER, F. (2009). “Amartya Sen’in Kapasite Yaklaşımı”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 32, ss. 259-280.
- ŞENER, O. (2007) **Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi**, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- ŞENER, Ü. (2012). “Kadın Yoksulluğu”, **Mülkiye Dergisi**, 36(4), ss. 51-67.
- ŞENKAL, A. (2018). **Küresel Sosyal Politika**, 1. Basım, Kocaeli, Umuttepe Yayınları.
- ŞENSES, F. (2017). **Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk**, 8. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları.
- T.C. BAYINDIRLIK VE İSKÂN BAKANLIğI (2009). “Kentleşme Şurası, 2009”, **Kentsel Yoksulluk, Göç ve Sosyal Politikalar Komisyon Raporu**, Ankara, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı. http://www.manevisosyalhizmet.com/wp-content/uploads/2009/08/kentlesme_surasi_kitabi2009.pdf (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- T.C. KALKINMA BAKANLIğI (2013). **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)**, Ankara. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.pdf> (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- T.C. KALKINMA BAKANLIğI (2014). **Onuncu Kalkınma Bakanlığı Vergi ÖİK Raporu**, Ankara, Yayın No: KB: 2896 -ÖİK: 736. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/10_Vergi.pdf (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- T.C. STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIğI, (2019). **On birinci Kalkınma Planı (2019-2023)**, Ankara. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf> (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- TAKIM, A. (2011). “Türkiye’de 1960-1980 Yılları Arasında Uygulanan Kalkınma Planlarında Maliye Politikaları”, **Maliye Dergisi**, Sayı 160, Ocak-Haziran 2011.
- TAŞ, R. (1995). “Türk Mali Sisteminin Uzun Dönem 1923-1980 Gelişiminin Yapısı ve Oransal Analiz Yöntemleriyle Değerlendirilmesi”, **A.Ü. SBF Dergisi**, Cilt: 50, ss. 355-382.

- TCMB (2013). Enflasyon ve Fiyat İstikrarı Raporu, http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/22dbefd0-b9db-48ff-9f9f68835b673f8a/Enflasyon_FiyatIstikrari.pdf?MOD=AJPERES (Erişim:20.4.2020).
- TONUS, Ö. (2019). **Türkiye Ekonomisi**, (Ed. M. TOPRAK ve N. ÇATALBAŞ), Eskişehir, AÜ Yayın No: 3860, AÖF Yayın No: 2667.
- TOPGÜL, S. (2013). “Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksulluğun Kadınlaşması”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 14, Sayı 1, ss. 277-296.
- TOWNSEND, P. (1979). **Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living**. London, Penguin Books.
- TOZAN, C. (2013). **İşsizlik Sigortası Kanunu Uygulamaları**, TÜRK-İş, Ankara.
- TÜİK (2008). Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı. **Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi-6**.
- TÜİK (2015). **Yoksulluk Araştırması**, Sayı: 21867, Ankara, Türkiye İstatistik Kurumu. <https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21867>.
- TÜİK (2018). Sosyal Koruma İstatistikleri, 2018. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30625> (Erişim Tarihi: 3.04.2020).
- TÜİK (2018). Sağlık Harcama İstatistikleri, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30624>, (Erişim Tarihi: 23.04.2020).
- TÜİK (2019). **Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Bölgesel Sonuçları**, Ankara, Türkiye İstatistik Kurumu. https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1013. (Erişim Tarihi: 14.04.2020).
- TÜİK (2019). **Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması**, Ankara, Türkiye İstatistik Kurumu. https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1011, https://tuikweb.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=1013. (Erişim Tarihi: 15.04.2020).
- TÜRKAY, İ. (2017). “Tüm Yönleriyle Asgari Geçim İndirimi Uygulaması”. **İş ve Hayat**, 3(5), ss.135-173.
- TÜRK-İş (2020). Mart 2020 Açlık ve Yoksulluk Sınırı, **TÜRK-İş Haber Bülteni**, 27 Mart 2020. <http://www.turkis.org.tr/dosya/NJ4eDQa3NLm4.pdf> (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- TÜRK-İş (2021). Ocak 2021 Açlık ve Yoksulluk Sınırı, **TÜRK-İş Haber Bülteni**, 28 Ocak 2021. <http://www.turkis.org.tr/dosya/cJxRmBfD26Jl.pdf> (Erişim Tarihi: 13.02.2021).

- TÜSİAD (2000). Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk-Avrupa Birliği ile Karşılaştırma, Yayın No: TÜSİAD-T/2000-12/295, **TÜSİAD**, İstanbul.
- ULUATAM, Ö. (1981). **Enflasyon ve Devlet Gelirleri**, Ankara, AÜ-SBF, No: 462.
- UNDP (1996). **Human Development Report**, New York, Oxford University Press.
- UNDP (2006). **Human Development Report 2006**, New York, United Nations Development Programme.
- UNDP (2010). **Human Development Report 2010**, New York, United Nations Development Programme.
- VERGİ HARCAMALARI RAPORU (2018). T.C. Hazine Ve Maliye Bakanlığı Gelir Düzenlemeleri Genel Müdürlüğü, Ankara.
- WINTERS, L.A (2013). Competition and Poverty Reduction, OECD Directorate for Financial and Enterprise Affairs Competition Committee. **Global Forum on Competition Policy** February 27-28, 2013, Paris, OECD.
- WORLD BANK (2001). **World Development Report 2000/2001**, New York, Oxford University Press.
- WORLD BANK (2018). Piecing Together the Poverty Puzzle, Poverty and Shared Prosperity 2018, Washington, The World Bank.
- WORLD BANK INSTITUTE (2005). “Introduction to Poverty Analysis”, **Poverty Manual All,** JH Revision of August 8.
- XU, K. (2013). “The Sen-Shorrocks-Thon Index of Poverty Intensity”, **Encyclopedia of the Quality of Life Research**, (Ed: Alex C. Michalos), Springer.
- YAR, F. (2015). “Türkiye’de Gelir Dağılımı & Yoksulluk”, **Global Politika ve Strateji**, Ankara.
- YENTÜRK, N. (2018). **Sosyal Yardımlardan Güvenliğe Türkiye’nin Kamu Harcamaları (2006-2017)**, 1. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- YILDIRIMALP S.; A. ÖZDEMİR (2013). “Yapabilirlikten Yoksunluk Bağlamında Türkiye’de Kadın Yoksulluğu”, **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 4, ss.51-83.
- YÜCE, M. (2002). “Türkiye’de Gelir Dağılımı Bozukluğunun İzlenen Kamu Gelir ve Harcama Politikaları ile Bağlantısı”, **Bilig Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi**, Güz 2002, Sayı 23, ss. 1-38.