

*TESEV “Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da Sosyal ve Ekonomik Öncelikler”  
Raporu Bölüm IV*

## **Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun Kalkınmasında Sosyal Politikalar**

Prof. Dr. Çağlar Keyder  
Yrd. Doç. Dr. Nazan Üstündağ

Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu<sup>1</sup>

Şubat 2006, İstanbul

---

<sup>1</sup> Projeye Çağrı Yoltar, Ilgın Erdem, Kristen Biehl ve Zeynep Darendeliler araştırma asistanı olarak katkıda bulunmuşlardır. Ayrıca saha çalışmasındaki desteği için Hasan Şen’e de teşekkür ederiz.

## ÖZET

Bu rapor, TESEV'in "Doğu ve Güneydoğu Anadolu İçin Öncelikli Sosyal ve Ekonomik Politika Önerileri" Projesi kapsamında, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu (SPF) araştırma ekibi tarafından hazırlanmış olup, bu bölgeye yönelik sosyal politika önerilerini içermektedir. Bu raporda, öncelikle bölgede sosyal politika alanının kalkınma ve yoksullukla mücadelede neden önemli bir rol oynaması gerektiği tartışılmakta ve buradan yola çıkılarak bu rolün ne olması gerektiğine dair öneriler sunulmaktadır. Rapordaki çıkarım ve öneriler üç şehirde, Adıyaman, Diyarbakır ve Van'da, devlet görevlileri, STK'lar, yerel yönetimler ve yoksullarla yaptığımız mülakat temelli saha çalışmasına ve bölgeden davet ettiğimiz öğretmenler, gençler ve sosyal hizmet görevlileri ile İstanbul'da gerçekleştirilen toplantılara dayanmaktadır.

Öncelikle belirtilmesi gerekir ki bu rapor geleneksel anlamda bir kalkınma planı önermemektedir; bunun yerine, bütünlüklü bir kalkınma stratejisinin sosyal politika ayağına ilişkin bir hazırlık çalışması olarak değerlendirilmelidir. Bu raporda sunulan sosyal politika çerçevesi iki ayrı amaca yönelik hazırlanmıştır. Birincisi, ele alınan bölgede gerek Avrupa'daki ve dünyadaki emsalleriyle, gerekse Türkiye'nin diğer bölgeleriyle karşılaştırıldığında -özellikle insani gelişme göstergeleri açısından- görülen, kabullenilmesi zor eşitsizlikler mevcuttur. Bu durum özellikle UNDP'nin yayınladığı İnsani Gelişme Raporunda açık bir şekilde görülmektedir. Bu koşullarda Doğu ve Güneydoğu Anadolu, Avrupa Birliği (AB) içindeki bölgeler arasında açık farkla en kötü durumda olanıdır. Bu rapordaki sosyal politika önerileri de insani gelişme göstergelerine yönelik doğrudan bir müdahaleyi öngörmektedir. İkinci olarak bu rapor, ekonomik kalkınma sürecinin ancak güven içinde ve huzurlu bir ortamda gerçekleşebileceği varsayımıyla, çatışma ortamı yaşanmış; zorunlu göçe maruz kalmış; aidiyet mekanizmaları çökmüş; yoksulluk ve işsizliğin yoğun olarak yaşandığı; vatandaş devlet ilişkilerinde güvensizliğin hakim olduğu ve devletin çoğunlukla polis ve ordu ile özdeşleştirildiği bir bölgede herhangi bir kalkınma politikasının uygulanabilmesini sağlayacak ön koşulların oluşmasına dair bir acil eylem planı önermektedir.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri ile Türkiye'nin diğer bölgeleri arasında hemen her konuda (üretim, gelir, insan kaynağı, sosyal altyapı, işsizlik ve yoksulluk) önemli farklılıklar

bulunmaktadır. Çeşitli insani gelişme endekslerinde, bölge illeri en son sıralarda yer almakta; DİE istatistiklerine göre bölgede kişi başına düşen ortalama gelir, Türkiye ortalamasının neredeyse üçte birine denk gelmektedir. Ayrıca sözü edilen fark 1990'lı yıllarda artma eğilimi göstermiştir. Buna göre eğer bölgesel gelir dağılımının Türkiye genelindeki gelir dağılımına benzediği varsayılır ve Dünya Bankası ve DİE'nin kullandığı yoksulluk tanımı (complete poverty) göz önüne alınırsa, iyimser bir tahminle, bölgede ikamet eden nüfusun %60'ının yoksulluk sınırının altında yaşadığı söylenilebilir. Bunun ötesinde, deneyimlenmiş olan çatışma ortamının mevcut ekonomik ağlara darbe vurmuş olması, çatışma sonucu ortaya çıkan göç ve hızlı kentleşme, yoksulluğu yoğunlaştırmış ve yoksulluk kuşaktan kuşağa aktarılır hale gelmiştir.

Sosyal politika, devletin vatandaşlarına olan sorumluluğunu ve görevlerini yerine getirdiği bir alan olarak tanımlanabilir. Sağlık, eğitim ve diğer sosyal, kültürel ve ekonomik altyapılar ile sosyal güvenlik gibi insan kaynağını artırmaya yönelik mekanizmalar dışında, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadeleyle yönelik sosyal yardım programları, son yıllarda pek çok ülkede sosyal politika alanında önemli rol oynamaktadır. Ancak sosyal politika alanı sadece vatandaşların belirli gereksinimlerini karşılamakla kalmamakta; aynı zamanda vatandaşlarla devlet ilişkilerini düzenleyen ve dolayısıyla vatandaş, devlet, cemaat, halk gibi kavramların içini dolduran bir pratikler bütünü olarak da işlev görmektedir. Bu anlamda bölgede sosyal politikanın üstlenebileceği rol sadece gelir dağılımını düzeltmekten ibaret olmayıp, özel sektörün ve piyasanın bölgede önemli bir rol üstlenmesinin önündeki engelleri de (örneğin güvensizlik, insan kaynağı ve alım gücü eksikliği, ya da bölgenin genel olarak “yaşanılmaz” olarak algılanması gibi) ortadan kaldırma potansiyelini içinde barındırmaktadır. Sosyal politika kapsamının genişletilmesi ile kurumsal ilişkilere dahil edilen vatandaşların bilgi ve becerisi artar; yerel taleplerin gelişmesi mümkün olur; birbiriyle çatışma içinde olan gruplar ortak hareket etmeye başlar; devlet tarafından dışlanmışlık hissi azalır ve böylece bölgede dinamizm yaratılabilir. Bu noktada şunu vurgulamak gerekir ki Yeşil Kart, köye dönüş tazminatı ya da Şartlı Nakit Transferi gibi birbirinden çok farklı ve birçok eksikliği olan uygulamalar bile, bölgede, taleplerde bulunabilen, devleti biçimlendiren, kurumsal becerisi artmış ve bu sayede başka kurumları da (SRAP Yerel Girişimler Bileşeni, İŞ-KUR, STK'lar ya da GİDEM) kullanan grupların ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu da devlet-vatandaş ilişkilerinin böylesine yıpranmış olduğu ve kalkınmanın önünde engel oluşturduğu, var olan aidiyetlerin kökten tahribata uğratıldığı bir bölgede büyük bir önem taşır ve devlete yönelik yeni ve daha olumlu bir tutumu mümkün kılar. Bu raporda, sosyal politikanın bu tür onarıcı

etkilerinin yaygınlaşmasının, bölgede birbirini besleyen, belki ufak ölçekte ama yaygın yatırım girişimleri gerçekleştirecek yerel aktörlerin ortaya çıkmasını kolaylaştıracağı iddia edilecektir.

Yukarıda belirtilen unsurlar sosyal politikanın yan ürünleri olarak da değerlendirilebilir. Öte yandan sosyal politikanın kısa dönemde etkisi, bölgede temel sosyal haklara ulaşımın gerçekleşmesi; refah seviyesinin artması; yoksul kişilere asgari bir gelirin sağlanması ve alım gücünün artması olmalıdır. Bu bağlamda bu rapordaki öneriler üç başlık altında toplanabilir.

### *I. Halihazırda Sosyal Haklar Kapsamında Kabul Edilen Hizmetlere Daha Kapsamlı Ulaşılabilirliğin Sağlanması İçin Yapılması Önerilenler*

Türkiye’de vatandaşların sosyal hakkı olarak tanımlanan iki alan eğitim ve sağlıktır. Ancak bölgede bu alanlarda ülkenin diğer bölgeleriyle karşılaştırıldığında büyük eksikler görülmektedir. Zaten vatandaşlar için hak olarak tanımlanmış bu alanların etkin, güvenilir ve ulaşılabilir hale getirilmesi gerekmektedir.

#### *Eğitim*

Araştırmamız yaygın kanının aksine Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri’nde bir sosyal politika aracı olarak eğitimin amacına ulaşmasındaki en önemli engelin, bölgenin kültürel yapısı değil, bölgedeki yoksulluk ve yatırım eksikliği olduğunu göstermiştir. Bunun dışında yoksul ailelerin çocuklarını okula göndermesini kolaylaştırmaya yönelik uygulamaların çok önemli ve oldukça başarılı olduğu gözlemlenmiştir. Yapılan görüşmelerde eğitim alanında öğrenci, öğretmen ve vatandaşların somut istekleri olduğu görülmüştür. Okulların bir sosyal politika aracı olarak hizmet vermesine ve eğitim alanının vatandaş-devlet ilişkilerini pozitif bir şekilde yeniden kurmasına yönelik amaçlarımız doğrultusunda Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri için saptadığımız politika önerileri şunlardır:

- *Bölgeye yönelik eğitim yatırımları artırılmalı*
  - Bölgede, gerek ilköğretim gerekse orta öğretim düzeyinde yeni okullar açılması ve kapasite artırmaya yönelik çalışmalarının sürdürülmesi.
  - Bu okulların şehirlerin göç almış bölgelerinde kurulmasına öncelik verilmesi.
  - İlköğretimde uygulanan ve çok başarılı görünen bedelsiz kitap uygulamasının orta öğretim okullarını da kapsayacak şekilde geliştirilmesi.

- Taşımalı eğitimin orta öğretimi de kapsayacak şekilde uygulanması ya da öğrencilere yol parası yardımı yapılması.
- Orta öğretim kurumlarına uzak bölgelerdeki öğrenciler için sınav şartı olmayan yurt/pansiyon imkanları sağlanması.
- *Tüm ilköğretim öğrencilerine okul günlerinde bedelsiz, sıcak öğle yemeği verilmeli*
  - Yoksul ailelerin çocuklarını okula göndermelerinin önündeki en temel engellerden biri olan okul masraflarının azaltılması için okullarda her öğrenciye bedelsiz öğle yemeği sağlanması.
  - Bu uygulamanın kolaylaştırılması için uzun dönemde okulların tek tedrisatlı olmasına yönelik altyapının hazırlanması.
- *Bölgede örnek okullar açılmalı*
  - Bölgede Türkiye'nin saygın üniversitelerine öğrenci gönderebilecek nitelikte, yüksek kalitede eğitim veren, seçkin okulların açılması.
  - Bölge üniversitelerinde, bölge dışından öğrencileri de çekebilecek nitelikte, yüksek kaliteli programların açılması.
  - Bu tür projelerin çeşitlendirilmesi ve bölgenin eksiklerine, geri kalmışlığına karşılık, başarılarının ve kendine özgü yönlerinin öne çıkarılacağı (örneğin sanat okulları, konservatuar, vs.) projeler yapılması.
- *Meslek okulları işlevsel ve öğrencilere daha cazip hale getirilmeli*
  - Bölgenin insan gücü ihtiyaçlarına yönelik projeksiyonlar yapılması ve bu projeksiyonlar doğrultusunda mevcut meslek liselerinin dönüştürülmesi ve/veya yeni meslek liseleri açılması.
  - Mesleki ve teknik ortaöğretimde okuyan öğrenciler için, özel sektörde ve kamu sektörlerinde işbaşı veya çıraklık eğitimi olanakları sağlanması yoluyla, bu okullarda verilen eğitimin amacına uygun hale getirilmesi.
  - Mezunların istihdamı için de meslek okullarının özel sektörle işbirliğinin desteklenmesi.
- *YİBO (Yatılı İlköğretim Bölge Okulu) koşulları düzeltilmeli*
  - YİBO'ların fiziki koşullarının geliştirilmesine yönelik mevcut projelerin sürdürülmesi ve bu yönde yeni projeler üretilmesi.

- Küçük çocukların YİBO koşullarında yaşadığı zorlukları göz önünde bulundurarak, mümkün olan bölgelerde YİBO'ların 4. sınıftan itibaren öğrenci alması ve 1, 2 ve 3. sınıfların belirli köylerde açılacak okullarda sürdürülmesi.
  - YİBO'lardaki aşırı disiplin ortamının yumuşatılması amacıyla belirli bir eğitimden geçmiş yardımcı personel tarafından düzenlenecek müfredat dışı aktivitelerin gerçekleştirilmesi; üretken ve öğrencilerin becerilerini geliştirmeye yönelik bir bakış açısının benimsenmesi.
  - YİBO'ların toplum tarafından olumsuz bir şekilde algılanmasının önüne geçmek amacıyla YİBO-öğrenci aileleri ve YİBO-halk ilişkilerini artırmaya yönelik, MEB ve UNICEF'in Çocuk Dostu Okul Projesi benzeri projeler geliştirilmesi.
- *Taşınmalı eğitim daha şeffaf ve halkın denetimine açık hale getirilmeli*
- Taşınmalı sistemin meşruiyeti önünde engel oluşturan servis ihalelerinde yolsuzluk iddiaları, öğrencilere verilen kumanyaların kalitesiz ve yetersizliği gibi sorunları engellemek amacıyla bu tür organizasyonların daha şeffaf hale getirilmesi ve halkın katılım ve denetimine açık mekanizmalar oluşturulması.
  - Özellikle iklim ve yol koşulların çok zor olduğu belirli bölgelerde küçük çocukların taşınmalı sistemde yaşadığı sorunlar göz önünde bulundurularak bu bölgelerde taşınmalı sistemin 4. sınıftan itibaren başlaması; mümkünse 1, 2. ve 3. sınıf eğitimlerinin köylerde açılacak okullarda gerçekleştirilmesi, yerleşim birimlerinin küçüklüğü ve dağınıklığı sebebiyle bunun mümkün olmadığı bölgelerde bu çocukların, koşulları düzeltilmiş ve küçük çocuklara ilişkin ek önlemler alınmış YİBO'lara yönlendirilmesi.

### *Sağlık*

Sağlık da eğitim gibi sosyal politika açısından çok önemli bir araçtır. İnsanlar, en temel hakları arasında olan sağlık hizmetlerine ulaşamadıkları sürece, geleceklerine güvenmeleri mümkün değildir. Güvencesi olmayan insanların ise herhangi bir bölgede kalkınmayı sağlayacak aktörler olmaları beklenemez. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri hem sağlık yatırımları hem sağlık hizmetleri açısından son derece yetersizdir. Bilhassa ikinci basamak\*

\*sağlık hizmetlerinde durum daha da vahimdir. Ayrıca bölgede yaşayan nüfusun %30'unun Yeşil Kart da dahil olmak üzere hiç bir güvencesi bulunmamaktadır. Borçları sebebiyle, Bağ-Kur'lu görünmelerine rağmen, Bağ-Kur'un sağladığı sağlık güvencesinden yararlanamayanlar da eklendiğinde, bu oran daha da artmaktadır. İnsanlar her türlü kararlarını sürekli olarak sağlık giderlerini ve sosyal güvence durumunu düşünerek vermekte ve sağlık alanındaki yetersizlikler herkes için bölgenin dışlanmışlığının bir özeti haline gelmektedir. Eğitim alanında olduğu gibi sağlık alanında da vatandaşların devletten somut talepleri bulunmaktadır.

Öte yandan sağlık ocaklarının mahalle ile bütünleşmiş yapısı ve Yeşil Kart uygulamasının yaygınlığı, bölgede devletle ilişkilerin düzenlendiği en önemli alanlardandır ve sağlık müdürlüklerinin ve sağlık çalışanlarının bu uygulamaları iyileştirme çabaları takdire şayandır.

Sağlık alanının etkin bir sosyal politika aracı olması için hükümetin sağlık sistemini dönüştürmeye yönelik çalışmaları ışığında geliştirdiğimiz öneriler şunlardır:

▪ *Bölgede Yeşil Kart kapsamı genişletilmeli*

- Yeşil Kart ile ilgili temel sorun, Yeşil Kart sistemindeki hatalı sayılabilecek kriterler sebebiyle (ihtiyaç sahibinin, kullanmamasına rağmen adına kayıtlı, boşaltılmış ya da terkedilmiş köylerde, gayri menkulü olması; Bağ-Kur'a borcu olması sebebiyle Bağ-Kur'dan çıkamaması, öte yandan, Bağ-Kur sisteminden de yararlanamaması; politik sebeplerle Yeşil Kart alma sürecindeki emniyet soruşturmasını geçememesi, vs.) birçok yoksul kişinin bu imkandan yararlanamamasıdır.
- Bu sorunun giderilebilmesi için Yeşil Karta hak kazanmanın mülk sahipliği üzerinden değil, gelir üzerinden yapılması; karar verici memurlara keyfi olarak koydukları kotaların zararlı etkilerinin anlatılması; özellikle Bağ-Kur prim borçlarına ilişkin düzenlemeler yapılması ve emniyet soruşturmalarının kaldırılması.
- Bu tür düzenlemelerin Primsiz Ödemeler Yasa tasarısında da muhakkak göz önüne alınması.

---

\***Birinci basamak sağlık hizmeti:** Hastaların tedavilerinin evde ve ayaktan yapıldığı sağlık kuruluşlarıdır. Sağlık Ocağı, Ana Çocuk Sağlığı Merkezleri, Kurum Hekimlikleri birinci basamak tedavi edici hizmetlerin verildiği yerler. **İkinci basamak sağlık hizmeti:** Hastaların yatırılarak tanı ve tedavi hizmetlerinin verildiği hastaneler.

- *Bölgeye yönelik sağlık yatırımları artırılmalı*
  - Bölgede, kamu sağlığına yönelik önlemlerin alınabilmesi, sağlık hizmetlerine erişimin daha etkin bir şekilde sağlanabilmesi ve sağlık alanında yaşanan sorunların (salgın hastalıklar, bölge illerinde bebek ölüm oranlarının yüksekliği, vs.) giderilmesi için devletin birinci ve ikinci basamak sağlık kurumlarının altyapısını güçlendirmeye yönelik yatırımlar yapması.
  - Bölgede bilhassa köylerde ve göç sebebiyle yeni kurulmuş yerleşim birimlerinde birinci basamak sağlık kuruluşlarının sayısının artırılması.
  - Personel altyapısını güçlendirmek üzere, bölgede çalışan personelin özlük ve sosyal haklarında gelişmeler sağlanması; bölgede çalışmayı teşvik edici önlemler alınması (para, sosyal imkanlar, lojman imkanlarının geliştirilmesi, hizmet yılını askerlikte ve ihtisasa girmede değerlendirme, vs.); hekimler dışındaki sağlık personelinin bölgedeki mevcut ve yeni kurulacak sağlık meslek lisesi mezunları arasından seçilmesi türünde önlemler alınması.
  - Bölgede büyük bir ikinci basamak hizmet açığı bulunduğu göz önüne alınarak, mevcut kurumların geliştirilmesi ve tam teşekküllü hastane sayısının çoğaltılması.
  
- *Bölgede birinci basamak sağlık hizmetleri (prim şartı olmaksızın) herkese bedelsiz sağlanmalı*
  - Bölgede yoksul kesimin -Yeşil Kartlılara ek olarak yoksul ve yukarıda belirtilen sebeplerle sağlık güvencesinden yoksun olmasına rağmen Yeşil Kart alamayan kişilerin de- sağlık hizmetlerinden faydalanabilmesi açısından sağlık ocakları önemli bir rol üstlenmektedir. Bu durum, yoksul olmasına rağmen hiç bir sağlık güvencesi olmayan kişiler için bir nebze de olsa tedavi imkanı yaratmasına karşın, hem sağlık personeli-hasta ilişkisinin, iyilik ve (alınacak ücretten) fedakarlık yapma–minnettar olma durumunun yarattığı gerilim üzerinden kurulmasına sebep olmakta, hem de hastaların kayıtları tutulamadığı için hastalıklarının izlenmesine ve bu kişilere gerekli tedavinin sağlanmasına olanak bırakmamaktadır.
  - Hükümet tarafından önerilen “Sosyal Güvenlik Reformu” ve “Sağlıkta Dönüşüm Sistemi” tasarıları hayata geçirilerek GSS (Genel Sağlık Sigortası) ve aile hekimliği sistemlerinin uygulanmaya başlamasıyla da bu sorunların çözülmesi çok mümkün görünmemektedir. Bu durumda herkesin temel sağlık hizmetlerinden yararlanmasını sağlayabilmek amacıyla önerimiz, bölgedeki birinci basamak



sağlık hizmetlerinin prim ödeme şartı olmaksızın herkese bedava olarak sağlanmasıdır.

- *Her basamakta Kürtçe konuşan sağlık personeli bulunmalı*
  - Bölgedeki erkeklerin ve genç kadınların çoğu Türkçe bilmesine rağmen özellikle birçok orta yaşlı ve yaşlı kadın ile okul çağına gelmemiş çocuklar Türkçe bilmemektedir. Sağlık personelinin Kürtçe konuşamaması durumunda, koruyucu sağlık hizmetleri alanında ve genel olarak, sağlık hizmetlerinin her aşamasında, hastaların sağlık personeli ile iletişim kurması zorlaşmakta ve bu durum bölge halkının sağlığını olumsuz etkilemektedir. Bu olumsuzlukların giderilebilmesi için her basamakta Kürtçe konuşan sağlık personeli istihdam edilmesi gerekmektedir.
- *Birinci basamak sağlık kuruluşlarında “hemşire yardımcıları” bulunmalı*
  - Sağlık ocaklarında hastaların sağlık durumlarının ve ilaçlarının gerekirse evlerinde takip edilmesi gibi gerekli, ancak personelin iş tanımı dışında kalan hizmetlerin sağlanmasının yoğun iş yükü sebebiyle olanaksız hale geldiği gözlemlenmiştir.
  - Bu sebeple aşağıda 5. Bölüm’de belirtilen “sosyal hizmet karşılığı gelir aktarımı” programı çerçevesinde birinci basamak sağlık kurumlarında, belirli bir eğitim aldıktan sonra yerel halk ile sağlık personeli arasındaki ilişkiyi sağlamak ve hastaların ilaçlarının, hastalıklarının seyrinin, vs. takibi ile sorumlu “hemşire yardımcıları” görevlendirilmesi uygun olacaktır.

## *II. Sosyal Politika Alanının ve Sosyal Hakların Çeşitlendirilmesine Yönelik Öneriler*

### *Doğrudan Gelir Transferleri*

Türkiye’de sosyal politika alanı büyük çoğunlukla formel sektöre yönelmiştir. Sosyal harcamalar içinde en büyük kalem Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur’a bağlı olarak çalışanlar ve bunların bakmakla yükümlü olduğu kişiler ile bu kurumlardan emekli olmuş kişilere yönelik emeklilik maaşları ve sağlık hizmetleridir. Oysa formel sektörün kapsadığı nüfus, özellikle bu bölgede, seçkin bir azınlığı oluşturmaktadır. Ekonomik dönüşüm süreci de çalışanların giderek daha az oranda formelleşeceğini göstermektedir. Önceki dönemlere nazaran istihdamın sürekliliği azalmış, enformel çalışma yaygın hale gelmiştir. Bölge dinamikleri ve hükümetlerin genel eğilimleri göz önünde bulundurulduğunda

da, formel sektörün ileride daha çok önem kazanacağını söylemek mümkün görünmemektedir. Bu nedenle nüfusun büyük bir kısmına ulaşmayı amaçlayan bir sosyal politikanın istihdama bağlı olarak sürdürülmesine imkan yoktur. Nitekim, Avrupa ülkeleri de dahil olmak üzere birçok ülkede sosyal politika harcamaları, yoksulluğa karşı mücadelede doğrudan gelir transferlerine ve sosyal yardıma doğru bir eğilim göstermektedir. Bu nedenlerle, yoksulluğa karşı doğrudan gelir aktarımının bölgede en önemli sosyal politika aracı olarak benimsenmesi bizim önerilerimizin de başında gelmektedir. Bölgeye gelir transferine ilişkin önerilerimiz şunlardır:

*Yaşlı ve özürlü aylıklarına ilişkin sorunlar giderilmeli*

- Türkiye’de halihazırda, 2022 sayılı kanunla verilen Yaşlılık ve Özürlü Aylıkları gibi sosyal yardım mekanizmaları bulunmaktadır. Yaşlı ve özürlü aylıkları ile ilgili en önemli sorunlar, yasanın “muhtaç” tanımındaki yoruma açık ifadeler nedeniyle yoksul olmalarına rağmen bazı yaşlı ve engelli vatandaşları dışarıda bırakması ve 2005 yılında yürürlüğe giren “torba yasa” ile yaşlılık aylığı alma önünde bir engel teşkil eder hale gelmesidir. Bu kapsamda, söz konusu yardımları düzenleyen yasaların tüm muğlaklıkları giderecek şekilde yeniden düzenlenmesini ve bu aylıkları alan kimselerin Yeşil Karttan yararlanmalarının önündeki engellerin kaldırılmasını öneriyoruz.
  - Ayrıca, 2022 sayılı kanun, hak edenlere sistemli ve yaygın bir şekilde duyurulmalı ve hak sahiplerinin yardımlara erişiminin sağlanması konusundaki eksilikler de giderilmelidir.
- *Dünya Bankası’nın Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) kapsamında uygulanan Şartlı Nakit Transferleri daha şeffaf hale getirilerek uygulanmaya devam etmeli*
- Yoksul ailelere çocuklarının okula devam etmesi veya 0-6 yaş çocukların düzenli sağlık kontrolünden geçmesi durumunda aylık belirli bir miktar nakit desteği sağlayan Şartlı Nakil Transferi de Türkiye’de halihazırda uygulanan diğer bir sosyal yardım mekanizmasıdır. Şartlı Nakil Transferi şu anda Dünya Bankası kredisi ile uygulanan ve Türkiye genelindeki en yoksul %6’lık kesime ulaşmayı hedefleyen geçici bir programdır ve Dünya Bankası desteği bitiminde hükümet tarafından sürdürülüp sürdürülmeyeceği de belirsizdir.

- Şartlı Nakil Transferi'ne kimin hak kazanacağı ile ilgili değerlendirme kriterleri şeffaf değildir ve Şartlı Nakil Transferi'ne başvuranlar yerel yetkililerin keyfi bir şekilde eleme yapmalarından şikayet etmektedir.
  - Programın daha istikrarlı ve öngörülebilir bir hale gelmesi için kriterler şeffaflaştırılıp keyfi uygulamaların önü alındıktan sonra Şartlı Nakil Transferi programının devam ettirilmesi gerektiği görüşünderiz.
- *Bölgede elektrik ve su (belirli bir limit ölçüsünde) tüm hanelere, bedelsiz olarak sağlanmalı*
- Bölgede, elektrik ve su, para ödenmemesi gereken hizmetler olarak değerlendirilmekte ve özellikle kaçak elektrik kullanımının yaygınlığı sayesinde nüfusun önemli kesimi bu hizmete bedelsiz ulaşabilmektedir. Bu durum devletin bölgedeki vatandaşa potansiyel suçlu gözüyle bakmasını pekiştirmekte ve devletle vatandaş arasında karşılıklı bir güvensizlik ilişkisi kurulmasına katkıda bulunmaktadır. Gerek farklı bir devlet anlayışı geliştirebilmenin, gerekse bölgeye değer aktarımı yapabilmenin bir aracı olarak, belirlenecek bir limit ölçüsünde, elektrik ve suyun bölgede bedelsiz olarak sağlanmasını öneriyoruz. Yalnızca belirlenen limiti aşan harcamalarda ödemenin söz konusu olması durumunda, vatandaşın devlete karşı tavrında iyileşme olması ve kaçağın azalması sebebiyle bu hizmetlerden sağlanan gelirlerde de artış olacağını öngörüyoruz.
- *Yoksul vatandaşlara yönelik, şartsız bir şekilde verilecek bir gelir transferi programı bölgede uygulamaya geçirilmeli*
- Bölgedeki yoksulluk profili göz önüne alındığında ve yukarıdaki değerlendirmelerin ışığında, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerindeki yoksul nüfus için temel bir vatandaşlık hakkı olarak doğrudan gelir transferi yapılması önerilmektedir. Bölgenin politik geçmişi göz önünde bulundurulduğunda, gerek bölgedeki dışlanmışlık hissini gidermek, gerekse bölge halkı için daha önce varolmayan ve devlet tarafından sunulabilecek asgari bir güvence sağlamak açısından, bölgeye yönelik pozitif bir ayrımcılık yoluna gidilmesi şarttır. Bu program, yoksulluğun giderilmesi yönünde somut bir katkı sağlayacak; bölgeye doğrudan harcanabilir gelir aktarımı sağlayacak ve oluşacak tüketim eğilimi vasıtasıyla bölgede yüksek bir çarpan etkisi yaratacaktır.

- Önerilen program ile yoksul ailelere hane büyüklüğüne göre, ayda en çok 150 YTL olmak üzere (beş kişilik bir aileye aylık 150 YTL'lik (60+30+20+20+20) bir doğrudan gelir aktarımı yapılması öngörülmektedir. Bu miktar, OECD eşdeğerlik ölçeği kullanılarak, yetişkin hane halkı ferdi başına günlük 2 YTL verilmesi öngörüsüne dayanarak hesaplanmıştır -bu miktar, bölgesel fiyat deflatörü hesaba katıldığında yaklaşık olarak Dünya Bankası'nın günlük 2 dolar olarak hesapladığı yoksulluk kriterine denk gelmektedir.
- Söz konusu nakit transferinin verileceği hedef kitlenin belirlenmesinde Yeşil Kart sisteminin kullanılabilmesi görüşüdeyiz. Yani, bölgede Yeşil Kartı olan her vatandaş, önerilen bu vatandaşlık gelirini almaya da hak kazanacaktır. Böylece bu yeni vatandaşlık geliri sisteminin uygulanması kolaylaşacak ve yüksek hedefleme ve yönetim maliyetleri elimine edilmiş olacaktır. Daha önce de belirttiğimiz üzere bölgede 3,9 milyon kişinin Yeşil Kartı bulunmaktadır. Kapsamı oldukça geniş olmasına rağmen, Yeşil Kart sistemi belirlenen yoksulluk sınırının altında kalan bir kısım vatandaşı kapsam dışında bırakmaktadır. Yukarıda sözünü ettiğimiz bu sorunların giderilmesi için "sağlık" bölümünde belirtilen düzenlemeler yapıldıktan sonra Yeşil Kart sistemi söz konusu sosyal yardımın hedef kitlesinin belirlenmesinde kullanılabilir.

### *III. Bölgede Sosyal Hizmetlerin Artırılması Yoluyla Sosyal Dışlanmanın Azaltılması ve Bölgede Gelir Artışının Sağlanması*

#### *Sosyal Hizmetler Karşılığı Gelir Aktarımı*

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nde hızlı göç ve şehirleşme, yaşanmış olan çatışma ortamı ve yoksulluk, bölgede bilhassa kentsel nüfusun sosyal hizmet ihtiyacını doğurmuştur. Bölgede bir kaç örnek dışında henüz bu tür bir sosyal hizmet ihtiyacına cevap verecek kurumsal altyapı oluşmamıştır. Bu kurumsal altyapının oluşması ise, ancak yerel yönetimler, devlet kurumları ve STK'ların sıkı iş birliği ve halkın katılımıyla gerçekleştirilebilir. Bu tür bir işbirliği, örneğin devletin kuracağı toplum merkezleri, belediye ve belediyenin açacağı aşevleri, bölgede önemli birer sosyal politika merkezi olan sağlık ocakları ve okulların, farklı görevler üstlenerek ve beraberce böyle bir programa katkılarıyla ulaşılabilecek bir hedeftir.

Öte yandan yoksulluk, işsizlik ve güvensizlik sebebiyle, bu tür bir kurumsal yapı olsa dahi, bölgede yaşayanların sosyal hizmetler alanına kitlesel katılımı garanti edilemeyecektir. Bu sebeple bizim önerimiz, yoksullukla mücadele amacıyla uygulanması öngörülen gelir aktarımı programlarının, uygulanacak sosyal hizmet programları ile desteklenmesidir. Dünyada uygulanan benzer örnekler ışığında, program kapsamında yer alan kişilere haftada 20 saatlik sosyal hizmet çalışması karşılığı 200 YTL'lik bir ücret verilmesini öngörüyoruz. İstihdam kararlarının düzenleyici kurumlar tarafından verilmesinin ve yoksul kişilere öncelik sağlanmasının da çok önemli unsurlar olduğunu belirtmek gerekiyor. Ayrıca uzun dönemde, sosyal hizmet alanında eğitim almış bu kişilerin, piyasada bu tür işler olduğu ölçüde kamu dışında da istihdam edilebileceklerini ve kurumsal bilgi ve beceri kazanmış bu kişilerin bölgesel kalkınmaya katkıda bulunabileceklerini de düşünüyoruz.

Bu kapsamda yapılabilecek projelere bir kaç örnek vermek gerekirse:

▪ *Toplum Merkezi Odaklı Projeler*

- Türkiye'de halihazırda mevcut bulunan 80 tane toplum merkezi, toplum odaklı hizmet verme açısından başarılı bir model olarak alınabilir. Özellikle İstanbul'da bu merkezler toplumsal ağlar kurmayı, toplumsal faaliyetleri örgütlemeyi, STK'lar ile ortaklıklar başlatmayı ve mahallede sosyal yaşamın bir odak noktası haline gelmeyi başarmışlardır.
- Bu program çerçevesinde bölgedeki toplum merkezi sayısının 120'ye çıkarılması (50.000 nüfus başına bir toplum merkezi düşecek ve her toplum merkezinde 5 sosyal hizmet görevlisi çalışacak şekilde) hedeflenmelidir.
- Her toplum merkezinin bulunduğu bölgede, yaklaşık 50 kişi (kısa dönem kurslardan geçtikten sonra) için şu tür sosyal hizmetler karşılığı gelir desteği programları uygulanmasını öneriyoruz: çocuk ve yaşlı odaklı faaliyetler düzenlenmesi; özellikle yoksul mahallelerin fiziksel olarak iyileştirilmesi ve binaların tamiratına yönelik işler; gençlik klüpleri (tiyatro, spor, müzik, vs).
- Sosyal Hizmet görevlisi olarak çalışacak kişilerin eğitimi Hacettepe Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu'nun da danışmanlığıyla bölge üniversitelerinde 2 ve 4 yıllık programlar açılarak sağlanabilir.

▪ *Belediye Odaklı Projeler*

- Belediyeler tarafından açılan aşevleri yoksullukla mücadelede önemli ve başarılı bir mekanizma olarak düşünülebilir. Ancak bölge belediyeleri, yeterli sayıda aşevi açacak maddi kaynağa sahip değildir.
- Bu program çerçevesinde, bölgede 10.000'den fazla nüfusu olan yerleşim birimlerinin belediyelerine, günde 1000 kişi için yemek hazırlayacak ve programa katılan personel tarafından işletilecek şekilde aşevleri açılması için kaynak aktarılmasını öneriyoruz.
- Bu durumda bölgede 250 aşevi açılmasını ve bu aşevlerinde 3000 kişinin sosyal hizmet karşılığı gelir aktarımı çerçevesinde istihdam edilmesini öngörüyoruz.
- Ayrıca bu aşevlerinin genel yemek dağıtımının yanı sıra 2. Bölüm'de öngörüldüğü üzere okullara, toplum merkezlerine ve çeşitli kamu kurumlarına yemek sağlamaları söz konusu olabilir.
- Yerel yönetimlere sağlanacak ek fonlar yoluyla, belediyelerin sosyal hizmet alanındaki faaliyetlerini, yerel koşulları göz önünde bulundurarak, öngördükleri şekilde çeşitlendirilmeleri mümkün olabilir.

▪ *Okul Odaklı Projeler*

- Bölgede yaklaşık 11.000 okul bulunmaktadır. Bunların, çok az öğrenciye sahip olanları dışında, her birinde müzik, tiyatro, fotoğraf, marangozluk, vs. gibi müfredat dışı faaliyetlerin örgütlenmesi amacıyla, ikişer kişinin program çerçevesinde eğitim görmesini ve istihdam edilmesini öneriyoruz.
- Böylece hem çocukların okula ilgisinin artması, hem de özellikle öğretmenlerin mahalle sakinleri arasından seçilmesi durumunda, cemaat, veliler ve eğitim kurumları arasında şu anda mevcut olmayan ilişkilerin sağlanması beklenebilir.
- Okullarda görev alacak bu kişilerin ilgili meslek liseleri veya meslek yüksekokulları ile üniversite öğrencileri arasından (belki staj biçiminde) seçilmeleri de düşünülebilir.
- Ayrıca bu tür kişilerin 2. Bölüm'de anlatıldığı gibi YİBO'lara büyük katkıda bulunacağı da öngörülmektedir.

▪ *Sağlık Ocağı Odaklı Projeler*

- Sosyal hizmetler içinde son kategori olarak daha önce belirtilen, sağlık ocaklarına bağlı olarak çalışacak hemşire yardımcılarını sayılabilir.

- Bu kişilerin özellikle sağlık ocağının bulunduğu bölgede yaşayan kişiler arasından seçilip, belirli bir eğitimden geçtikten sonra sağlık ocaklarına gelen kişilere yapılması gerekenleri kolaylaştırmak için bilgi vermeleri, dil problemi yaşadıklarında yardımcı olmaları, vs. beklenmektedir.
- Bu kategori ile birlikte 2000 kişinin daha program çerçevesinde istihdam edilmesini öngörüyoruz.
- *İstihdama Yönelik Kurslar*
  - Son olarak da toplum merkezleri, yerel yönetimler ve STK'lar tarafından örgütlenen istihdam öncesi kısa dönem kurslara katılan kursiyerlere de, -AB-İŞKUR projelerinde olduğu gibi- kurslara devam ettikleri sürece istihdam edilenlere verilecek ücret kadar ödeme yapılmasını öneriyoruz.

Bu programlar vasıtasıyla toplam 31.000 kişiye istihdam sağlanması öngörülmektedir.

#### *Sosyal Politika Alanında Önerilen Programlar için Tahmini Bütçe*

- *Sosyal Yardım*

Halihazırda bölgede 3,9 milyon kişinin Yeşil Kartı bulunmaktadır, ancak yoksul sayısı 6 milyon civarındadır. Bu sebeple, ideal durumda, Yeşil Kart sisteminde daha önce belirtilen düzeltmeler yapılması halinde, Yeşil Kart sahibi sayısının 6 milyona çıkması gerekse de, bunun kısa dönemde gerçekleşmesi zor gözükmektedir. Bu sebeple aşağıdaki hesaplama kısa dönemde 5 milyon kişinin Yeşil Kart alacağı var sayılarak yapılmıştır. Bölgede yoksullar arasındaki ortalama hanehalkı büyüklüğünün 7 olduğu düşünülürse, yaklaşık 700 bin hak sahibi hane olacaktır. Burada önerilen en yüksek sosyal yardım, 5 kişilik hane için 150 YTL olduğuna göre:  $150 \text{ YTL} \times 12 \text{ ay} \times 700.000 = 1,26 \text{ milyar YTL/ yıl}$  (en yüksek). Yeşil Kart'ın aşama aşama dağıtılacağı düşünülürse bu miktarın 1 ila 1,2 milyar YTL arasında gerçekleşeceği tahmin edilebilir.

- *Sosyal Hizmet Karşılığı Gelir Aktarımı*

31.000 kişiye sosyal hizmet karşılığı kişi başı aylık 200 YTL gelir aktarılacağı hesabından yola çıkarak:  $200 \text{ YTL} \times 12 \text{ ay} \times 31.000 = 74.400.000 \text{ YTL/ yıl}$

- *Aşevleri*

Aşevleri tarafından hazırlanacak öğünlerin maliyeti:  $250 \text{ aşevi} \times 1.000 \text{ öğün/gün} \times 300 \text{ gün} \times 1,3 \text{ YTL/öğün} \approx 100.000.000 \text{ YTL/ yıl}$

- *Okullarda Verilecek Yemekler*

Bölgede yaklaşık olarak 1,8 milyon ilk ve orta okul öğrencisi bulunmakta. 150 öğrenim günü hesabından yola çıkarak:  $1.500.000 \text{ öğün} \times 150 \text{ gün} \times 1,3 \text{ YTL/öğün} \approx 300.000.000 \text{ YTL/ yıl}$

Bu rapordaki sosyal politika önerilerinin toplam maliyeti yaklaşık olarak, yıllık 1.7 ila 1.8 milyar YTL arası ya da 1,2 milyar ABD Doları etmektedir. Türkiye'nin Gayri Safi Milli Hasıla'sının 350 milyar doların üzerinde olduğu düşünülürse bölgedeki toplumsal ve politik hasarlar ile eşitsizlikleri gidermeye yönelik olarak önerilen sosyal politika paketi, GSMH'nin yaklaşık % 0,4'üne ve devlet bütçesinin %1,6'sına denk gelmektedir.



## GİRİŞ

Bölgeler arası eşitsizlik, Türkiye'nin başlıca sorunlarından bir tanesi olmaya devam etmektedir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri ile Türkiye'nin diğer bölgeleri arasında akla gelebilecek hemen her konuda (üretim, gelir, insan kaynağı, sosyal altyapı, işsizlik ve yoksulluk) büyük farklar bulunmaktadır. Örneğin, Tablo 4.1'de görüleceği gibi projede yer alan 21 ilin tümü,<sup>2</sup> DPT gelişmişlik endeksinin alt sıralarında yer almakta ve 16'sı endeksin son sıralarını paylaşmaktadır.

Tablo 4.1: Bölge İllerinin DPT Gelişmişlik Sırasına Göre Dizilimi (2003)

İLLER	DPT Gelişmişlik Sırası
Tunceli	52
Erzincan	58
Erzurum	60
Diyarbakır	63
Adıyaman	65
Bayburt	66
Kars	67
Şanlıurfa	68
Iğdır	69
Batman	70
Gümüşhane	71
Mardin	72
Siirt	73
Ardahan	74
Van	75
Bingöl	76
Hakkari	77
Şırnak	78
Bitlis	79
Ağrı	80
Muş	81

Kaynak: DPT

Son yıllarda her ne kadar çeşitli hükümetler, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nin kalkınması için çeşitli politikalar uygulamış ve bölgesel eşitsizliği gidermek için değişik önlemler almaya çalışmış olsa da, bunların bölgedeki sorunlarla başa çıkmak ve bölgede kalkınmaya ivme kazandırmak konularında yetersiz kaldığı açıktır. Bu uygulamaların yetersiz kalmasında en önemli etkenler, bölgesel eşitsizliği gidermeye yönelik politikaların bütüncül

<sup>2</sup> Elazığ, Gaziantep, Kilis ve Malatya illeri birçok açıdan bölge illerinden farklı özellikler göstermesi sebebiyle ve DPT gelişmişlik endeksinde sırasıyla 36, 20,41 ve 54. sıralarda yer aldıklarından ötürü çalışmanın kapsamına alınmamıştır. Öte yandan Bayburt ve Gümüşhane, yoksulluğun yoğun olarak yaşandığı iller olmasından, bölgeye benzer özellikler taşımasından ve bölgeye yakınlığından dolayı, çalışmanın kapsamına alınmıştır.

bir bakış açısı içermemeleri, insan kaynaklarına yatırım yapmaya yönelik olmamaları ve en önemlisi de yoksul grupları güçlendirmeye yönelik olarak tasarlanmamalarıdır. Bunların yanı sıra, kalkınma için gerekli olan vatandaşlar arası ve vatandaş-devlet arası güven ortamının bölgede hala sağlanamamış olması ve güvensizliğin sürmesi de bölgeye yönelik politikaların başarısızlığa uğramasında önemli bir etken olmayı sürdürmektedir.

Doğu ve Güneydoğu Bölgeleri'nde uygulanan ve kalkınmayı sağlamaya yönelik politikalar çoğunlukla piyasa önderliğinde gerçekleşecek bir büyüme modelini benimsemektedirler. Bu tür bir modelin başarılı olmasının iş imkanları sağlayarak ve para akışını hızlandırarak bölgedeki yoksulluğu azaltacağı ve yaşam koşullarını iyileştireceği varsayılmaktadır. Ancak, bölgede şimdiye kadar yaşanan tecrübeden, yoksullukla mücadelede başarılı olunmadan, yaşam koşulları iyileştirilmeden ve bölgede sürdürülebilir bir güven ortamı sağlanmadan, büyüme politikalarının başarılı olamayacağı anlaşılmaktadır. Nüfusunun %60'ı yoksulluk sınırının altında yaşayan ve altyapı hizmetleri son derece sınırlı olan bölgede, yaşanmış olan tahribat ile ekonomik ve sosyal dışlanmışlık da eklenince, şimdiye kadar uygulanmış olan yatırımları teşvik edici büyüme modellerinin uygulanmasının zorluğu ortadadır. Bölgenin, mevcut üretim ve ticaret ağlarının dışında kalması; pazarlama ve taşımanın pahalılığı ve altyapı eksikliği sebebiyle, teşvik kredileri, özel sektörün bölgede liderlik üstlenmesi hedefine ve bölgeye sermaye aktarımı odağına ulaşmakta yetersiz kalmıştır. Güncel koşullar altında, bölgeye değil dışarıdan sermaye gelmesi, varolan sermayenin bölgede tutulması bile oldukça zor gözükmemektedir. Küçük çaplı işletmelerin ve bireysel girişimciliğin desteklenmesi çerçevesinde, Sosyal Riski Azaltma Projesi kapsamında yer alan Yerel Girişimler Bileşeni ve bu yöntemle küçük işletmelere mikro-kredi verilmesi de, yukarıda saydığımız sebeplerle bölgede gelir artışının sağlanmasında rol oynayamamıştır. Proje'den yararlananların büyük çoğunluğu, bölgenin, pazar ağları dışında kalması ve alım gücünün zayıflığı sebebiyle başarısız olmuştur.

Kısacası, yoksulluk devam ettiği ve bölgeye ciddi hacimde satınalma gücü sağlanmadığı sürece, özel teşebbüsün ve girişimciliğin canlandırılması aracılığıyla, bölgesel kalkınmanın sağlanacağını düşünmek gerçekçi bir bakış açısı olmayacaktır. Ayrıca değişen dünya ekonomisinin Türkiye'deki yansımalarının istihdamın azalması yönünde olduğu da açıktır ve kısa dönemde bölgede istihdam yoluyla kalkınma beklemek olası görünmemektedir. Adıyaman gibi tekstil atölyelerinin yoğun olduğu şehirlerde dahi iş olanakları son derece kısıtlı kalmaktadır. İstihdamın kısıtlı olması ücretleri düşürmekte ve birçok insanın,

çalışmasına rağmen, sosyal güvenceye sahip olmaksızın, yoksulluk sınırının altında yaşamasını engelleyememektedir.

Bölgede yoksulluk dışında, kalkınmanın önündeki en büyük engel düşük yoğunluklu çatışma ortamının yaratmış olduğu güvensizlik ve yine çatışma kaynaklı göçtür. Bölgenin uzun yıllar boyunca topyekûn “olağanüstü hal” rejimi altında kalmış olmasının en önemli etkilerinden biri devlet ve halk arasında bir güvensizlik ortamının meydana gelmesidir. Bu, hem genel olarak vatandaşın devlete bakış açısını etkilemekte, hem de özel olarak devlet memurları, yerel örgütler ve yönetimler ile halk arasında sorunlar yaratmaktadır. Güvensizlik ortamının sürmesi, bölgede yaşayanların, uygulanan kalkınma projelerine katılımını kısıtlamakta ve genel olarak tüm kurumsal yapılara karşı şüphe duymalarına yol açmaktadır. Devlet memurlarının halka duydukları güvensizlik nedeniyle, yerel esnafla ilişki kurmadıkları ve büyük alışveriş merkezleri dışında para harcamadıkları, çalışmamız sırasında hem memurlar, hem halk tarafından dile getirilmiş ve bu tutumun ekonomiyi olumsuz etkilediği anlatılmıştır. Bölgede fark yaratabilecek nitelikli elemanların ve yerel sermayenin bölgeden kaçmasının altında yatan yoksulluk dışındaki en önemli sebeplerinden biri, karşılıklı güvensizliğin yarattığı bu tür olgulardır.

Yapılan araştırmada ayrıca, yaşanmış çatışma ortamının halkın kendi arasında da güvensizlik ortamı yaratma potansiyeli taşıdığı gözlemlenmiştir. Bir yandan siyasi farklılıklar, bir yandan göçün oluşturduğu karmaşık nüfus yapısı, bölgede tedirginlik yaratmakta ve siyaset veya cemaatçilik dışında aidiyet kurma biçimlerinin öne tıkanmaktadır.

Araştırmamız sırasında bu güvensizlik ortamının yukarıdan yapılacak müdahalelerle bir anda ortadan kalkmasının mümkün olamayacağı kanısına vardık. Bunun yerine, vatandaşlarla devlet memurlarının bir araya geleceği ve bölgede alışlagelmiş siyaset alanının genişletilip sivilleştirildiği bir ortamın hayata geçirilmesi gerektiğini düşünüyoruz. Bu ise ancak, devlet kurumları, yerel yönetimler, STK’lar ve vatandaşların, somut problemlerini çözmek adına bir arada çalışacakları çok çeşitli sosyal politika alanlarının hayata geçirilmesiyle mümkün olacaktır. Sosyal politika, aynı zamanda bölgesel kalkınmayı mümkün kılacak asgari şartların oluşturulması ve bölgede yeni üretici ve yaratıcı dinamiklerin ortaya çıkmasında da önemli bir araç olacaktır. Ayrıca sosyal politika alanının genişletilmesi, devletin bölgeye bütüncül, hızlı ve etkin bir şekilde müdahale edebilmesi ve kaynak aktarabilmesi için gerekli kapasitenin de inşa edilmesine katkıda bulunacaktır. Ancak bu tür bir aktarım sayesinde,

mevcut yoksulluğa karşı mücadele etmek; bölgenin kendi dinamiklerini oluşturması ve insan kaynaklarının güçlenmesi için sosyal ve ekonomik bir altyapı sağlamak ve çatışma ortamının yaratmış olduğu tahribatı onarmak mümkün olabilecektir.

Sosyal politika, devletin vatandaşlarına olan sorumluluğunu ve görevlerini yerine getirmesi için kullanılan bir mekanizma olarak tanımlanabilir ve amacı bilhassa dezavantajlı durumda olan kişilere fırsat eşitliği sağlamaktır. Sağlık, eğitim ve diğer sosyal, kültürel ve ekonomik altyapılar ile sosyal güvenlik gibi araçlar vasıtasıyla insan kaynağını artırmaya yönelik etkinlikler dışında; yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadeleye yönelik sosyal yardım politikaları, son yıllarda birçok ülkede sosyal politika alanında önemli rol oynamaktadır. Ancak sosyal politika alanı, sadece vatandaşların belirli gereksinimlerini karşılamakla kalmaz. Sosyal politika, aynı zamanda vatandaşlarla devletin ilişkilerini düzenleyen ve dolayısıyla vatandaş, devlet, cemaat, halk gibi kavramların da içini dolduran bir pratikler bütünü olarak işlev görür. Bu anlamda sosyal politikanın bölgede üstleneceği rol sadece gelir dağılımını düzeltmekten ibaret olmayıp, özel sektörün ve piyasanın bölgede etkinlik sağlamasının önündeki engelleri (örneğin güvensizlik, insan kaynağı ve alım gücü eksikliği ya da bölgenin genel olarak yaşanılmaz olarak algılanması gibi) ortadan kaldırma potansiyelini de içinde barındırmaktadır. Sosyal politika kapsamının genişletilmesi ile, kurumsal ilişkilere dahil edilen vatandaşların bilgi ve becerisi artar; yerel taleplerin gelişmesi mümkün olur; birbiriyle çatışma içinde olan gruplar ortak hareket etmeye başlar; devlet tarafından dışlanmışlık hissi azalır ve böylece bölgede dinamizm yaratılabilir. Bu noktada şunu vurgulamak gerekir ki Yeşil Kart, köye dönüş tazminatı ya da şartlı nakit transferi gibi birbirinden çok farklı ve birçok eksikliği olan uygulamalar bile bölgede talep edebilen, devleti biçimlendiren, kurumsal becerisi artmış ve bu sayede başka kurumları da (STKlar, İŞ-KUR, SRAP Yerel Girişimler Bileşeni ya da GİDEM gibi) kullanan grupların ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu da devlet-vatandaş ilişkilerinin böylesine yıpranmış olduğu ve kalkınmanın önünde engel oluşturduğu, varolan aidiyetlerin kökten tahribata uğratıldığı bölgede çok önemlidir ve yeni aidiyet, toplumsal bütünleşme mekanizmalarını mümkün kılmaktadır. Bu raporda, bu tür onarıcı etkilerinin yaygınlaşması yoluyla, sosyal politikanın bölgede birbirini besleyen, belki ufak ölçekte ama yaygın, maddî ve insani yatırım girişimleri gerçekleştirecek yerel aktörlerin ortaya çıkmasını kolaylaştıracağı iddia edilmektedir.

Ancak, tüm bunlar sosyal politikanın yan ürünleridir. Sosyal politikanın kısa dönemde etkisi, bölgede temel sosyal haklara ulaşımın gerçekleşmesi, refah seviyesinin artması, asgari gelirin

sağlanması ve alım gücünün çoğalması olmalıdır. Tüm bu şartlar yerine getirilmediği sürece bölgede kalkınmanın gerçekleşmesi beklenemez.

### *Bölgede Yoksulluk*

Her ne kadar mevcut istatistiki veriler bölgede yoksulluğun boyutları üzerine detaylı analizler yapmaya el vermese de çeşitli temel göstergeler ve yapılan saha araştırması, bölge illerinde yoksulluğun, Türkiye geneline göre çok daha yoğun bir şekilde yaşandığını ve bölgede yaşam koşullarının diğer bölgelere kıyasla çok daha zor olduğunu göstermektedir. Bu çıkarım, raporun ilerdeki bölümlerinde anlatılacağı gibi, bölgede Yeşil Kart sahibi olanların ve Şartlı Nakit Transferleri'nden yararlananların nüfusa oranının, Türkiye geneline göre çok daha yüksek olmasıyla da desteklenmektedir.

Tablo 4.2 ve Tablo 4.3'teki karşılaştırmalar, Türkiye'nin diğer bölgeleri ile Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri arasında ne denli büyük gelir farklılıkları olduğunu açıkça göstermektedir. Çekim merkezi olan, GAP çerçevesinde verimli tarım yapılabilen, veya sınır ticaretinin canlı olduğu birkaç il dışında, bölge illerinin büyük çoğunluğu, kişi başına Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (KBGSYİH)'nin Türkiye ortalamasına oranı açısından, Türkiye'deki diğer tüm illerin gerisinde kalmaktadır. Tablo 4.2'de de görüldüğü üzere, proje kapsamında seçilen illerin ortalama KBGSYİH'si, Türkiye ortalamasının neredeyse 1/3'üne denk gelmektedir. Daha vahim olan ise 1990 ile 2000 yılları arasında bölgede, KBGSYİH'nin görece olarak azalmasıdır. Buna göre, bölgedeki gelir dağılımının Türkiye geneline benzediği varsayımından ve Dünya Bankası'nın yoksulluk (complete poverty) tanımından yola çıkarak, iyimser bir tahminle, çalışma kapsamındaki illerde yaşayan nüfusun %60'ının yoksulluk sınırının altında yer aldığı söylenebilir (DİE, Dünya Bankası, 2004).

Dünya Bankası'nın son yıllardaki raporlarında özellikle belirtilen bir husus, yoksulluğun büyümeyi imkansız kılan koşullar oluşturduğu, bu nedenle de büyümeye öncelik vererek istihdamı geliştirip, gelir dağılımını ve yoksulluğu gidermeyi beklemenin gerçekçi olmadığıdır. Bu nedenle de büyüme sağlamak için, öncelikle yoksulluğu giderici politikalar en gerekli şart olarak savunulmaktadır.

Tablo 4.2: Bölgelerin KBGSYİH'lerinin Türkiye Ortalamasına Oranı (%)

BÖLGELER	1990	2000
Akdeniz	98,92	91,31
Ege	122,64	126,88
İç Anadolu	91,93	93,78
Karadeniz	59,95	72,79
Marmara	151,28	148,89
GDDA - Proje Bölgesi	41,41	36,09

Kaynak: DİE (GSYİH ve nüfus istatistikleri kullanılarak hesaplanmıştır)

Tablo 4.3: KBGSYİH'lerinin Türkiye Ortalamasına Oranına Göre İllerin Sıralanışı

Sıra	İl	%	Sıra	İl	%	Sıra	İl	%	Sıra	İl	%
1	KOCAELİ	249	21	SAKARYA	103	41	KONYA	68	61	AKSARAY	47
2	YALOVA	211	22	KİLİS	98	42	AMASYA	65	62	ADIYAMAN	45
3	KARABÜK	196	23	ANTALYA	98	43	ISPARTA	63	63	SİİRT	43
4	BOLU	180	24	NEVŞEHİR	98	44	ELAZIĞ	63	64	YOZGAT	42
5	BİLECİK	168	25	BALIKESİR	95	45	MALATYA	63	65	MARDİN	41
6	KIRKLARELİ	160	26	KARAMAN	93	46	DÜZCE	63	66	ERZİNCAN	40
7	İZMİR	152	27	BURDUR	92	47	KIRŞEHİR	62	67	GÜMÜŞHANE	39
8	MUĞLA	151	28	KIRIKKALE	92	48	K.MARAS	62	68	BARTIN	38
9	İSTANBUL	150	29	ZONGULDAK	91	49	SİNOP	59	69	TUNCELİ	36
10	MANİSA	148	30	ARTVİN	88	50	AFYON	58	70	ERZURUM	35
11	TEKİRDAĞ	144	31	HATAY	87	51	TOKAT	56	71	BAYBURT	34
12	BURSA	136	32	ÇORUM	83	52	SİVAS	56	72	KARS	32
13	ANKARA	136	33	SAMSUN	82	53	TRABZON	54	73	İĞDIR	31
14	ÇANAĞKALE	125	34	GAZİANTEP	77	54	GİRESUN	52	74	VAN	29
15	DENİZLİ	123	35	NİĞDE	77	55	ÇANKIRI	51	75	BİNGÖL	26
16	ESKİŞEHİR	115	36	KASTAMONU	76	56	DİYARBAKIR	50	76	ARDAHAN	25
17	ADANA	110	37	KÜTAHYA	75	57	ŞANLIURFA	50	77	BİTLİS	21
18	AYDIN	108	38	KAYSERİ	75	58	ORDU	49	78	MUŞ	20
19	EDİRNE	107	39	RİZE	73	59	OSMANİYE	47	79	AĞRI	20
20	MERSİN	106	40	UŞAK	71	60	BATMAN	47	80	ŞIRNAK	19
									81	HAKKARİ	18

Kaynak: DİE (GSYİH ve nüfus istatistikleri kullanılarak hesaplanmıştır)

Yukarıda çerçevesi çizilmiş olan yoksulluk ve bu yoksulluğun bölgeler arası eşitsizliği günbegün artırması göz önüne alındığında, bölgesel eşitsizliğin azaltılması için uygulanacak politikaların ne denli kapsamlı olması ve ne denli acil bir şekilde uygulamaya geçmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Bölgenin şu an için en önemli sorunu, yoksulluğun bir kısır döngü haline gelmesidir. Raporun ilerdeki kısımlarında anlatılacağı gibi, yoksulluğun bölgede bir kısır döngü haline gelmesinin altında yatan sebep, öncelikle sosyal altyapının yetersizliğidir. Bunun ötesinde yoksulluk, bölgede harcama ve tüketim yapılmasını engellemekte, sermayenin de kısıtlı olması sebebiyle özel sektörün canlanmasına engel olmaktadır. Öte yandan, gene bölgedeki yoksulluk ve güvensizlik ile kurumsal tecrübe, beceri ve bilgi eksikliği, burada yaşayanların risk almaktan ve girişimcilikten kaçınmalarına sebep olmaktadır. Bölgede yapılan mülakatlarda, birçok alanda kurumsal devamlılık sağlanamadığı

ve devlet hizmetleri yetersiz kaldığı için, insanların geleceğine güven duymadıkları görülmüştür. Birçok yoksul mahallede kadınlar günlerinin tamamını sağlık ocağı, eğitim kurumları veya Sosyal Yardımlaşma Vakıflarından hizmet almak için kuyruklarda bekleyerek geçirirken; erkeklerin ise vakitlerini işçi pazarlarında geçirdikleri, kimi zaman şehrin merkezinde olan bu yerlere gitmek için bile yol paralarının olmadığı görülmüştür. Bölgeye çok ciddi bir öncelik tanınmadığı sürece bu sorunların çözülmesi mümkün olmayacaktır. Tüm bu sebeplerle bu raporda sunulacak öneriler geleneksel bir kalkınma planı olarak değil, bölgede herhangi bir kalkınma politikasının uygulanabilir olması için ön koşulların oluşturulmasına dair bir acil eylem planı olarak algılanmalıdır. Ayrıca uygulanmasını önereceğimiz sosyal politikaların başarısı, tüm devlet kurumlarının bölgesel eşitsizliğe sebep olan faktörleri geniş bir bakış açısından değerlendirmesine ve öngörülen önlem paketini benimsemesine bağlıdır.

*Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun Kalkınmasında Sosyal Politikalar* raporu, üç ilde (Adıyaman, Diyarbakır ve Van) gerçekleştirmiş olduğumuz saha çalışmasına ve bu saha çalışmasında gerek üst, gerekse alt düzey devlet ve STK görevlileri ile yapılan görüşmelere, bu illerin yoksul mahallelerinde yaşayanlarla toplu ve birebir gerçekleştirilen mülakatlara dayanmaktadır. Ayrıca saha çalışması, İstanbul'da yapılan ve bölgenin farklı illerinden gelen (Adıyaman, Ardahan, Diyarbakır, Ergani, Bitlis, Kars, Mardin, Şırnak, Van) çeşitli gençler, öğretmenler, ÇATOM ve toplum merkezi çalışanlarıyla yapılan odak grup çalışmaları ve toplantılarla da desteklenmiştir. Yapılan saha çalışması ve toplantılarda, hem bölgenin temel sorunları hakkında bilgi toplanmış, hem de bölgede uygulanması olası politikalar tartışılmıştır. Raporda öneriler dört ana başlık altında toplanmaktadır. Bunlar “eğitim”, “sağlık”, “yoksullara gelir aktarımı” ve “sosyal hizmetler karşılığı gelir aktarımı” başlıklarıdır.

“Eğitim” bölümünde, bölgedeki altyapı değerlendirilmekte ve bu altyapının geliştirilmesi için bazı somut öneriler oluşturulmaktadır. Burada dikkat çekilmesi gereken, bölgede ilköğretim düzeyindeki okullaşma oranının, Türkiye'nin örneğin Karadeniz Bölgesi'nden çok daha az olmadığı, ancak bölgelerarası farkın orta öğrenim düzeyinde dikkat çekici rakamlara ulaştığıdır. Okullaşmanın önündeki en önemli engel, kamuoyunda yaygın olarak inanılan aksine, kültürel değil, yoksul çocuklara yönelik politikaların çeşitlenmemesi ve etkin olmamasıdır. Bölgede ilköğretim düzeyinde yoksul çocukları okullandırmaya yönelik projeler,

tüm eksiklerine rağmen bazı önemli adımlar atabilmiş, ancak lise düzeyinde henüz herhangi bir başarı sağlanamamıştır. Liselerin sayısının çok az olmasının yanı sıra, yoksul çocukların bunlara devam etmesini sağlayıcı politikalar da hayata geçirilememiştir. Önerilerimiz, hem ilköğretim hem orta öğretim seviyelerinde bu tür politikaların ne şekilde çeşitlenebileceği ve okulların nasıl canlı ve mahalleye entegre birer sosyal politika kurumu olabileceği ile ilgilidir. Ayrıca, bölgedeki dışlanmışlık ve geri kalmışlık duygusunun azaltılması ve aynı zamanda eğitime dair güvenin yaratılması için bölgede yaygın eğitim dışında kaliteli ve bölge potansiyeline uygun, Türkiye’de örnek teşkil edebilecek birkaç okulun da açılması da gereklidir.

“Sağlık” bölümünde, bölgedeki sağlık alanındaki eksiklikler değerlendirilmektedir. Bölgede, sağlık ocakları tüm eksikliklerine rağmen iyi çalışan birer sosyal politika kurumu olmaya devam etmektedir. Ancak ikinci basamak sağlık kuruluşları son derece yetersiz kalmaktadır. Bölgede ikinci basamakta hem hastane, hem personel, hem de teçhizat açığı çok fazladır. Tüm bunların ötesinde bölgenin en önemli sorunu Yeşil Kartın yaygınlığına rağmen, halihazırda nüfusun %30’unun sosyal güvenlik kapsamı dışında kalmasıdır. Sağlık alanının bireylerin güvenlik duygularını en fazla etkileyen alan olduğu düşünülür ve işgücüne katılımlarında ve üretken olmalarındaki temel rolü göz önüne alınırsa, bu alanda yapılacak her türlü kapsam ve kalite artırıcı reformun ne denli önemli olduğu anlaşılacaktır. Bu sebeple, raporun bu bölümünde, hayata geçirilmesi planlanan Genel Sağlık Sigortası (GSS)’nin bilhassa prime dayalı ödeme şekli, bölgedeki olası etkileri açısından değerlendirilecek ve konuyla ilgili bazı öneriler yapılacaktır.

Raporun üçüncü bölümünde, yoksulluğu gidermede dünyada gittikçe daha önemli bir rol oynayan “doğrudan gelir transferleri” konusu ele alınacak ve dünyadaki başarılı örnekler ışığında Türkiye’de de başlamış olan Şartlı Nakit Transferi programı değerlendirilecektir. Şartlı Nakit Transferi’ne hak kazanan nüfusun bölgenin genel nüfusuna oranı, diğer bölgelerdeki oranlarla karşılaştırıldığında oldukça yüksek olmasına rağmen, kapsamı ve miktarı henüz çok dardır. Oysa bu tür gelir aktarımlarının etkisi, bölgede alım gücünü yükselterek büyük bir çarpan etkisi yaratmak ve aynı zamanda insanların asgari ihtiyaçlarını gidererek, güvenlerini ve kurumsal bilgi ve becerilerini artırarak hareketlenmelerini sağlamak olmalıdır. Bölgede halihazırda birçok haneye hiçbir gelir akışı olmamakta ve bu durum, yoksul kişilerin diğer hizmetlerden yararlanmalarını da



engellemektedir. Önerimiz, bölgede yaşama şartı karşılığında verilecek, kapsamı geniş ve miktarı hane halkı sayısına bağlı olarak, aileleri mutlak yoksulluk seviyesinin üstüne çıkaracak bir gelir aktarımı programının hayata geçirilmesidir. Bu program çekim merkezi olan şehirlerde kısa dönem için, nüfusu az olan ve ekonomik kalkınma beklenmeyen yerlerde ise uzun dönem için uygulanmalıdır.

Raporun son bölümünde ise, gene çok önemli bir sosyal politika alanı olan “sosyal hizmetler” tartışılacaktır. Şu an için bölgede bilhassa toplumsal dayanışmayı ve bütünleşmeyi artıracak türde sosyal hizmetlere büyük ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak bu alan henüz ne devlet ne de özel sektör tarafından doldurulmaktadır. Dünyada ve Türkiye’nin İstanbul gibi büyük şehirlerinde görüldüğü üzere, toplum merkezleri bu tür hizmetlerin örgütlenmesinde başarılı bir örnek oluşturmaktadır. Bu sebeple bölgedeki toplum merkezi sayısının artırılması ve bölge üniversitelerinde açılacak programlarla bu merkezlere personel sağlanması önemli bir adım olacaktır. Ayrıca, bu kurumlar bölgede sosyal entegrasyon için birçok program geliştirmiş olan Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi gibi belediyelerle ya da sağlık ocakları gibi uzun bir tarihe dayanan ve kurumsal deneyim biriktirmiş birimlerle iş birliği halinde olmalı ve ortak hareket etmelidir. Bunun yanı sıra, yoksulluğun bu denli yoğun olduğu bölgede, yerel aktörlerin sosyal hizmetler alanına katılımı gerçekleşmediği, sosyal hizmetler programı aynı zamanda gelir getiren ve yoksulluğa somut çözümler sunan faaliyetlerle birleşmediği takdirde başarılı olamaz. Dünyada benzer örnekler ışığında önerimiz, bölgede sosyal hizmet karşılığı gelir aktarımını sağlayacak geniş bir programın uygulanmaya başlamasıdır.

Özetle, bölgenin kalkınmasında sosyal politika araçlarının özellikle üç sorun alanında önemli bir rol oynaması beklenmektedir. Birincisi, bölgenin nüfusunun büyük bir çoğunluğu yoksul olduğu için ihtiyaçlarını piyasa aracılığı ile karşılayamamaktadır. Dolayısıyla bu yoksul kesimin temel gereksinimlerinin karşılanmasında devletin müdahalesi elzemdir. Dünyadaki benzer örnekler, böyle durumlarda eğitim ve sağlık gibi devlet tarafından sosyal hak olarak tanımlanmış alanların iyileştirilmesinin ve erişilebilirliğinin sağlanmasının dışında, devlet kurumlarının bölgedeki yoksul nüfusa doğrudan gelir transferi aracılığı ile destek olması gerektiğini göstermiştir. Bu tür transferler, sadece yoksulların temel gereksinimlerini karşılamakla kalmayacağı gibi, aynı zamanda bir çarpan etkisi yaratarak bölgenin ekonomisine de canlılık getirecektir. Aksi takdirde yoksulluğun ve yoksulluğu yaratan şartların kuşaklar arası aktarımının engellenmesi mümkün olmayacaktır.

İkincisi, sosyal politika araçları, dünyada diğer ülkelerde de görüldüğü gibi, sadece ekonomik alanda değil kültürel, sosyal alanlarda ve politika alanında da hedef aldıkları kitlelerin kapasitelerini geliştirmekte ve uygulandıkları bölgelerde insan kaynağını çoğaltmaktadırlar. Örneğin, doğrudan gelir yardımının ailelere sağladığı asgari güvence, insanların evden çıkıp iş aramalarından, kendileri için başka olanaklar yaratmalarına kadar birçok konuda etkin, sorun çözücü ve kurumsal deneyimi olan vatandaşlar haline gelmelerini sağlayabilmektedir. Öte yandan kişilerin çevreleriyle olan ilişkileri ve buldukları yere olan aidiyetleri sosyal hizmet alanlarına katıldıkları ölçüde gelişmektedir.

Son olarak sosyal politika araçları, kurumlarla vatandaşlar arasındaki ilişkiyi güçlendirerek, vatandaşların hak ve taleplerini demokratik yollarla ifade etmelerini mümkün kılma potansiyelini de taşımaktadır. Bu kurumlar, hedef aldıkları kitlelerin, vatandaşlıklarını gerçekleştirdikleri ve deneyimledikleri yerler haline geldikleri ölçüde, bölgede gerçek ve kalıcı bir güven ortamının ortaya çıkmasını mümkün kılacaklardır. Bu kurumların bazılarında (örneğin, toplum merkezleri, belediyeler gibi) yoksul kesimin katılım ve temsiliyetinin kanallarının açılması da bütüncül bir kalkınma yaklaşımında, vatandaşın kendisini aktif hale getirmesini sağlayarak, yukarıda saydığımız tüm etkileri pekiştirecektir.

## EĞİTİM

Eğitim birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de devletin vatandaşlarına sağladığı en önemli sosyal haklardan bir tanesidir. Bir sosyal politika aracı olarak düşünüldüğünde, eğitimin en önemli amacı “yoksulluğun” kuşaktan kuşağa aktarılma sürecine müdahale edebilmek için tüm öğrencilerin olanaklarının eşitlenmesinin sağlanmasıdır. Ancak aynı zamanda eğitim alanı, eğitime erişebilirlik, eğitimin kalitesi ve etkinliği açısından değerlendirildiğinde, toplumda var olan eşitsizliklerin en görünür hale geldiği alanlardan biri olarak da karşımıza çıkmaktadır. Örneğin Türkiye’de yapılan çalışmalar altyapı eşitsizlikleri, öğretmenlere sağlanan hayat kalitesindeki farklılıklar ve aile-okul ilişkilerindeki kimi sorunların, özellikle yoksul kesimlerin eğitime erişebilirliğini ve aldıkları eğitimin kalitesini olumsuz yönde etkilediğini göstermiştir. Ayrıca yoksul ailelerin, kısıtlı bütçeleri üzerinden yaptıkları gelir-gider hesapları sonucunda, çocuklarını okula göndermek yerine çalışmaya yöneltmeye karar vermeleri de eğitim alanının sosyal politika çerçevesinde öngörülen amacına ulaşmasının önündeki en önemli engellerdendir. Çalışmanın bu bölümünde, Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da eğitim sisteminin işleyişi, ilk bölümde bahsettiğimiz sosyal politika amaçları açısından değerlendirilecek ve eğitimin bölgede daha etkin bir rol oynaması için gerekli görülen önlemler belirtilecektir.

Türkiye’deki yaygın görüş, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri’nde yaşayan insanların sosyo-kültürel sebeplerle çocuklarını ve bilhassa kızlarını okula göndermediği yönündedir. Ancak bizim araştırmamız bu tür önyargıların doğru olmadığını, dolayısıyla kültürü dönüştürmeye yönelik projelerin hedeflerini yanlış seçtikleri için başarılı olamadığını göstermiştir. Her şeyden önce bölgede devlete genel olarak duyulan güven eksikliği eğitim alanında da kendini göstermektedir ve bu tür kültürel dönüşüm projeleri bir yandan bu güvensizliği ve yabancılaşmayı artırırken, bir yandan da vatandaşların açıkça ortaya koyduğu somut sorunların üstünü örtmektedir. Araştırmamızda ortaya çıkan en önemli sonuç, devletin bölgede eğitim harcamalarını artırması; okul, yurt ve lojman gibi altyapı yatırımlarını çoğaltması gerekliliğidir. Bunun yanı sıra, halihazırda yoksul grupları hedefleyen ve okullaştırma alanında uygulanan politikalar çeşitlendirilmeli ve belli sorunsallar çerçevesinde yeniden düzenlenmelidir. Bir diğer deyişle, bölgede öğrencilerin mali yükünü ailelerin üstünden almaya yönelik politikalar derinleştirilmelidir. Ayrıca, yoksul ailelerin çocuklarını okula göndermesini teşvik eden her türlü önlemin bölgede yeni iktidar alanları açtığı ve bu

yöntemlerden rant sağlayan çeşitli aktörleri ortaya çıkardığı unutulmamalı ve bu tür alanların halkın katılımını da destekleyecek şekilde denetlenmesi sağlanmalıdır. Son olarak, bölgede yoksulluk, dışlanmışlık ve çatışma ortamından kaynaklanan umutsuzluk havası da eğitimin bir işe yaramadığı görüşünü pekiştirmekte; Doğu ve Güneydoğu Anadolu insanının kamuoyuna sürekli olarak “eğitimsiz” ve “cahil” olarak yansıtılması, dışlanmışlık hissini daha da artırmaktadır. Bu sebeple bölgede eğitimin yaygınlaştırılmasına yönelik çalışmaların yanı sıra, bölgeyi belli konularda öncü kılacak ve bölgenin kamuoyundaki genel temsiliyetini dönüştürecek yeni ve yaratıcı projeler geliştirilmelidir. Çalışmanın diğer bölümlerinde de belirttiğimiz üzere bölgesel kalkınma ancak böyle bir çerçevede ve devlet-vatandaş ilişkileri temelden yenilenerek gerçekleşebilir.

### *Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde Okullaşma Durumu*

Türkiye’de son yıllarda 8 yıllık zorunlu eğitime geçilmesi ile birlikte okullaşma oranlarında önemli ölçüde artış sağlanmıştır. Ancak, Türkiye nüfusunun genel eğitim durumunun, köy ve kentlere, cinsiyete, bölgelere ve eğitim sürelerine göre dağılımına bakıldığında, derin farklılıklar içermeye devam ettiği ve özellikle AB ülkeleriyle karşılaştırıldığında eğitim alanında hala büyük gelişmeler sağlanması gerektiği de bir gerçektir. Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri için eğitim göstergeleri diğer bölgelere kıyasla oldukça düşüktür ve bölgede bu alanda çok daha büyük çaba harcanması gerekmektedir.

### *İlköğretim*

Milli Eğitim Bakanlığı’nın 2004-2005 öğretim yılı verilerine göre, Türkiye genelinde resmî ve özel ilköğretim kurumu sayısı 35.580, açık ilköğretim dahil olmamak üzere, resmî ve özel ilköğretim kurumlarında okuyan öğrenci sayısı 10.298.546’dır. Bu öğrencilerin 5.440.068’i erkek, 4.858.578’i kız öğrencilerden oluşmaktadır. Bu verilere göre Türkiye genelindeki ilköğretim brüt okullaşma oranları toplamda %95,8; erkeklerde %99,6 ve kızlarda %92 şeklindedir (Tablo 4.4). Bölgesel olarak okullaşma oranlarına bakıldığında Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri sırasıyla %85,6 ve %93,2 ile Türkiye ortalamasının altında yer almaktadır (Tablo 4.5). Ayrıca, Türkiye genelinde bir derslik ve bir öğretmen başına ortalama 38 (şehirlerde 47 ve köylerde 25) öğrenci düşmekte iken Türkiye’nin en kalabalık sınıfları ortalama 53, şehirlerde 63, köylerde ise 41 öğrenci ile Güneydoğu Anadolu Bölgesi’ndedir. Bu rakamların da ifade ettiği üzere bölgede ilköğretimde bir altyapı eksikliği olduğu açıktır.

Tablo 4.4: İlköğretimde Okullaşma Oranı ve Örgün Eğitimden Yararlanamayan Çocuk Sayısı (2004-2005 Öğretim Yılı)

Göstergeler	Toplam	Erkek	Kız
Çağ Nüfusu (6-13 Yaş Grubu)	10.681.059	5.435.759	5.245.300
İlköğretim Öğrenci Sayısı (Örgün)	10.298.546	5.440.068	4.858.578
İlköğretim Öğrenci Sayısı (6-13 Yaş) (1)	9.943.445	5.242.886	4.700.559
Brüt Okullaşma Oranı (%)	95,8	99,6	92,0
Net Okullaşma Oranı (%)	92,3	95,9	88,8
İlköğretimden Yararlanamayan Çocuk Sayısı	737.614	193.473	544.741

Kaynak: MEB, Milli Eğitim Sayısal Verileri 2004-2005'ten hesaplanmıştır.

Tablo 4.5: İlköğretimde Bölgelere Göre Okullaşma Oranı, Derslik ve Öğretmen Başına Düşen Öğrenci Sayıları (2004-2005 Öğretim Yılı) (%)

Bölgeler	Toplam (%)	Erkek (%)	Kız (%)	Öğrenci / Derslik			Öğrenci / Öğretmen
				Toplam	Şehir	Köy	
Marmara Bölgesi	111,5	115,2	107,8	46	54	23	29
Ege Bölgesi	97,1	100,1	94,1	31	40	20	22
Akdeniz Bölgesi	94,6	97,4	91,7	38	48	26	25
İç Anadolu Bölgesi	89,0	91,3	86,7	34	41	21	23
Karadeniz Bölgesi	84,3	86,5	82,0	27	35	19	22
Doğu Anadolu Bölgesi	85,6	92,4	78,0	37	45	31	28
Güneydoğu Anadolu Bölgesi	93,2	100,3	85,5	53	63	41	35
Türkiye	95,8	99,6	92,0	38	47	25	26

Kaynak: MEB, Milli Eğitim Sayısal Verileri 2004-2005'ten hesaplanmıştır.

Türkiye’de henüz öğrencilerin okula devamlılığı ve okul bırakma oranlarına dair sağlıklı veri toplanamamaktadır. Ancak saha çalışmalarımız sonucunda bölgede okula kayıtlı öğrencilerin bir çoğunun devamsızlık yaptığı, bunun bilhassa tarım mevsiminde arttığı, yine öğrencilerin büyük bir bölümünün ise okula kayıtlı olmalarına rağmen hiç devam etmedikleri anlaşılmıştır. Dolayısıyla, bölgede okullaşma oranının gerçekte yukarıdaki tablodaki göstergelerin oldukça altında olduğunu varsaymak gerekmektedir. Bu durumun başlıca açıklaması 8 yıllık eğitimin zorunlu olması sebebiyle öğrencilerin okula kaydedilmeleri; ancak ailelerin çocuklarını okula göndermemeleridir. Aileler, çocuklarının iş gücü sayesinde kısa dönemdeki ihtiyaçların karşılanmasını, eğitimin uzun dönemde ve kesin de olmayan getirilerinin önüne koymaktadır. Bir diğer deyişle devletin zorunlu eğitim politikası ile ailelerin zorunlu ihtiyaçları arasında bir çatışma söz konusudur. Ailelerin zorunlu giderleri karşılanmadığı ölçüde bu çatışmanın giderilmesi de mümkün olamayacaktır.

Son bir kaç yıldır, kızlara yönelik okullaşma kampanyaları ile birlikte birçok farklı politika yoksul ailelerin çocuklarını okula göndermesini sağlamaya yönelmiştir. Bölgede bu politikalar önemli ölçüde bilinmekte ve bu tür kampanyalardan çok daha olumlu bir şekilde değerlendirilmektedir. Aşağıda bu politikalar ve sorunları değerlendirilecektir.

### *Taşınmalı Eğitim*

Halihazırda Türkiye’de eğitimde fırsat eşitliğini sağlamak ve temel eğitimi Türkiye geneline yaymak için Taşınmalı ve Yatılı/Pansiyonlu İlköğretim Okulları uygulaması gerçekleştirilmektedir. Taşınmalı ilköğretim uygulamasına, 1989-1990 eğitim-öğretim yılında, okulu bulunmayan, nüfusu az ve dağınık yerleşim birimlerinde yaşayan ilköğretim çağındaki çocuklara eğitim olanağı sunmak ve birleştirilmiş sınıf uygulaması yapan okullarda eğitim gören öğrencilerin daha nitelikli eğitilmelerini sağlamak amacıyla başlanmıştır. Kesintisiz zorunlu temel eğitimin sekiz yıla çıkarılmasıyla, taşınmalı eğitim uygulaması giderek yaygınlaşmış; 2004-2005 eğitim-öğretim yılında bütün illeri kapsayacak şekilde 29.145 yerleşim biriminden 698.061 öğrencinin 6.337 merkez okula taşınması sağlanmıştır. 2003'ten itibaren taşınmalı eğitim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği bedellerinin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Genel Müdürlüğü (SYDTGM) tarafından karşılanmasına karar verilmiştir. Öğrencilerin taşınma işlemleri ise ihale mevzuatına göre hizmetin satın alınması yoluyla devlet tarafından kaynaklandırılmaktadır.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri’nde, yerleşim birimlerinin dağınık olması sebebiyle, taşınmalı eğitim büyük önem taşımaktadır. Nitekim Türkiye genelinde taşınan öğrencilerin yaklaşık %24’ü bu bölgelerde yaşamaktadır. Taşınmalı eğitim, bölgede her ne kadar bilhassa okulları nüfus düşüklüğü sebebiyle kapanmış olan köylerdeki çocukların okula gitmesini sağlasa da beraberinde birçok sorun getirmektedir. Bu sorunların en önemlileri ihale alanındadır.

Bölgeden gelen gençler ve öğretmenler ile görüşmelerimiz sırasında taşınmalı eğitim ile ilgili başlıca eleştiri bu sistemin rant kapısı haline gelmesi ve güvensiz araçlarla yapılması olmuştur. Taşınmalı eğitimin ihalesini almak, iş olanaklarının kısıtlı olduğu bu bölgede haliyle çok önemli bir gelir kaynağı olarak ortaya çıkmıştır. Bu sebeple halkta ihalelere yolsuzluk karıştığı ve ihalelerin şiddetli kavgalara ve tehditlere sebep olduğu görüşü yaygındır. Vatandaşlar ihalelere güvenmedikleri gibi, taşınmayı gerçekleştiren araçların çocukları için güvenli olduğuna da inanmamaktadır. Bu suçlamaların doğru olup olmaması bir yana, halkla

devlet arasındaki güvenin sağlanması için ihale süreçlerinin şeffaflaşması ve daha da önemlisi ihale sonrası denetim mekanizmalarının oluşturulması şarttır. Örneğin, bölgede yapılan konuşmalarda, bazı aileler taşınmalı sistemi yürüten kişilerin devlet dışında kendilerinden de servis ücreti aldığını; aracı firmalarla minibüs sahiplerinin anlaşmazlıkları sonucunda taşımının kesintiye uğradığını ve taşımacının aynı zamanda muhtar olması durumunda resmî ve ticari kimliklerin ortaklaşmasının köyde bir baskı unsuruna sebep olduğunu belirtmişlerdir. Bu hallerde şikayetlerin kime ulaştırılacağı ve nasıl algılanacağı konusunda önemli şüpheler olduğu da göze çarpmıştır. Bu sebeple varolan/oluşturulacak denetim mekanizmalarında şikayetlerin bildirileceği ve değerlendirileceği mercilerin kimler olduğu ve nasıl çalıştıkları açıkça belirlenmeli ve vatandaşlarla paylaşılmalıdır.

Okul müdürleriyle gerçekleştirdiğimiz mülakatlarda birçok öğrencinin, bulunduğu yerleşim yerinin okula uzaklığı göz önünde bulundurulduğunda, YİBO'lara gitmesi gerekirken muhtarların/minibüs sahiplerinin baskısıyla taşınmalıyı tercih ettiği ve bunun da öğrencilerin birden fazla okula kayıt olması gibi sorunlara yol açtığı ortaya çıkmış ve bu konulardaki düzenlemelerin ve işleyişin birbirleriyle uyumsuzluğunun bölgede devletin de ortak olduğu bir yasa-dışılık algısına yol açtığı saptanmıştır.

Son olarak, yaptığımız görüşmelerde öğretmenler, derslerde randıman alınamamasının en önemli sebeplerinden biri olarak öğrencilerin yetersiz beslenmesini hatta genellikle aç olmasını göstermişlerdir. Bu bağlamda öğretmenler mevcut taşınmalı eğitim kapsamındaki öğrencilere öğle yemeği verilmesi uygulamasıyla ilgili olarak, yemeğin kumanya tarzında ve çok yetersiz olmasını eleştirmişlerdir. Ayrıca bu uygulamanın, gittikleri okuldan uzakta yaşayan çocuklara yemek verilmesini sağlamakla birlikte, gecekondularda yaşayan yoksul çocukları göz ardı ettiği de belirtilmiştir.

Öte yandan 2000 yılından başlamak üzere taşınmalı eğitimin kapsamının daraltılması çabalarının arttığı görülmektedir. Milli Eğitim Bakanı Hüseyin Çelik'in sıkça ifade ettiği bir konu, taşınmalı eğitimin kademeli olarak kaldırılmasıdır. Bakanlık, taşınmalı eğitime her yıl büyük bir kaynak ayırmaktadır. Taşınmalı eğitim için yapılan harcamalar da öğrenci sayısının artmasına koşut olarak yükselmiştir. Taşınmalı eğitim tamamen kaldırılmasa dahi, öğretmenlerle yaptığımız konuşmalarda belirtilen, küçük yaşta çocuklar için taşınmalı eğitimin yorucu ve randıman düşürücü bir faktör olduğu görüşü ışığında, 1, 2, ve 3. sınıf öğrencilerinin kapsam dışında bırakılması, bu öğrencilerin kendi köylerinde eğitilmesi, bizim

de desteklediğimiz bir projedir. Ancak bunun sağlanabilmesi için köye atanan öğretmenlerin yaşam koşullarının iyileştirilmesi ve lojman sağlanması gereklidir. Bu bağlamda taşımali eğitimin kapsamının daraltılmasından elde edilecek gelir, köylerdeki okulların iyileştirilmesine harcanmalıdır.

Yaptığımız görüşmelerde, taşımali eğitim söz konusu olduğunda, farklı illerin koşullarına göre farklı uygulamaların yapılmasının daha uygun olacağı görülmüştür. Örneğin, Kars ve Ardahan bölgelerinde birçok köyün nüfusunun düşüklüğü göz önüne alındığında, her köyde sadece 1-3. sınıfları kapsayacak dahi olsa, okul açılmasının anlamlı olmadığı anlaşılmış; öte yandan taşımali eğitimin de hava şartları ve yolların kötülüğü sebebiyle en çok bu illerde bir sorun teşkil ettiği görülmüştür. Bu illerde, aşağıda sözünü edeceğimiz Yatılı Bölge İlköğretim Okullarının (YİBO) çeşitli iyileştirmeleri de içerecek şekilde sayısının artırılması uygun olacaktır. Van'da ise valilik hem ilkokul hem de ortaokulların içinde bulunacağı bir kampüs yapmayı ve taşımali eğitimi şehir merkezine yöneltecek şekilde genişletmeyi düşünmektedir. Oysa Van'da hem ilkokulların hem orta öğretim okullarının bilhassa göçle birlikte yeni kurulmuş olan yerleşim birimlerinde bulunması önemlidir. Okulların buralarda kurulması, burada yaşayan halkın toplumsal entegrasyonu açısından bir araç olarak kullanılabilir. Diyarbakır'da ise taşımali sistem büyük köylerin fazla olması sebebiyle, ihale sorunları dışında oldukça iyi işlemekte, buna karşılık, aşağıda bahsedeceğimiz gibi tam tersine YİBO'ların giderek birer "ıslah evi"ne dönüşmeleri sorun yaratmaktadır. Diyarbakır gibi şehirleşme ve modernleşmenin en yoğun olduğu şehirlerde farklı hedef kitleler için farklı ihtiyaçlara cevap verecek kaliteli okulların yaratılması da desteklenmesi gereken bir projedir.

#### *Yatılı/Pansiyonlu İlköğretim Uygulamaları*

Taşımali eğitim, sadece en yakın okula uzaklığı 2-30 km arasında olan yerleşim birimlerinde uygulanmaktadır. 30 km'yi aşan mesafelerde ve iklim, ulaşım, güvenlik gibi nedenlerle taşımali eğitim yapılamayan köyler gruplaştırılmakta ve bunların içinden merkez olarak belirlenen bir köyde ilköğretim bölge okulları ve bunlara bağlı pansiyonlar (PİO – Pansiyonlu İlköğretim Okulu); gruplaştırmanın mümkün olmadığı yerlerde ise yatılı ilköğretim bölge okulları (YİBO) açılmaktadır. Bu okullarda okuyan çocukların yiyecek ve giyecek ihtiyaçları, ders kitapları, ders araç ve gereçleri ile aylık harçlıkları dahil olmak üzere her türlü giderleri devlet tarafından karşılanmaktadır. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde bu uygulama



çok yaygın olup, Türkiye'deki YİBO'ların %56'sı ve PİO'ların %29'u bölgede bulunmaktadır.

Araştırmamız, YİBO ve PİO'larda gözlemlenen başlıca sorunun fiziki koşulların kötülüğü olduğunu göstermektedir. Bu husus ne yazık ki 2003 yılında Bingöl Çeltiksuyu YİBO'nun depremden dolayı çökmesi, ve 84 öğrenci ve 1 öğretmenin ölmesi ile özellikle gündeme gelmiş ve YİBO'larda deprem tehlikesine karşı yeniden yapılandırma projeleri başlatılmıştır. Bu projeler bağlamında YİBO'ların gündeme gelmesi, YİBO'larda fiziki koşullar dışında sosyal yaşamın da sorunlarını ortaya çıkarmış ve Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği'nin yoğun kampanyaları sonucunda birçok STK ve özel kurum da (İLKİYAR-İlköğretim Okullarına Yardım Vakfı, Türk Eğitim Gönüllüleri Vakfı, Koç-Arçelik Eğitimde Gönül Birliği, Turkcell Gönüllüleri, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Depreme Dayanıklı Okul Projesi, Bilgi Üniversitesi Kağızman YİBO Projesi) bu okullarda yaşayan öğrenci ve öğretmenlerin sosyal ve psikolojik gelişimine katkıda bulunmak üzere sosyal faaliyet alanlarının geliştirilmesine yönelik çalışmalar yürütmeye başlamıştır. Aşağıda bu girişimlerin hedef aldığı sorunlar ve bu sorunların kaynakları ele alınacaktır.

YİBO ve PİO'lara başlayan öğrenciler 6-7 gibi çok erken yaşlarda ailelerinin yanından ayrılmaktadır. Bu öğrenciler öğrenimlerinin en az ilk üç yılını birçok açıdan kendilerine bakma yetisinden yoksun ve aile sevgisine muhtaç bir şekilde geçirmektedir. Ayrıca bu öğrenciler bir yandan yaşça büyük öğrencilerin baskısına maruz kalmakta, bir yandan da öğretmenler tarafından da Türkçe bilmemeleri, köyden gelmeleri ve derslerdeki başarısızlıkları gibi sebeplerle hor görülebilmektedir. Görüştüğümüz öğrenci ve öğretmenlerin belirttiği üzere mümkün olan bölgelerde, köylerde yaşayan çocukların en azından dördüncü sınıfa, hatta ikinci kademeye kadar yatılı okullara gitmeye mecbur bırakılmaması, birleştirilmiş sınıf uygulaması olsa dahi, kendi ailelerinin yanında kalabilmeleri için gerekli altyapının hazırlanması kesinlikle çok önemlidir.

Diğer bir önemli nokta, bu okullarda okul sonrası faaliyetlerin genelde hiç bulunmaması ve öğrencilerin ders etütleri, oyun ve yatma zamanlarında yine gündüz ders veren öğretmenlerinin sorumluluğuna bırakılmalarıdır. YİBO'larda okul içinde ve dışında kültür, sanat ve spor gibi faaliyetler bulunmaması sebebiyle öğrencilerin boş vakitleri genellikle kavgalar ve azarlanmalar ile geçmekte ve YİBO'larda şiddete yönelik dışavurumlara sıkça rastlanmaktadır. Bu durum öğrenciler için disiplinin öne çıktığı bir ortam yaratmakta ve

YİBO'lerden mezun olmuş birçok öğrencinin deyimiyle eğitim ve öğretim yerini “baskı ve zulme” bırakmaktadır. Öğretmenler için de durum daha iç açıcı değildir. Öğretmenler gündüzleri süren öğretmenlik görevlerinin yanı sıra derslerden sonra da fazlasıyla yoğun ve yorucu görevler yüklenmek zorunda kalmaktadır. Konuştuğumuz öğretmenlerin belirttiği üzere, öğrencilere psikolojik rehberlik yapmak ve hastalanan çocukları gece yarılarında hastaneye yetiştirmek gibi ek sorumluluklar da sıkça öğretmenlerin omuzlarına yüklenmekte; bu işlere geceleri belletmenlik görevleri de eklenince öğretmenler giderek esas amaçları olan eğitim hizmetinden uzaklaşmaktadır.

Saha araştırmalarımız esnasında okul müdürlerinin de benzer bir sorun yaşadıklarını gözlemledik. Konuştuğumuz YİBO müdürleri, her yatağın çarşafının, her öğrencinin kılık kıyafetinin, her gram etin ve pirincin ihale yoluyla alımından sorumlu oldukları için kendilerinin eğitim sorunlarından çok ihale dosyaları ile meşgul olmak zorunda kaldıklarından yakındılar. Ayrıca okul müdürleri bölgedeki ihale çetelerine karşı koymakta zorlandıklarını da belirterek, yanlış ihaleler yüzünden sağlanan eğitim araç-gereçlerinin ve kıyafet, yiyecek gibi gündelik ihtiyaç malzemelerinin kalitesiz olduğunu anlattılar. 2005 öğretim yılında yemek konusunda hizmet alımına geçilmesi okul müdürlerinin kabarık ihale dosyalarını nispeten azalttıysa da bize göre zamanla bütün ihale işlemlerinin bağımsız idarelere devredilmesi gerekli görünmektedir. Bu süreçlere ailelerin katılımı da desteklenmeli ve oldukça zayıf olan YİBO-aile ilişkileri geliştirilmelidir. Bu, bölgeye uygun bir okul-aile birliği yapısının oluşturulması ve desteklenmesiyle mümkün olabilir.

Araştırmamızda ortaya çıkan bir başka sorun YİBO'ların merkezî planlama hatalarından dolayı mevcut kapasitelerinin doldurulamamasıdır. Bazı aileler çocuklarını yatılı okula göndermek istememekte ya da yukarıda da bahsettiğimiz gibi taşımali sistemden rant sağlayan kişilerin ısrarlarıyla taşımali sistemi tercih etmektedir. Türkan Saylan'ın tespitine göre ülke genelinde YİBO ve PİO'larda 11.509 erkek ve 28.959 kız olmak üzere toplam 40.468 boş yatak bulunmaktadır<sup>3</sup>. Bu, kaynak israfı anlamına gelmektedir. YİBO'lar bu sorunu çözmek için çevre mahallelerde yaşayan yoksul çocukların okula yerleştirilmesine çalışmakta, kimi zaman ise “sorunlu” çocukların aileleri tarafından “atıldığı” yerler olmayı kabullenmektedirler. Bu durum bir taraftan, bu okulların “ıslah evi” olduğuna dair mevcut yargıları güçlendirirken, bir yandan da personelin isteksizliğini pekiştirmektedir. YİBO'ların

---

<sup>3</sup> Türkan Saylan, *Milliyet*, 4 Mayıs, 2005.

kimliklerinin, merkezî ve yerel eğitim çalışanları ile aileler tarafından ortaklık içinde yeniden belirlenmesi ve planlama süreçlerine tüm ortakların katılımı gerekmektedir. Örneğin, mülakatlarımızın birkaçında YİBO öğretmenlerinin kendi kişisel çabaları ile çocukların aileleriyle iletişime geçmesinin çocukların başarısını son derece artırdığı söylenmiş; ancak bunun kişisel çabaya bırakılması eleştirilmiştir. YİBO'ların belli bir çocuk kitlesine hizmet etmektense sınıfsal olarak karma olmasına çaba göstermek ya da farklı çocukların farklı ihtiyaçlarına hizmet edecek şekilde düzenlenmelerini sağlamak bu sorunlarla baş etmek için atılacak adımlar olabilir.

Son olarak YİBO'ların Doğu ve Güneydoğu Bölgeleri'nde 80'li yıllarda yaygınlaştığını ve bu sebeple her ne kadar yoksul çocuklara yönelik olarak tasarlanırsa da halk arasında daha çok devletin baskıcı ve aşırı milliyetçi yüzüyle özdeşleşmiş olarak algılandığını belirtmek gerekir. Bu anlamda YİBO'larda sağlanacak olumlu dönüşümler devlet vatandaş ilişkileri açısından önemli bir sembolik anlam taşıyacaktır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi bu çerçevede bizim önerimiz YİBO'lar ve çevre (YİBO'nun bulunduğu mahallede oturan) halk arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi ve baskıya dayalı bir yönetim anlayışı yerine üretkenliği ve öğrencilerin becerilerini artırmaya yönelik bir bakış açısının benimsenmesidir.

#### *Şartlı Nakit Transferi ve Eğitim*

Dünya Bankası'nın sağladığı fonlarla gerçekleştirilen ve Sosyal Riski Azaltma projesi bileşenlerinden biri olan Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) konusunu ileriki bölümlerde daha ayrıntılı ele alacak olsak da, burada projenin eğitim üzerindeki etkilerinin tartışılması gerekmektedir. Çocukların okula devam etmesi karşılığında ailelere verilen gelir desteği olarak özetlenebilecek olan Şartlı Nakit Transferi'nin bölgede ailelerin gelirlerine yaptığı katkıyı yadsımak olanaksızdır. Şartlı Nakit Transferi bölgede bilhassa çok çocuklu yoksul ailelerin en önemli geliridir. Bunun yanı sıra, bölgedeki yaygın kanı Şartlı Nakit Transferi'nin okullaşma oranında artış sağladığı ve etkin bir politika olduğu yönündedir. Ancak bilhassa öğretmenlerle yaptığımız görüşmeler, bu tür destekler ile eğitimin özdeşleştirilmesinin önemli sorunları da barındırdığını ortaya koymaktadır.

Eğitim, uzun dönemli ve yoksulluğun kuşaktan kuşağa aktarımının önüne geçmeyi amaçlayan bir sosyal politika aracı iken, Şartlı Nakit Transferi dar gelirli ailelerin kısa dönem ihtiyaçlarını gidermeye yöneliktir. Bu anlamda öğretmenler Şartlı Nakit Transferi uygulamalarının ailelerin okula farklı bir gözle bakmalarına sebep olduğundan ve okulun

anlamını değiştirdiğinden şikayet etmektedir. Ailelerin okulu bir yardım kurumu olarak görmesi, yardım almak için müdürler nezdinde yarışmaları ve öğretmenlere yaptıkları baskılar, çoğunlukla, eğitimi olumsuz yönde etkilemektedir. Bunun sebebi, her ne kadar Şartlı Nakit Transferi'nden kimin yararlanacağına okulların karar vermemesine rağmen, vatandaşlar tarafından sanki böyleymiş gibi algılanmasıdır. Bu bağlamda bizim önerimiz daha sonra da belirteceğimiz gibi Şartlı Nakit Transferi devam ettiği sürece, karar verme mekanizmalarının şeffaflaşması olacaktır. Daha önceki tartışmamızda da belirttiğimiz gibi, okulların öncelikli işlevinin uzun dönem getirileri olduğu unutulmamalı ve okullar, Şartlı Nakit Transferi gibi düzenli gelirin hedef kitlesini belirleyici birimler olmak yerine, altyapı desteği, aile-okul ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi ve çocukların eğitimini kolaylaştırmaya yönelik destek ve hizmetlerle zenginleştirilmelidir. Bu tür bir yaklaşımın, son yıllarda MEB ve UNICEF'in *Çocuk Dostu Okul* projeleri gibi girişimlerde de benimsenmiş olduğunu görüyoruz. Bu projelerde okulların devletin yardım dağıttığı birer disiplin merkezi olmak yerine, bireysel düşünceyi teşvik eden, velileri de okullardaki faaliyetlere daha fazla dahil eden birer eğitim, kültür ve eğlence merkezi olması amaçlanmaktadır. Son olarak Şartlı Nakit Transferi uygulamasında gözden kaçırılan en önemli husus, öğretmenlerin de belirttiği gibi, eğitime talebin azlığı değil, arzın kısıtlılığı ve kalitesinin düşüklüğüdür.

### *Orta Öğretim*

Bölge orta öğretim açısından değerlendirildiğinde, Türkiye'nin diğer bölgelerine kıyasla ilköğretimde görülenden çok daha vahim bir eşitsizlik tablosu ortaya çıkmaktadır. Orta öğretim, ilköğretimle karşılaştırıldığında, şüphesiz iş bulma, bilgi ve beceri kazandırma, güven artırma ve ilişki ağlarına dahil olma açılarından yoksullukla mücadelede daha hayati bir politika alanıdır. Oysa devletin orta öğretim faaliyetlerine yönelik olarak bölgeye yaptığı yatırımlar göze batacak derecede yetersiz ve yoksul öğrencileri teşvik etme konusunda son derece başarısızdır. Orta öğretim kademesindeki bölgesel okullaşma oranlarına bakıldığında, Doğu Anadolu Bölgesinin %45,1 ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinin %42,7 ile, %66,5 olan Türkiye ortalamasının çok gerisinde kaldıkları görülmekte ve bu oranlar cinsiyet ve yerleşim yerlerine göre değerlendirildiğinde ise eşitsizlikler daha da derinleşmektedir (Tablo 4.6). Örneğin, orta öğretimde Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde kız öğrencilerin sadece % 28,8'i, Doğu Anadolu Bölgesinde ise % 31,3'ü okullaştırılabildiği görülmektedir. Öğretmen başına düşen öğrenci ve derslik başına düşen öğrenci oranları açılarından bakıldığında ise Türkiye genelinde orta öğretimde bir dersliğe 32, bir öğretmene 17 öğrenci düşmekte iken, ilköğretimde olduğu gibi

orta öğretimde de Türkiye'nin en kalabalık sınıfları derslik başına 38 ve öğretmen başına 23 öğrenci ile Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde bulunmaktadır (Tablo 4.6).

Tablo 4.6: Orta Öğretimde Bölgelere Göre Okullaşma Oranı, Derslik ve Öğretmen Başına Düşen Öğrenci Sayıları (2004-2005 Öğretim Yılı) (%)

Bölgeler	Toplam (%)	Erkek (%)	Kız (%)	Öğrenci/ Derslik	Öğrenci/Öğretmen
Marmara Bölgesi	82,3	87,7	76,5	35	19
Ege Bölgesi	72,6	76,8	68,1	29	15
Akdeniz Bölgesi	66,5	73,0	59,6	32	17
İç Anadolu Bölgesi	71,8	80,1	63,3	30	15
Karadeniz Bölgesi	62,1	72,8	51,4	27	15
Doğu Anadolu Bölgesi	45,1	58,6	31,3	31	18
Güneydoğu Anadolu Bölgesi	42,7	55,9	28,8	38	23
Türkiye	66,5	74,8	57,8	32	17

Kaynak: MEB, Milli Eğitim Sayısal Verileri 2004-2005'ten hesaplanmıştır.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nde orta öğretime devam etme oranlarının bu denli düşük olmasının çok çeşitli sebepleri vardır. Araştırmamızda bu sebeplerin en önemlileri, orta okul sayısının düşüklüğü ve ilköğretimde uygulanan yoksul öğrencilerin okula gitmesini kolaylaştırmaya yönelik bazı politikaların orta okulda devam etmemesi olarak görünmektedir. Örneğin Van'da 2004-2005 yılında ilköğretim okul sayısı 775 iken, orta öğretim okul sayısı 47'dir. Bu rakamlar Diyarbakır'da 1.035 ve 77, Adıyaman'da ise 742 ve 54'tür. Tablo 4.7'de görüleceği gibi, Türkiye genelinde ilköğretim okulu sayısı orta öğretim okullarının 5 katı iken, bu oran bölge genelinde 13, Ağrı'da 23, Urfa'da 18, Muş'ta 17, Van'da 16, Mardin'de 15, Diyarbakır ve Adıyaman'da ise 13 katıdır. Okul sayısının azlığı doğrudan kapasite düşüklüğü anlamına gelmese dahi bu durumun mekansal bir kısıtlama getirdiği ve birçok öğrenci için okulun oturduğu yerden uzak olması olasılığını beraberinde taşıdığı muhakkaktır.

Tablo 4.7: Bölge İllerinde İlköğretim ve Ortaöğretim Okul Sayıları ile İlköğretim Okullarının Orta Öğretim Okullarına Oranı (2004-2005)

İller	İlköğretim Okul Sayısı	Orta Öğretim Okul Sayısı	İlköğretim / Orta Öğretim Okul Sayısı
ADİYAMAN	742	54	14
AĞRI	660	29	23
ARDAHAN	218	19	11
BATMAN	380	27	14
BAYBURT	124	14	9
BİNGÖL	326	24	14
BİTLİS	387	28	14
DİYARBAKIR	1.035	77	13
ERZİNCAN	192	47	4
ERZURUM	1.056	88	12
GÜMÜŞHANE	182	20	9
HAKKARİ	237	19	12
İĞDIR	166	15	11
KARS	416	30	14
MARDİN	614	40	15
MUŞ	442	26	17
ŞANLIURFA	1.308	73	18
SİİRT	332	23	14
ŞIRNAK	241	21	11
TUNCELİ	47	18	3
VAN	775	47	16
TOPLAM	9.880	739	13
TÜRKİYE TOPLAM	35.580	6.837	5

Kaynak: MEB, Milli Eğitim Sayısal Verileri 2004-2005'ten hesaplanmıştır.

Daha ayrıntılı bir örnek vermek gerekirse, Van'da yoğun göç almış olan Bostaniçi Beldesi'ne bağlı, çoğu çocuk, yaklaşık 17.000 nüfus bulunmasına rağmen, beldede orta okul bulunmamaktadır. Beldede, bölgedeki yoğun göç almış diğer birçok yerde olduğu gibi defalarca lise yapılması için başvuruda bulunulmuş, lise yeri birçok kez belirlenmiş, ancak sonuç alınamamıştır. Şu an için beldede liseye giden çocuk sayısı yok denecek kadar azdır ve bu durum burada yaşayan vatandaşların dışlanmışlık duygusunu beslemekte, bu konudaki aktarımlarına yansımakta ve umutsuzluklarını artırmaktadır. Yine bölgenin diğer birçok yerinde olduğu gibi lisenin, defalarca yer belirlenmesine rağmen yapılmamış olması, devletin bölgeye ayrımcılık uyguladığı kanısını güçlendirmekte, ancak burada yaşayanlar buna rağmen devlete başvurularını tekrarlamaktan yılmamaktadır. Bu tür veriler dikkate alındığında, bölge hakkında, sosyo-kültürel sebeplerle kızlarını okula göndermediği yönündeki iddiaların yersizliği ortaya çıkmakta ve okullaşmanın artması için devletin yatırım yapması gerekliliği daha fazla göze çarpmaktadır. Örneğin, kızların uzakta olan liselere gönderilememesi ne sadece bölgeye özgü, ne de yalnızca kız çocukları için geçerli bir tutumdur. Tam tersine, bölgede erkekler de aynı nedenler yüzünden liseye gidemediklerinden yakınmışlardır. Yapılan görüşmelerde, lise eve yakın olmasa da, özellikle kızlar için, lise eğitimlerine devam

edebilmelerini sağlayacak pansiyonlar yapılması ve öğrencilerin bu pansiyonlardan sınav şartı aranmaksızın yararlanabilmesi gerekliliği tekrar tekrar vurgulanmıştır.

Liseler söz konusu olduğunda devlet politikalarının yoksul aileleri desteklemekte yetersiz kalması da orta öğretime devamın bu denli düşük olmasının başka bir sebebi olarak gösterilebilir. Bu durumda, yoksul aileler kısa dönemde çocuk iş gücüyle sağlanacak gelir yoluyla okul masraflarına harcanacak gideri karşıladıklarında, çoğunlukla çocuklarını okula göndermeme kararı almaktadır. Bir diğer deyişle orta öğretimde de ilköğretimdeki gibi ailelerin devletten beklentileri, çok somut bazı yatırımlar ve gelir desteğidir. Bölgedeki aileler, öğrenciler ve öğretmenlerle yaptığımız görüşmeler esnasında, liselerde taşınmalı eğitim olmamasının, kitapların parasız olmamasının ve böylelikle eğitim giderlerinin artmasının, çocukların liseye gidebilmelerinin önündeki en önemli engeller oldukları ortaya çıkmıştır. Bu anlamda hükümetin 2006-2007 ders yılı için lise ders kitaplarının parasız dağıtılacağını vaat etmesi olumlu bir gelişmedir. Ayrıca erkek öğrencilerin eğitimde bir gelecek göremeyen ve maddî koşulları da yeterli olmayan aileleri tarafından ilköğretimi bitirdikten sonra lise yerine iş hayatına yönlendirilmeleri, kız öğrencilerin ise evlendirilmeleri orta öğretimdeki okullaşma oranının düşüklüğünde rol oynayan önemli bir etmen olarak belirtilmiştir.

### *Meslek Okulları*

Eğitim verilerinde orta öğretimdeki öğrencilerin genel ve mesleki-teknik eğitim kurumlarına dağılımları, eğitimin bölgesel kalkınma ve yoksullukla mücadelede oynayabileceği rol açısından önemli bir göstergedir. Türkiye’de orta öğretimin amacı ağırlıklı olarak yüksek öğretime öğrenci hazırlamak olarak tanımlanmasına rağmen, mesleki ve teknik orta öğretimin bu genel işlevinin yanında belirli iş dallarına insan gücü yetiştirmek gibi bir amacı da bulunmaktadır. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda mesleki-teknik orta öğretim öğrenci sayısının, toplam orta öğretim öğrenci sayısı içindeki oranını bazı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi % 65’e çıkarma hedefi yer almıştır (Tablo 4.8). İnsan kaynağının belirli iş alanlarında yetersiz kalması ve öğrencilerin yüksek öğrenime devam oranlarının düşüklüğü sebebiyle meslek okullarının rolünün daha da önemli olması gerektiği öne sürülebilir. Ancak 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminin son yılında bile hem Türkiye genelinde hem de bölgede bu hedeften oldukça uzakta kalındığı söylenebilir.

Tablo 4.8: Bazı Ülkelerde Orta Öğretimdeki Öğrencilerin Eğitim Türlerine Göre Dağılımı (2002) (%)

Ülkeler	Eğitim Türleri	
	Genel Eğitim	Meslekî Eğitim
Almanya	37,0	63,0
İngiltere	27,9	72,1
Portekiz	71,2	28,8
İspanya	62,0	38,0
İtalya	35,2	26,8
OECD	50,6	45,5
TÜRKİYE	60,6	39,4

Kaynak: OECD, *Education at a Glance*, 2004

Türkiye'deki toplam 3.847 meslek lisesinden 500'ü (yaklaşık %13'ü) Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde bulunmaktadır. Bölgede toplam lise sayısının 971 olduğu düşünülürse bu %50 gibi bir orana tekabül etmektedir. Bölgede meslek liselerinin tüm liselere oranı Türkiye'deki genel dağılımı yansıtmaktadır. Öte yandan, bölgede orta öğretimdeki toplam 397.260 öğrencinin 93.129'u (yaklaşık %24'ü) mesleki ve teknik okullarda okumaktadır. Türkiye genelinde ise bu oran % 39'dur. Bu veriler bölgede her alanda ara insan gücüne gereksinim duyulmasına karşın, mesleki ve teknik ortaöğretim kurumlarına ilginin nispeten düşük olduğunu göstermektedir. Daha da önemlisi, saha çalışmamızda ortaya çıktığı üzere, meslek liselerine devam eden bu %24'lük nüfus liseden mezun olduktan sonra iş bulmada büyük zorluklarla karşılaşmaktadır.

Bölgede yapılan araştırmada meslek liselerinin çoğunlukla işlevsiz olarak algılandığı ve son tercih olarak görüldüğü saptanmıştır. Türkiye'de meslek lisesi mezunlarının yükseköğretime geçişindeki katsayı sorunu gibi engeller, branş dışı kalan üniversitelere devam etme amacını taşıyan öğrencilerin genellikle bu liseleri tercih etmemesine yol açmaktadır. Ancak Türkiye genelinde etkili bir mesleki rehberlik ve yönlendirme sisteminin olmayışı ve meslek liselerinin işgücü piyasasının ve işletmelerin ihtiyaçlarına cevap vermede yetersiz kalması, meslek liselerinin tercih edilmemesinde daha büyük bir faktör olarak açıklanabilir. Bölgede meslek liselerinden mezun olanlarda yaygın bir işsizlik gözlenmekte ve meslek liseleri, bölge ekonomisini canlandırabilecek sektörlerde işgücü üretmekte yetersiz kalmaktadır. Bu durum özellikle son yıllarda artmıştır. Örneğin, Diyarbakır'da sağlık meslek lisesi son yıllara kadar yetiştirdiği mezunların sağlık sektöründe iş bulmalarını sağlayabiliyorken, sağlık sektöründeki değişim ve özelleştirme süreçleri bunu büyük ölçüde zorlaştırmıştır. Henüz sağlık alanında özel sektörle meslek liseleri arasında gerekli işbirliği sağlanamamış ve sağlık meslek liselerinden mezun olanların yeni açılan özel poliklinikler tarafından istihdam edilmesi



mümkün olmamıştır. Başka sektörlerde de benzer sorunlar kendini göstermektedir. Bir diğer deyişle meslek lisesi mezunları devlet tarafından istihdam edilmedikleri ölçüde işsiz kalmaktadır. Bu liselerin, özel sektörle meslek liseleri arasında işbirliğini mümkün kılacak şekilde yeniden düzenlenmeleri şarttır.

Türkiye’de 2002 yılından beri sürmekte olan *Mesleki Eğitim ve Öğretim Sistemini Güçlendirme Projesi (MEGEP)* kapsamında önemli gelişmeler sağlanmış olduğu da yadsınamaz. 2005-2006 eğitim-öğretim yılından itibaren genel ve mesleki liselerin çok önemli bir bölümünün birinci sınıfları ortak hale getirilmiş, birinci yıl sonunda öğrencilerin okul/program değiştirmelerine ve durumlarına daha uygun programları uygulayan okullara geçmelerine olanak sağlanmıştır. Ayrıca, yeni modüler sistemde meslek alanları yeniden tanımlanmış, üst sınıflarda esneklik ve farklı dallarda sertifika alabilme gibi yenilikler de getirilmiştir. Araştırmamızda bu tür projelerin sağladığı iyileştirmelere rağmen, halihazırda meslek liselerindeki eğitim kalitesinin ve teknoloji altyapısının yetersiz olduğu da gözlenmiştir. Ancak teknolojik altyapının güncelleştirilmesinin çok masraflı olduğu da bir gerçektir. Okullardaki teknoloji eksikliği, Avrupa Birliği’nin mesleki eğitime yönelik Leonardo Programı gibi öğrenci değişimi içeren programlar ve özellikle de işletmeler ve sanayi ile yapılacak işbirlikleri ile telafi edilebilir. Bu yüzden, kanımızca, özel sektörle işbirliği sadece mezunların istihdamına yönelik olmamalıdır. Hali hazırda meslek liselerinde okuyanların da özel sektörde ücret karşılığı staj yapmaları için de benzer işbirlikleri kurulmalıdır. Daha da önemlisi, mesleki ve teknik orta öğretim okullarında alanlara ve bölgelere göre insan gücü ihtiyacına yönelik projeksiyonlar esas alınmalı ve öğrenciler buna göre bölümlere yönlendirilmelidir.

#### *Örnek Okullar Kurulmasının Önemi*

İstanbul’da, bölge okullarından yeni mezun olmuş ve üniversiteyi kazanmış öğrencilerle yaptığımız odak grup görüşmelerinde öğrenciler, örgün eğitimi geliştirmek kadar önemli başka bir konunun da bölgede model olabilecek ve insanlara örnek teşkil edebilecek türde okulların yapılması olduğunu belirtmişlerdir. Bölgede tüm eğitim düzeylerinde örnek olarak gösterilebilecek ve ülke çapındaki okullarla rekabet edebilecek düzeyde kaliteli okulların olmaması, saha çalışmamız ışığında, birkaç açıdan olumsuzluk arz etmektedir.

Birincisi, bölgede yaşayan insanlar kendilerinin sürekli olarak “az gelişmişlik” ve “cehalet” gibi nitelikler üzerinden temsil edilmesine dair büyük bir sıkıntı içindedir. Bu tür nitelermeler

bölge insanların kendilerine güvenini azaltmakta; devletle ve ülkenin diğer bölgelerinde yaşayan kişilerle olan ilişkilerini yıpratmakta ve gerek bölge halkının, gerekse bölgede çalışan kamu personelinin bölgeyi bir an evvel terk etmek istemelerine sebep olmaktadır. Başka bir ifadeyle, bölgedeki sosyal dışlanmışlık hissi hizmetlere erişimde yaşanan mevcut sorunlar kadar bu tür temsiliyetlerle de beslenmektedir.

Bu bağlamda, eğitimin ilköğretim düzeyinde yaygınlaştırılmasına yönelik okullaştırma kampanyalarının da yine bölgeyi sürekli olarak, problemlili ve geri kalmış olarak gösteren bir yanı bulunduğu söylenebilir. Üstelik bu kampanyalar, ülke kamuoyunda, bölgede Türkiye'nin diğer bölgelerine "yetişmek" dışında her hangi bir yaratıcı umudun olmadığı kanısını güçlendirmektedir. Bu, Türkiye'de batı dışındaki tüm bölgeler için yapılabilecek bir tespit olmakla birlikte, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri özelinde, yoksullukla ve çatışma ortamıyla birleştiğinde insanlar üzerinde daha vahim etkiler yaratmaktadır.

İkinci sebep, bölgede örnek bir okul olmamasının eğitime duyulan güveni azaltmasıdır. Bölgede eğitimin reel getirisi çok az insanı kapsamaktadır. Üniversite mezunları çoğunlukla meslek liselerinden çıkıp, bölgede bulunan üniversitelerin, okudukları lisenin devamı niteliğindeki branşını kazananlardan oluşmakta ve kamu sektöründe istihdam edilmektedir. Bu, her ne kadar kişiye prestij kazandırır da kamu sektörünün küçülmeye yönelmesi bu istihdam biçiminin de fazla uzun süremeyeceği yönünde endişeler yaratmaktadır. Üniversite mezunları güvensizlik duymaktadırlar ve bölgede aldıkları üniversite eğitiminin kalitesinden şikayetçidirler. Öte yandan bölge üniversitelerinde okuyanlar zaten bölge nüfusunun çok küçük bir bölümünü kapsamakta ve orta öğrenim mezunlarında bu tür bir güvensizlik ve memnuniyetsizlik çok daha yoğun şekilde kendini göstermektedir. Oysa bölgede birkaç yüksek nitelikli okulun yapılması örnek teşkil edecek, bu tür okullar kaliteli mezunlar yetiştirdikleri ölçüde eğitime duyulan güveni artıracak ve eğitim aracılığıyla yoksulluk çarkını kırma umudunu çoğaltarak, eğitimin etkin bir sosyal politika aracı olmasına katkıda bulunacaklardır.

Bölgede bazı konularda, bilhassa da sanat alanında, Türkiye'nin diğer bölgeleri ile karşılaştırıldığında çok büyük bir hareketlenme ve bu hareketlenmenin yarattığı bir potansiyel görülüyor. Özellikle Diyarbakır ve Mardin'in bu konuda öncü olduğu söylenebilir. Bunun açıklaması bir yandan sivil toplum projelerinin bu konuya eğilmesi ve bölgenin tarihsel zenginliği, öte yandan da bölgede yaşanmış olan bazı zorlukların sanat aracılığı ile ifade

edilmesi olabilir. Ancak Şu anda bu hareketlenme tamamen enformel alanda ve amatörce gerçekleşmektedir. Devletin bu alanda ortaya koyabileceği destek, örneğin bölge merkezlerinde sanata yönelik birkaç okul açılması, hem bölgede dışlanmışlık ve geride kalmışlık hissini giderilmesine katkıda bulunabilir, hem de bölgede olumlu deđiŐimlerin yolunu açmak üzere bölge insanının kendi dinamiklerini oluşturmasına öncülük edebilir. Benzer bir uygulama tarım alanında da yapılabilir ve yüksek teknolojik tarım okullarının bölgede örnek oluşturması sağlanabilir.

### *Sonuç ve neriler*

Araştırmamız yaygın kanının aksine Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nde bir sosyal politika aracı olarak eğitimin amaçlarına ulaşmasındaki en önemli engelin, bölgenin kültürel yapısı değil, bölgedeki yatırım eksikliği olduğunu göstermiştir. Bunun dışında yoksul ailelerin çocuklarını okula göndermesini kolaylaştırmaya yönelik uygulamaların çok önemli ve oldukça başarılı olduğu gözlemlenmiştir. Yapılan görüşmelerde eğitim alanında ğrenci, ğretmen ve vatandaşların somut istekleri olduğu görülmüştür. Okulların bir sosyal politika aracı olarak hizmet etmesi ve eğitim alanının vatandaş-devlet ilişkilerini pozitif bir Şekilde yeniden kurmasına yönelik amaçlarımız doğrultusunda Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri için saptadığımız politika nerileri Şunlardır:

- *Bölgeye yönelik eğitim yatırımları artırılmalı*
  - Bölgede, gerek ilköğretim gerekse orta ğretim düzeyinde yeni okullar açılması ve kapasite artırmaya yönelik çalışmalarının sürdürülmesi.
  - Bu okulların Şehirlerin g almış yerlerinde kurulmasına öncelik verilmesi.
  - İlköğretimde uygulanan ve çok başarılı görünen bedelsiz kitap uygulamasının orta ğretim okullarını da kapsayacak Şekilde geliştirilmesi.
  - Taşımalı eğitimin orta öğretime de kapsayacak Şekilde uygulanması ya da öğrencilere yol parası yardımı yapılması.
  - Orta ğretim kurumlarına çok uzak bölgelerdeki öğrenciler için sınav Şartı olmayan yurt/pansiyon imkanları sağlanması.
- *Tüm ilköğretim öğrencilerine okul günlerinde bedelsiz, sıcak öğle yemeği verilmeli*
  - Yoksul ailelerin çocuklarını okula göndermelerinin önündeki en temel engellerden biri olan okul masraflarının azaltılması için okullarda her öğrenciye bedelsiz öğle yemeği sağlanması.

- Bu uygulamanın kolaylaştırılması için uzun dönemde okulların tek tedrisatlı olmasına yönelik altyapının hazırlanması.
- *Bölgede örnek okullar açılmalı*
  - Bölgede Türkiye'nin saygın üniversitelerine öğrenci gönderebilecek nitelikte, yüksek kalitede eğitim veren, seçkin okulların açılması.
  - Bölge üniversitelerinde, bölge dışından öğrencileri de çekebilecek nitelikte, yüksek kaliteli programların açılması.
  - Bu tür projelerin çeşitlendirilmesi ve bölgenin eksiklerine, geri kalmışlığına karşılık, başarılarının ve kendine özgü yönlerinin öne çıkarılacağı (örneğin sanat okulları, konservatuar, vs.) projeler yapılması.
- *Meslek okulları işlevsel ve öğrencilere daha cazip hale getirilmeli*
  - Bölgenin insan gücü ihtiyaçlarına yönelik projeksiyonlar yapılması ve bu projeksiyonlar doğrultusunda mevcut meslek liselerinin dönüştürülmesi ve/veya yeni meslek liseleri açılması.
  - Mesleki ve teknik ortaöğretimde okuyan öğrenciler için, özel sektörde ve kamu sektörlerinde işbaşı veya çıraklık eğitimi olanakları sağlanması yoluyla, bu okullarda verilen eğitimin amacına uygun hale getirilmesi.
  - Mezunların istihdamı için de meslek okullarının özel sektörle işbirliğinin desteklenmesi.
- *YİBO (Yatılı İlköğretim Bölge Okulu) koşulları düzeltilmeli*
  - YİBO'ların fiziki koşullarının geliştirilmesine yönelik mevcut projelerin sürdürülmesi ve bu yönde yeni projeler üretilmesi.
  - Küçük çocukların YİBO koşullarında yaşadığı zorlukları göz önünde bulundurarak, mümkün olan bölgelerde YİBO'ların 4. sınıftan itibaren öğrenci alması ve 1, 2 ve 3. sınıfların belirli köylerde açılacak okullarda sürdürülmesi.
  - YİBO'lardaki aşırı disiplin ortamının yumuşatılması amacıyla belirli bir eğitimden geçmiş yardımcı personel tarafından düzenlenecek müfredat dışı aktivitelerin gerçekleştirilmesi; üretken ve öğrencilerin becerilerini geliştirmeye yönelik bir bakış açısının benimsenmesi.
  - YİBO'ların toplum tarafından olumsuz bir şekilde algılanmasının önüne geçmek amacıyla YİBO-öğrenci aileleri ve YİBO-halk ilişkilerini artırmaya

yönelik, MEB ve UNICEF'in Çocuk Dostu Okul Projesi benzeri projeler geliştirilmesi.

- *Taşınmalı eğitim daha şeffaf ve halkın denetimine açık hale getirilmeli*
  - Taşınmalı sistemin meşruiyeti önünde engel oluşturan servis ihalelerinde yolsuzluk iddiaları, öğrencilere verilen kumanyaların kalitesiz ve yetersizliği gibi sorunları engellemek amacıyla bu tür organizasyonların daha şeffaf hale getirilmesi ve halkın katılım ve denetimine açık mekanizmalar oluşturulması.
  - Özellikle iklim ve yol koşulların çok zor olduğu belirli bölgelerde küçük çocukların taşınmalı sistemde yaşadığı sorunlar göz önünde bulundurularak bu bölgelerde taşınmalı sistemin 4. sınıftan itibaren başlaması; mümkünse 1, 2. ve 3. sınıf eğitimlerinin köylerde açılacak okullarda gerçekleştirilmesi, yerleşim birimlerinin küçüklüğü ve dağınıklığı sebebiyle bunun mümkün olmadığı bölgelerde bu çocukların, koşulları düzeltilmiş ve küçük çocuklara ilişkin ek önlemler alınmış YİBO'lara yönlendirilmesi.

## SAĞLIK

Eğitimin yanı sıra sağlık da devletin vatandaşlarına sağladığı temel sosyal haklar arasında yer almaktadır. Türkiye’de de, diğer Avrupa örneklerinden de yola çıkılarak, formel işgücü piyasasında çalışanlara SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur kurumları aracılığı ile prime bağlı sağlık sigortası sağlanmış ve çeşitli hükümetler döneminde tüm vatandaşları kapsayacak genel bir sağlık sigortasının oluşturulması bir amaç olarak ortaya konmuştur. Mevcut hükümet tarafından önerilen “Sosyal Güvenlik Reformu” çerçevesindeki Genel Sağlık Sigortası (GSS) yasa tasarısı da yine böyle bir amaçla hazırlanmıştır.

Sağlık bir vatandaşlık hakkı olduğu kadar çok önemli bir sosyal politika aracıdır. Sağlık aynı zamanda gene eğitim gibi sosyal eşitsizliklerin en görünür olduğu ve vatandaşlık, hak ve adalet gibi kavramların anlamlarının tanımlandığı bir alandır. Dünyanın birçok ülkesinde sağlıkta eşitliğin sağlanması devletin en önemli görevlerinden biri olarak tanımlanmakta, sağlıkta eşitsizlik ise, sağlık hizmetlerine erişim, sağlık altyapısı ve sağlık harcamaları gibi çok çeşitli göstergeler kullanılarak ölçülmekte ve elde edilen sonuçlar bağlamında sağlık reformları uygulanmaktadır. Araştırmamızda elde ettiğimiz en önemli bulgulardan bir tanesi Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri’nde vatandaşların sağlık alanına atfettikleri rolün önemidir. Sağlık konusundaki kaygılar ailelerin karar mekanizmalarını -iş seçiminden, bütçe ayarlamalarına kadar- hemen her alanda etkilemektedir. Araştırmanın bir başka bulgusu, sağlığa erişim ve sağlık hizmetinde kalite konularının, vatandaşlar tarafından devletle ilişkilerinin bir özeti olarak algılandığı; dışlanma ya da sosyal entegrasyon gibi aynı zamanda çok öznel olan duyguların sağlık alanından faydalanma ya da faydalanamama ölçütleri temel alınarak tanımlandığıdır. Bunun sebeplerinden bir tanesi sağlık hizmet alanının her yaşa hitap etmesi ve sağlığın kişinin bugüne ve geleceğe duyduğu güvenin başlıca yapı taşlarından biri olması iken, bölge özelinde bir diğer sebebi de, Yeşil Kart kullanımının yaygınlığı ve belki de devletin yoksullara hizmet yönünün en fazla bu alanda gerçekleşmesidir. Yeşil Kart sayesinde vatandaşlara, devlet görevlileriyle ilişki kurma ve şikayetlerini bildirme olanağı ve alanı tanınmıştır. Diğer bir deyişle, Yeşil Kart birçok sorununa rağmen bölgede vatandaşlık dilinin oluşmasına katkıda bulunmuştur. Ancak, bunun yanı sıra, mevcut sağlık sistemi, bölgede insanlara güvenli bir ortam yaratmaktan hala çok uzaktır. Çalışmanın bu bölümünde Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde sağlık hizmetleri, özellikle vatandaşların tecrübeleri çerçevesinde incelenecek ve bu bağlamda yapılması gerekenlere dair öneriler aktarılacaktır.

Bu önerilerin sunumunda mevcut uygulamalar esas alınmasına karşın, hükümetçe hazırlanmış “Sağlıkta Dönüşüm Programı” ve GSS yasa tasarısının olası etkileri de değerlendirilecektir.

GSS yasa tasarısının en önemli sorunu prime dayalı olması ve böylelikle sabit geliri olan bir vatandaş modeli varsayımından yola çıkarak hazırlanmış olmasıdır. Oysa özellikle değişen çalışma koşulları ile enformel sektörün yaygınlaşması ve birçok kişinin yaşamı boyunca düzenli ve sürekli bir iş bulma imkanının ortadan kalkması sonucu, yasa, bu haliyle yürürlüğe girmesi durumunda giderek daha büyük bir nüfusun sağlık güvencesi dışında bırakılmasını beraberinde getirecektir. Dolayısıyla, devletin vatandaşlarına karşı en önemli yükümlülüklerinden olan ve anayasada da vurgulanan “sağlıklı yaşam hakkının” sağlanabilmesi için ek önlemlere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu anlamda aşağıda daha detaylı olarak açıklanan Yeşil Kart türü (ya da GSS yasa tasarısında tanımlandığı şekliyle primsiz ödeme) mekanizmaların kapsamının genişletilmesi ve sağlık alanında ek tedbirler alınması önem taşımaktadır. Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri gibi emek piyasası olanaklarının bütün diğer bölgelere nazaran çok daha dar ve dolayısıyla düzenli gelir sağlayacak sürekli işlerin çok daha kısıtlı olduğu, bunun yanı sıra sağlık göstergeleri Türkiye geneline göre daha kötü olan bölgelerde, sağlık güvencesinin kapsamını artıran ve sağlık alanında ek tedbirler getiren politikalar daha da önemli hale gelmektedir.

#### *Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin Sağlık Açısından Genel Değerlendirmesi*

Bilindiği gibi sağlık göstergeleri açısından Türkiye, Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında son sıralarda yer almaktadır. Ayrıca, 23 Avrupa-OECD ülkesi arasında Türkiye, toplam sağlık harcamalarının GSYİH’ya oranı açısından 21. sırada, kamu sağlık harcamalarının GSYİH’ya oranı açısından değerlendirildiğinde son sırada yer almaktadır. Bu durum da, devletin sağlık harcamalarının, Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında, oransal olarak düşük, mutlak olarak ise (kişi başına GSYİH’nin düşük olması nedeniyle) çok düşük olduğunu göstermektedir (Tablo 4.9). Özellikle bebek ölüm oranı ve yaşam beklentisi gibi temel sağlık hizmetlerine ulaşım ile yakından ilişkili olan göstergeler açısından da, yine, Avrupa-OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında Türkiye’nin son sıralarda olması, yukarıda belirtilen kamu harcamalarının ve yatırım eksikliğinin bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Tablo 4.9: Çeşitli Sağlık Göstergeleri Açısından Türkiye'nin OECD-Avrupa Ülkeleri ile Karşılaştırılması (2003)

Avrupa-OECD Ülkeleri	Toplam Sağlık Harcamalarının GSYİH'ye Oranı (%)	Kamu Sağlık Harcamalarının GSYİH'ye Oranı (%)	Bebek Ölüm Oranı (‰)	Yaşam Beklentisi	1.000 Kişiye Doktor	1.000 Kişiye Yatak
Avusturya	7,6	5,3	4,8	78,6	3,4	6,0
Belçika	9,6	...	4,8	78,1	3,9	4,0
Çek Cumhuriyeti	7,5	6,8	4,1	75,3	3,5	6,5
Danimarka	9,0	7,5	5,3	77,2	2,9	3,4
Finlandiya	7,4	5,7	3,8	78,5	2,6	2,3
Fransa	10,1	7,7	4,4	79,4	3,4	3,8
Almanya	11,1	8,7	4,4	78,4	3,4	6,6
Yunanistan	9,9	5,1	5,9	78,1	4,4	..
Macaristan	7,8	5,5	9,2	72,4	3,2	5,9
İzlanda	10,5	8,8	3,0	80,7	3,6	..
İrlanda	7,3	5,5	6,2	77,8	2,6	3,0
İtalya	8,4	6,3	4,5	79,9	4,1	3,9
Lüksemburg	6,1	5,2	5,1	78,2	2,7	5,7
Hollanda	9,8	6,1	5,1	78,6	3,1	3,2
Norveç	10,3	8,6	3,8	79,5	3,1	3,1
Polonya	6,0	4,3	8,1	74,7	2,5	5,1
Portekiz	9,6	6,7	5,5	77,3	3,3	3,1
Slovak Cumhuriyeti	5,9	5,2	8,6	73,9	3,1	5,9
İspanya	7,7	5,5	3,9	80,5	3,2	3,1
İsveç	9,2	7,9	3,4	80,2	3,3	2,4
İsviçre	11,5	6,7	4,9	80,4	3,6	3,9
Türkiye	6,6	4,2	43,0	68,7	1,4	2,3
İngiltere	7,7	6,4	5,6	78,5	2,2	3,7

Kaynak: OECD

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri ise birçok sağlık göstergesinin yanı sıra, sağlık hizmetlerine ulaşım ve sağlık personeli sayıları açısından, Türkiye genelinin ve diğer tüm bölgelerin gerisinde kalmaktadır. Özellikle sağlık ocağı başına düşen nüfus, sağlık personeli başına düşen nüfus ve doktoru olmayan sağlık ocağı gibi sağlık altyapısı ve personeline ilişkin göstergelerin çok yüksek olması bölgedeki sağlık sorunlarının altında yatan eksikliklere işaret eder niteliktedir (Tablo 4.10). Öte yandan, bilindiği üzere, bölgede, halk sağlığı alanının konusu olan dizanteri, tifo ve brusella gibi bulaşıcı hastalıklar yaygındır ve bu tür hastalıklar yaşam kalitesini önemli ölçüde etkilemektedir. Gerek Doğu gerekse Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde bebek ölüm oranları hala oldukça yüksektir (Tablo 4.10). Van'ın yoğun göç almış bölgelerinde sağlık ocaklarıyla yapılan görüşmelerde bebek ölümlerinin yaygınlığına dikkat çekilmiş ve sağlık ocaklarının bu tür sorunlarla başa çıkmakta zorlandığı; yoksulların ise Yeşil Kartları olsa dahi hastaneye gitmenin (yol parası, konaklama parası vs.) getirdiği ek yükler sebebiyle ikinci basamağa gitmekte tereddüt ettikleri belirtilmiştir. Son günlerde



yaşanan kuş gribi vakasının Van'da ve Doğu Beyazıt'ta yarattığı zarar da bu konuya örnek teşkil eder niteliktedir.

Tablo 4.10: Bölgelere Göre Sağlık Göstergeleri (2002)

Bölge	Bebek Ölüm Oranı ‰	Sağlık Ocağı Başına Nüfus	Hekim Başına Nüfus	Ebe Başına Nüfus	Hemşire Başına Nüfus	10.000 Nüfus Başına Yatak Sayısı	Kişi Başına Ortalama Poliklinik Sayısı	Doktoru Olmayan Sağlık Ocağı Oranı (%)
Akdeniz	37,13	11.051	3.595	2.341	5.44	19,20	0,91	9
Ege	40,13	9.348	3.565	2.333	4.597	23,50	1,12	13
İç Anadolu	41,77	11.077	3.985	4.339	5.409	26,60	0,80	14
Karadeniz	42,33	8.214	3.747	2.952	4.77	26,40	0,95	13
Marmara	39,36	20.091	7.651	5.569	9.382	27,50	0,66	11
Doğu Anadolu	53,36	11.029	5.223	4.511	5.923	18,00	0,58	20
Güneydoğu Anadolu	48,33	16.305	7.304	6.96	10.477	10,90	0,53	20
Türkiye	43,00	12.057	4.708	3.672	6.196	23,30	0,79	13

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü Çalışma Yıllığı*, 2002.

Not:Hekim,ebe,ve hemşireler Sağlık Ocaklarında ve Sağlık Evlerinde Çalışan sayılardır.

Öte yandan, aşağıda da belirtileceği gibi sağlık, bölgede sağlık personeli, merkezî yönetimler ve vatandaş arasında karmaşık ilişkiler yaratan bir alandır. Örneğin bölgede yüksek öğretimin yaygın olmaması sebebiyle, bölgeye atanan doktorların büyük bir kısmı bölge dışındadır. Araştırmamız, dışarıdan gelen doktorların çoğunun bölgede çalışmak istemediğini gösteriyor. Örneğin Adıyaman (eski) SSK hastanesi başhekimi ile yapılan görüşmede, bölge dışından atanan doktorların hastaneye gelmedikleri ve kimi kadroların bu sebeple boş kaldığı belirtilmiştir. Ayrıca, bilhassa köylerde sağlık personelinin lojman eksikliğinin, köy sağlık ocaklarının işlevsizliğine sebep olduğu da anlaşılmıştır. Bölgeye dışarıdan gelen doktorlar karşılaştıkları dil sorunları, iş yükü ve teçhizat eksikliğinden ötürü zorlanmaktadır. Bölgenin yoksul nüfus yoğunluğu, hastalık takibinin zorluğu ve devlet hastanelerinin, aşağıda anlatılacağı gibi, son düzenlemeler sonucunda adeta sadece yoksullara hizmet verir hale gelmesi ise altyapı sorunları ile birleştiğinde halk ve doktorlar arasında ayrışmalar yaratmaktadır. Bütün bunlar bölgede çalışan doktorların yaptıkları işi bir hayırseverlik olarak algılamasına ve çoğu zaman hastalara karşı sert ve aşağılayıcı bir tavır sergilemesine sebep olmaktadır.

Ancak, bölgede çalışan doktorların merkezî yönetimle ilişkisi de sorunludur. Örneğin, yine daha sonra değinileceği gibi, birçok sağlık görevlisi yoksul vatandaşlara çeşitli sebeplerle Yeşil Kartları olmasa dahi, ellerinden geldiğince hizmet sunmaya çalışmakta, ancak bu sebeple hastaların ziyaretlerini tutulan kayıtlarda belirtmedikleri için hem döner sermayeden

daha az yararlanmakta, hem de performanslarını olduğundan düşük göstermektedirler. Bölge doktorları kendilerinin karar mekanizmalarında temsiliyetinin kısıtlılığında şikayet etmektedir. Örneğin, hükümet tarafından hazırlanan “Sağlıkta Dönüşüm Programı”nın öngördüğü aile hekimliğinin bölgede nasıl uygulanacağı; nüfusun büyük bir kısmının sağlık güvencesi kapsamı dışında kaldığı, personelin ve araçların bu denli eksik olduğu ve halk sağlığı sorunlarının bu denli yaygın seyrettiği bir bölgede aile hekimliğinin nasıl düzenleneceği herkes için bir soru işareti olmaya devam etmektedir. Başka bir örnek vermek gerekirse, bölgede tifo, brusella veya dizanteri gibi bulaşıcı hastalıkların yaygınlığının açtığı sorunlara en fazla tanıklık edenler doktorlar olmasına rağmen, doktorların yerel yönetimlerde ve altyapı sorunlarının önem sıralamasının karara bağlanmasında herhangi bir rol oynamaması dikkat çekicidir.

Vatandaşlar açısından bakıldığı zaman ise sağlık alanında hizmet almak aşağıda daha detaylı anlatılacağı gibi, adeta tam gün bir iş niteliğindedir. Yeşil Kart alma süreci; iş değiştirmelerden ötürü sigortalılık statüsünün değişkenliği ve biriken borçlar; sağlık harcamalarının pahalılığı; sıraların uzunluğu; tam teşekküllü hastanelere erişimin kısıtlılığı; her basamakta karşılaşılan dil sorunları ve sağlık çalışanlarının tavırları halk için sağlık alanını bir girdap haline getirmiştir. Ancak yine de yukarıda da belirttiğimiz gibi Yeşil Kart aracılığı ile sağlığın, yoksullara özel haklar tanınmış ve vatandaşlıklarını gerçekleştirebildikleri yegane alan olduğu hatırlanırsa, bu alanda yapılacak her türlü erişim ve kapsam artırıcı düzenlemenin etkisinin ne denli yüksek olacağı tahmin edilebilir. Bir diğer deyişle, sağlık alanında vatandaşların çıkarlarını korumaya yönelik olarak tasarlanacak programlar, bölgede devletin demokratik ve vatandaşa hizmet vermeye hazır olduğunu vurgulayan bir kimlik kazanması için çok önemli bir fırsattır.

### *Birinci Basamak Sağlık Hizmetlerinin Değerlendirilmesi*

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri’nde yoksul vatandaşlar sağlık ocaklarını yoğun olarak kullanmaktadır. Bölgede ziyaret edilen çeşitli sağlık ocakları kayıtlarında, ocaktan hizmet alan vatandaşların %70’ten fazlasının Yeşil Kartlı olduğu saptanmıştır. Bölgedeki çoğu sağlık ocağı, tüm eksikliklerine rağmen mahalleyle entegre bir şekilde çalışmakta ve vatandaşların karşılaştıkları her türlü sorunda, bilgilenecek ve yönlendirilmek için ziyaret ettikleri bir kurum özelliği taşımaktadır. Bilhassa kadınlar için, sağlık ocakları sıklıkla gidilen yerlerdir. Yoksul vatandaşların, Yeşil Kartı olsun olmasın, ikinci basamağa baş vurmaları önündeki maddî ve psikolojik engeller çok yoğundur. Maddî etkenler arasında yol parası,

refakatçi giderleri, yaygın olan “bıçak parası” sayılabilecekken; bilhassa göç etmiş olanlar ve köyden gelenler için, psikolojik etmenler arasında yabancılaşma, azarlanma, yetersiz kalma ve horlanma korkuları yer almaktadır. Bu tür sebeplerden ötürü sağlık ocakları bölgede diğer devlet kurumlarıyla karşılaştırıldığında örnek alınabilecek ve varolan potansiyellerinin değerlendirilmesi ve çeşitlendirilmesi gereken kurumlardır.

Öte yandan, araştırmamız sırasında sağlık ocaklarındaki altyapı sorunları, araç ve personel sayılarının yetersizliği sebebiyle uzun kuyruklar olduğu gözlemlenmiştir. Bu izdiham sebebiyle gerek mevcut sağlık personelinin gerekse hastaların zor durumlar yaşadığı da görülmüştür. Sağlık ocağında çalışan ebeler ve doktorlar ocaktaki iş yoğunluğundan dolayı görev tanımları içinde bulunan ev ziyaretlerini çoğunlukla gerçekleştiremediklerini belirtmektedirler. Örneğin hem Diyarbakır, hem Van, hem Adıyaman’da birçok sağlık görevlisi, yoksul bölgelerdeki tifo ve brusella hastalıklarının yaygınlığı karşısında gerçekleştirmeleri gereken halk sağlığı görevleri ile hasta takibini, sağlık ocağının kalabalıklığından dolayı ihmal ettiklerini söylemişlerdir. Ayrıca bu yetersiz koşullar sonucunda vatandaş ve personel arasında kimi zaman ihtilaflar ortaya çıkmaktadır. Personel, vatandaşları “cehalet” ve “disiplinsizlik” ile suçlarken vatandaş ise personelin “ihmalkarlığından” ve “yetersizliğinden” şikayet etmektedir. Van gibi, bölge dışından gelen hekim ve ebe sayısının çok olduğu yerlerde bu ihtilaflar daha da artmaktadır. Her ne kadar bu tür durumlar bazen personelin kişisel çaba ve emekleriyle düzeltilse de bu karşılıklı güvensizlik ortamının ve yetersiz koşulların, ancak bölgede sağlık altyapısına yönelik yatırımlarla ve daha fazla sağlık personeli istihdam edilmesiyle çözülebileceği çok açıktır. Sağlık ocakları ile ilgili yapılan görüşmelerde, birçok kişi sağlık çalışanlarının özverisini takdir etse de, kendilerinin ikinci basamağa ulaşımında çektikleri zorlukları ve sağlık ocaklarının bakımsızlığını bir dışlanma işareti olarak göstermektedirler.

Sağlık ocakları sadece Yeşil Kartlıların değil, aynı zamanda hiç bir güvencesi bulunmayanların da hizmet aldıkları yerlerdir. Bu ise sağlık çalışanlarının güvencesiz kişileri kayıt etmemesiyle ya da ilaç gerektiren durumlarda bu kişilerin, akrabalarının ve tanıdıklarının Yeşil Kartlarını, hatta zaman zaman sağlık çalışanlarının sağlık karnelerini kullanmalarıyla gerçekleşmektedir. Gerçekten de sağlık ocaklarının mahalleyle entegre yapısına karşılık, benzer koşullar içinde yaşayan insanların yukarıdan saptanmış kriterler uygulanarak Yeşil Kart alabilir veya alamaz diye ayrıştırılmaları büyük bir çelişki yaratmaktadır. Örneğin Van’da hem sağlık çalışanları, hem de sosyal hizmetler çalışanları,

Yeşil Kart verme uygulaması esnasında bir mahallede yaşayanların, mahallenin kendine özgü “yoksulluk” göstergeleri belirlenerek birbirlerinden ayrıştırıldığını ve maddî durumları çok benzer olsa bile, toprak evi olanlar Yeşil Kart alırken, beton evi olanların Yeşil Kart alamadığını söylemişlerdir. Oysa mahalleliyi yakından tanıyan bu devlet görevlileri için daha üst düzeyde karara bağlanmış bu tür bir ayrıştırmanın mahalli hizmet düzeyinde uygulanması gereksiz ve anlamsızdır.

Öte yandan sağlık çalışanlarının güvencesiz vatandaşlardan para almaması ve bunları kayda geçirmemesi hem verilerin sağlıklı alınmaması açısından hem de yukarıda da belirttiğimiz gibi uygulanan performans kriterleri ve döner sermaye paylaşımı açısından sorunludur. Birinci basamağın çoğunlukla yoksullara yönelik bir hizmet olduğu da hesaba katılırsa, bu tür sorunlar için en iyi çözüm sağlık ocaklarının bölgede tüm halka ücretsiz olarak hizmet veren kurumlar haline getirilmesidir.

Bölgede sağlık ocağı sayısı henüz arzulanan seviyeye ulaşmamıştır. Bunun en önemli sebebi bölgede yaşanan yoğun göç oranıdır. Son on yıl içinde oluşan birçok yerleşim biriminde sağlık ocağı bulunmamaktadır. Oysa yukarıda da bahsettiğimiz gibi sağlık ocakları bölgeye göç etmiş olanların entegrasyonunda ve devletten hizmet almalarında önemli rol oynamaktadır. Örneğin Diyarbakır’da ziyaret edilen bir mahallede sağlık ocağının olmaması vatandaşların ve bilhassa kadınların en önemli sorunu olarak tanımlanmıştır. Çeşitli başvurulardan sonra fazla uzak olmayan bir yere, birçok mahalleye birden hizmet vermesi tasarlanmış olan bir sağlık ocağı açılmıştır. Ancak bu sağlık ocağı, mahallenin içinde olmadığı ve özellikle kadınların çocuklarıyla birlikte, çok uzakta bulunmasa da, mahalle dışında bir yere gitmeleri zahmetli olduğu için, fazla işlevsellik kazanamamıştır. Bu tür sorunlar köylerde daha da artmakta, binası yapılmış olsa dahi, birçok sağlık ocağının personelsiz ve atıl halde kaldığı göze çarpmaktadır. Ayrıca gene göçün fazlaca yaşandığı mahallelerde yer alan sağlık ocaklarında Kürtçe konuşan bir kişinin istihdam edilmesi zorunlu gözükmektedir. Özellikle orta yaş ve üzerindeki kadınların bir çoğu Türkçe bilmemekte ve bilhassa kadın hastalıkları söz konusu olduğunda kocalarını yanlarında götürmek istemedikleri için sağlık çalışanlarıyla iletişim kuramamaktadırlar. Öneriler kısmında belirtileceği gibi sağlık ocaklarında yarı zamanlı, Kürtçe bilen, bir-iki kadın personelin istihdamı gereklidir.

### İkinci Basamak Sağlık Hizmetlerinin Değerlendirilmesi

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri ile diğer bölgeler arasında, yataklı tedavi kurumları sayısı ve nüfus başına düşen yatak sayısı açılarından da önemli farklar vardır. Türkiye genelinde 10.000 nüfus başına düşen yatak sayısı 23,9 iken, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri sırasıyla 18,7 ve 13,1 ile diğer tüm bölgelerin gerisinde kalmaktadır. Yataklı tedavi kurumlarının sayısı açısından da durum pek farklı değildir. Özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde, bölgenin toplam nüfusu Türkiye nüfusunun yaklaşık %15'i olmasına rağmen, bölgedeki hastane sayısı Türkiye'deki toplam hastane sayısının %5,7'sine denk gelmektedir (Tablo 4.11).

Tablo 4.11: Türkiye'deki Hastanelerin Coğrafi Bölgelere Göre Yatak ve 10.000 Nüfusa Düşen Yatak Sayısı, 2004

Bölgeler	Toplam		Sağlık Bakanlığı		SSK*		Üniversite		Özel		Diğer*		10.000 Nüfusa Düşen Yatak Sayısı
	Kurum	Yatak	Kurum	Yatak	Kurum	Yatak	Kurum	Yatak	Kurum	Yatak	Kurum	Yatak	
Akdeniz	117	18,121	71	11,540	11	3,358	7	1,995	26	1,128	2	100	19.4
Ege	163	23,162	92	12,740	26	4,714	7	3,590	33	1,480	5	638	24.6
İç Anadolu	212	33,740	134	18,042	23	5,195	16	8,210	26	1,128	13	1,165	27.6
Karadeniz	178	23,578	138	15,776	28	5,132	6	2,351	6	298	0	21	28
Marmara	334	51,811	119	22,322	37	10,850	9	7,768	149	7,190	20	3,681	27.4
Doğu Anadolu	104	12,077	81	8,160	14	1,698	4	2,085	5	122	0	12	18.7
Güneydoğu Anadolu	67	9,399	48	6,130	7	1,491	3	1,300	8	428	1	50	13.1
Türkiye	1,175	171,888	683	94,710	146	32,438	52	27,299	253	11,774	41	5,667	23.9

\*Son düzenlemelerle SSK ve diğer kurum hastaneleri Sağlık Bakanlığı'na devredilmiştir.

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü Çalışma Yıllığı*, 2002.

Bölgenin yataklı tedavi kurumları açısından genel göstergelerinin kötü olmasının yanı sıra, özellikle küçük şehirlerdeki tedavi kurumlarındaki altyapı eksiklikleri ve daha donanımlı kurumların Elazığ, Malatya, Diyarbakır, Gaziantep gibi belirli büyük şehirlerde yoğunlaşması sonucu, küçük şehirlerde ve merkeze uzak ilçe ve köylerde yaşayan nüfus, özellikle acil müdahale gerektiren ciddi rahatsızlıklarda gerekli tedavi hizmetine ulaşmakta sorunlar yaşamaktadır. Örneğin Adıyaman'da yaptığımız saha araştırması sırasında görüştüğümüz Adıyaman Devlet Hastanesi Başhekimi, hastanede yoğun bakım ünitesinin olmaması sebebiyle birçok hastayı Malatya'da bulunan hastanelere sevk etmek durumunda kaldıklarını ifade etmiştir. Yoksul vatandaşlar ile yaptığımız görüşmelerden birinde, kalıtsal bir hastalık sonucu belirli aralıklarla beyaz kan hücreleri alması gereken bir genç kadın, bu tedaviyi alabilmek için sık sık Malatya'ya gitmek zorunda kaldığını ve bu durumdan kaynaklanan yol ve konaklama masraflarının da zaten yoksul olan ailesine büyük bir mali yük getirdiğini belirtmiştir. Türkiye genelindeki devlet hastanelerinin tümünde söz konusu olan, ancak bölgedeki kurum ve yatak sayısının yetersizliği ile gerekli donanım eksikliği sonucu daha da

artan kuyruklar ve uzun bekleme sürelerinden dolayı, yukarıda belirtildiği gibi, özellikle bu kurumlara uzak mesafeden gelen kişiler konaklama ve yol masraflarının çok yüklü olması sebebiyle tedavilerini yarım bırakabilmekte, hatta kimi zaman gerekli ameliyatlardan bile vazgeçebilmektedir. Tüm bu olumsuzluklara rağmen Ocak 2005 itibariyle yürürlüğe giren yeni düzenlemeler ile Yeşil Kartlı hastaların ayakta tedavilerinin ilaç masraflarının da Yeşil Kart kapsamına alınması, yoksul vatandaşların tedavilerini sürdürebilmelerinde ve -ilaç masraflarının önemli bir oranı (%80) bu uygulama ile masraf listelerinden çıktığından- devlet hastanelerini kullanımlarının artmasında etkili olmuştur. Örneğin Van ve Diyarbakır Devlet Hastaneleri'nde görüştüğümüz yetkililer, bu uygulamadan sonra bu hastanelerde tedavi olan Yeşil Kartlıların sayısında önemli bir artış olduğunu ifade etmişlerdir.

Buna ek olarak, özellikle son dönemde yapılan düzenlemeler ile memurların, Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur sigortalılarının özel sağlık kurumlarından alacakları sağlık hizmetlerinin de sigorta kapsamına alınması sonucu, bu kurumlara bağlı sigortalılar bölgede devlet hastaneleri yerine özel hastaneleri tercih etmeye başlamışlardır. Dolayısıyla devlet hastaneleri neredeyse sadece, bu olanaktan yararlanma imkanı olmayan, Yeşil Kartlılara hizmet verir hale gelmiştir. Örneğin Van ve Diyarbakır Devlet Hastanelerinde, söz konusu uygulama başladıktan sonra, Eylül ve Ekim 2005'te tedavi gören hastaların, sırasıyla %50'sini ve %58'ini Yeşil Kartlılar oluşturmaktadır. Her ne kadar bu uygulama kısa vadede devlet hastanelerindeki yığılmaya bir çözüm olabileceği gibi görünse de uzun vadede devlet hastaneleri, orta sınıfların bu kurumları terk etmesi gibi bir durumla karşı karşıya kalabilir. Dünyada bu tür gelişmelerin hastane koşullarını kötüleştirdiği ve sosyal ağların içinde yer alma ihtimalleri az olan yoksul grupların sorunlarını gerekli mercilere iletemedikleri için hastanelerin tedavi koşullarının iyileşmesini sağlayamadıkları bilinmektedir. Belirli grupların belirli kurumlarda yoğunlaşmaları, dışlanma ve güvensizlik hissini de artırmaktadır. Her ne kadar GSS yasa tasarısı ile -Primsiz Ödemeler Yasa Tasarısı ve buna paralel olarak çıkarılacak yönetmelikler ile tanımlanacak- yoksul grupların da prim ödeyen diğer sağlık sigortalıları ile aynı koşullarda sağlık hizmetlerinden yararlanması planlansa da, yoksul kişilerin özel hastaneler tarafından talep edilen ek tedavi ücretlerini karşılama imkanlarının çok daha kısıtlı olması sebebiyle, GSS yasa tasarısı da yukarıda belirtilen soruna ilişkin bir çözüm getirmekten uzak görünmektedir.

Yoksul kesim tanı ve tedaviye ilişkin son teknolojik olanaklardan (MR, ultrasonografi, tomografi, vs.) haberdardır. Diğer kesimler özel kurumlar aracılığı ile bu teknolojilerden

yararlanabilirken -devlet hastanelerinin eksik altyapı koşulları göz önünde bulundurulduğunda- yoksul kişilerin bu imkanlara erişiminin oldukça zor hatta kimi zaman imkansız hale gelmesi de bu kesimdeki dışlanmışlık hissini artırmaktadır. Kendilerinin gerekli tedaviyi görmeyeceklerine inanan birçok insan bu sebeplerle ağır hastalıkları olduğunda tedaviden tamamen vazgeçebilmektedir.

Son olarak, hiçbir sağlık güvencesi olmayan ve yoksul olmasına rağmen aşağıda belirtilecek çeşitli sebeplerden dolayı Yeşil Kart da alamayan kişilerin ikinci ve üçüncü basamak sağlık kurumlarına erişimi oldukça kısıtlıdır. Adıyaman'da nüfusun yaklaşık %30'unun hiçbir sağlık güvencesi olmamasına ve çeşitli sağlık ocaklarına başvuran sigortasız hasta sayısının bu sağlık ocaklarındaki kayıtlı toplam hasta sayısının %20'si olmasına rağmen (ki bu noktada birçok sigortasız hastanın, kendilerinden tedavi ücreti alınmaması için sağlık ocağı personeli tarafından kayıtlara alınmadığını da hatırlamak gerekir), devlet hastanelerine başvuran sigortasız hastaların yine bu hastanelere başvuran toplam hastaların %9'unu oluşturması bu durumun altını çizer niteliktedir. Diyarbakır ve Van'daki çeşitli sağlık ocaklarındaki sevk oranları dikkate alındığında, sigortasız hastaların ikinci ve üçüncü basamak sağlık kurumlarına sevk edilme oranının, diğer kurumlara bağlı hastalar ve Yeşil Kartlılar ile karşılaştırıldığında, ihmal edilemeyecek kadar az olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu durum, yine, Yeşil Kart gibi yoksullara sağlık güvencesi sağlayan mekanizmaların kapsamının genişletilmesinin ne denli önemli olduğunu göstermektedir.

#### *Sağlık Güvencesi Kapsamı Açısından Bölge'nin Değerlendirilmesi:*

Türkiye'deki mevcut sağlık sistemi sadece formel sektörde çalışan kişileri kapsamaktadır. SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı kurumları yalnızca kendilerine bağlı çalışanlardan aldıkları primler ile gerek aktif ve emekli olmuş mensuplarının, gerekse bu kişilerin bakmakla yükümlü olduğu yakınlarının sağlık harcamalarını finanse etmektedir. Her ne kadar resmî istatistiklerde, 2004 yılı için Türkiye'de sağlık sigortası kapsamındaki nüfus oranı %88,8<sup>4</sup> olarak görünse de bu oranın, çift sayımlar ve sağlık hizmetlerinden yararlanamayan prim borçlularının da hesaba katılması sonucu bu kadar yüksek çıktığı bilinmektedir. Nitekim, DİE tarafından yapılan hanehalkı işgücü anketlerinden ulaşılan sigortalılık oranları da, Türkiye'deki nüfusun yarısından fazlasının sağlık güvencesine sahip olmadığını

---

<sup>4</sup> DPT, *Sosyo-Ekonomik Göstergeler, 1950-2004*. Ankara, 2006

göstermektedir. Yalnızca Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri göz önünde alındığında ise hiçbir sigortadan yararlanamayan kişilerin nüfusa oranı %70'leri bulmaktadır (Tablo 4.12).

Tablo 4.12: DİE Hanehalkı İşgücü Anketine Göre Mevcut Sağlık Sigortalarının Kapsamı (2003) (%)

	Türkiye	Doğu ve Güneydoğu Anadolu
SSK	26,01	12,5
Emekli Sandığı	10,29	10,18
Bağ-Kur	8,16	8,00
Diğer	0,11	0,00
Sağlık Sigortası Olmayan	51,75	69,41

Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Veritabanı*;

<http://lmisnt.pub.die.gov.tr/die/plsql/lmwebtur.lmwebform>

Türkiye’de hiçbir sosyal sigorta kurumuna kayıtlı olmayan nüfusun bu denli fazla olması, 1992 yılında yürürlüğe girmiş olan Yeşil Kart sisteminin önemini altını çizmeyi gerektirmektedir. Hiçbir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmayan yoksul vatandaşlara (kişi başı geliri net asgari ücretin 1/3’ünden az olan kişiler) sağlanan ve bu vatandaşların kamu sağlık kurumlarında sunulan sağlık hizmetlerine bedelsiz ulaşımını ve bu kurumlar tarafından verilen ilaçları %20 katkı payı vererek almalarını sağlayan Yeşil Kart sistemi yoksul nüfus için önemli ölçüde güvence sağlamaktadır. Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yoksulluğun Türkiye genelinden daha yoğun bir düzeyde yaşandığı göz önünde bulundurulduğunda bölgede Yeşil Kartın önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır.

2005 yılı Kasım ayı itibariyle, bölgede 3.921.613 kişinin Yeşil Kartı bulunmaktadır (Türkiye genelinde toplam Yeşil Kartlı sayısı 10.212.872’dir). Bunun, bölge nüfusunun yaklaşık %38’lik bir kısmını oluşturmasına ve Türkiye genelindeki Yeşil Kartlı oranının (%14) çok üzerinde olmasına rağmen yine de bölgede yaklaşık %30’luk bir kesimin hiçbir sağlık güvencesi bulunmamaktadır.

Hiçbir sosyal güvencesi olmamasına rağmen Yeşil Kart sahibi olamayanların bir kısmı Yeşil Kart sisteminde öngörülen yoksulluk kriterlerinin üzerinde bir yaşam standardına sahipken, bir kesim ise yoksul olmasına rağmen Yeşil Kart sistemindeki sorunlu sayılabilecek çeşitli kriterler sebebiyle dışlanabilmektedir. Bu yönüyle hiçbir sağlık güvencesi olmayan bu kesimi kapsam altına almak için Yeşil Kart kriterlerinde değişiklikler yapılması ya da başka mekanizmalar geliştirilmesi gerekmektedir.



Öncelikle, Türkiye'deki gibi sağlık hizmetlerinden yararlanmanın prim ödeme sonucu sigortalı olma koşuluna bağlandığı bir sistemde, prim ödemedi bu hizmetlerden yararlanacak kişilerin çeşitli yoksulluk kriterlerine uygunluklarına göre belirlenmesi anlaşılır bir durumdur. Ancak böyle bir sistem, formel emek piyasasının içinde yer alamayan ya da sigorta kapsamında görünmesine rağmen çeşitli sebeplerden dolayı primlerini ödeyemeyen birçok kişiyi sağlık güvencesi dışında bırakmaktadır. Bu durum özellikle Bağ-Kur sigortalıları için geçerlidir. Bölgede Bağ-Kur kapsamındaki 294.458 aktif sigortalının yaklaşık %75'inin prim borcu bulunmaktadır (*Bağ-Kur İstatistikleri*, 2005). Bu kişiler ve onlara bağlı yakınları Bağ-Kur'un sağladığı sağlık sigortasından yararlanamamaktadır. Bu kişiler gelir açısından Yeşil Kart alma kriterlerini yerine getirseler dahi, sigortalı görünmeleri sebebiyle Yeşil Kart alamamaktadır. Dolayısıyla, prim borçlarının Yeşil Kart alma önünde engel oluşturmasının önünü alacak bir uygulama bölgede birçok kişinin sağlık hizmetlerine ulaşımını sağlaması açısından önem taşımaktadır. Bunun yanı sıra, Bağ-Kur sisteminde yaşanan bu sorunun, hükümet tarafından getirilmesi planlanan ve prime dayalı olması öngörülen GSS sisteminin uygulanmasında karşılaşılabilecek sorunlara bir örnek teşkil etmesi açısından da önemli olduğu görüşündeyiz. Bilindiği gibi hükümetin hazırladığı "Sosyal Güvelik Reformu"<sup>5</sup> ve "Sağlıkta Dönüşüm Programı"<sup>6</sup> tasarılarının önemli ayaklarından birini, vatandaşların finansal kapasiteleri ile orantılı olarak ödeyecekleri primlere dayalı bir Genel Sağlık Sigortası sisteminin kurulması oluşturmaktadır. GSS yasa tasarısı<sup>7</sup> çerçevesinde yoksulluk düzeyinin altında kalan kişilerin ve 0-18 yaş arası çocukların primlerinin devlet tarafından ödenmesi ön görülmektedir. Tüm vatandaşları kapsayacak bir sağlık sigortası sistemi kurulması ve çocukların şartsız olarak bu sisteme dahil edilmesi girişimi Türkiye için önemli olsa da mevcut tasarıdaki gibi prime dayalı bir sağlık sigortası ancak ücret ve kazancın kayıtlı olduğu ve tutarının bilindiği durumlarda doğru bir şekilde işleyebilir. Türkiye'de olduğu gibi -ki bu durum bölgede çok daha yoğun bir şekilde yaşanmaktadır- işgücünün sadece küçük bir kısmının kayıtlı olarak çalıştığı, birçoğunun aldığı ücret veya maaşın doğru olarak beyan edilmediği bir durumda sağlık sigortası karşılığı prim almak çok zor olacaktır. Araştırmamızda bölgede yaşayan nüfusun çoğunluğunun kazancının düzensiz olduğu belirlenmiştir. Böyle bir durumda hane geliri belirlense dahi, gelirin değişkenliği prim ödemeleri için büyük bir sorun teşkil etmektedir.

---

<sup>5</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2005. *Sosyal Güvenlik Reformu Tasarısı*.

<sup>6</sup> Sağlık Bakanlığı 2004. *Sağlıkta Dönüşüm Programı*.

<sup>7</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2005. *Genel Sağlık Sigortası Yasa Tasarısı*.

Yeşil Kart kriterleri ile ilgili bir diğer sorun da gayrimenkul sahipliği dolayısıyla yaşanmaktadır. Her ne kadar Yeşil Kartı düzenleyen yasal dokümanlarda gayrimenkul sahibi olmak kendi başına Yeşil Kart almayı engelleyen bir unsur olarak ortaya çıkmasa da, uygulamada bu durum sorunlar yaratmaktadır. Yeşil Kart ile ilgili kararların alınması, mevcut kriterlerin (özellikle gelir tespitine ilişkin) yerel koşullara uyarlanması yoluyla olmakta ve uygulamanın koşulları il ve ilçe idare kurullarının yetki ve sorumluluğu çerçevesinde belirlenmektedir. Bu sebeple farklı illerde, hatta bir ilin farklı ilçelerinde Yeşil Kart kriterlerine ilişkin farklı uygulamalarla karşılaşabilmektedir. Örneğin, bölgede saha araştırması gerçekleştirdiğimiz il ve ilçelerin çoğunda gelir getirmeyen tek bir eve sahip olunması Yeşil Karta hak kazanma önünde bir engel teşkil etmezken, özellikle yoksulluğun çok yoğun bir şekilde yaşandığı bazı ilçelerde toprak ya da kerpiç evi olanlara Yeşil Kart verilmesine rağmen, gelir getirmeyen beton bir evi olanlara Yeşil Kart verilmemesi gibi durumlara rastlanabilmektedir.

Tarla ve arazi sahipliği ile ilgili olarak da benzer sorunlar yaşanmaktadır. Bölgede, özellikle göç edenlerin kendi tasarrufları altında olmadığı halde adlarına kayıtlı görünen araziler Yeşil Karta hak kazanmaları önünde bir engel oluşturabilmektedir. Başka durumlarda ise sorun arazinin gelir getirip getirmediğinin geçmişte alınmış tarım kredileri üzerinden hesaplanmasından kaynaklanmaktadır. Oysa, birçok durumda araziler kredi kriterlerini yerine getirmek için bölünmüş gibi gösterilmiştir ve gerçekte tek bir kişinin üzerindedir. Böyle durumlarda birçok kişi araziyi kullanamadığı halde Yeşil Kart da alamamaktadır.

Bölgede saha araştırması yaptığımız illerde Yeşil Kart başvuru sürecinin işleyişine ilişkin farklı uygulamalarla karşılaşmıştır. İlk tür uygulama, başvuranlar tarafından doldurulmuş ve muhtar onayı alınmış formların Yeşil Kart Bürosu tarafından toplanarak, haftanın belirli günlerinde bir memur tarafından toplu olarak ilgili kurumlara götürülmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Bu uygulamanın olumlu yönü vatandaşlar için oldukça uğraştırıcı olan kurum onayı alma sürecinin Yeşil Kart bürosuna devredilmiş olmasıdır. Ancak diğer yandan bu uygulama, formların toplu halde ve belirli günlerde kurum onayına götürülmesinden dolayı başvuranlar açısından Yeşil Kart alma sürecinin uzamasına ve Yeşil Kart bürolarında belirli günlerde yığılmaların olmasına da yol açabilmektedir. İkincisi ise, aslında yalnızca Diyarbakır ilinde gözlemlediğimiz ve diğer illere de örnek olabileceğini düşündüğümüz bir uygulamadır. Diyarbakır'da, İl İdare Kurulu'nun desteğiyle 2005 yılında yeni bir Yeşil Kart bürosu açılmıştır. Yeşil Kart ile ilgili tüm işlemlerin yapıldığı bu büroda başvuru formunu dolduran

ve oturdukları mahalle muhtarlıklarına onaylatan kişiler sıra numarası verme makinesinden numara almakta ve sıra kendilerine geldiğinde bankodaki memura formlarını teslim etmektedirler. Yine aynı büro içinde Yeşil Kart başvuru formunun gitmesi gereken tüm kurumlardan (SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı, tapu idaresi, vs.) yalnızca Yeşil Kart işlemleri için görevlendirilmiş birer memur bulunmaktadır. Bankodaki memur tarafından teslim alınan formlar gerekli işlemler yapıldıktan sonra kurumlardan gelen bu memurlara incelemeleri için verilmektedir. Böylece Yeşil Kart başvuru sürecinde gerekli tüm işlemler Yeşil Kart Bürosunda tamamlandıktan sonra, formlar inceleme için Emniyet Müdürlüğü'ne gönderilmekte ve tüm bu bilgilerin yer aldığı dosyalar değerlendirilmek üzere İl İdare Kurulu'na sunulmaktadır. Bu uygulamanın en olumlu yanı Yeşil Kart başvuru sürecinin zahmetsiz ve hızlı bir şekilde tamamlanmasıdır. Bu sayede vatandaş ve memurlar arasında ihtilaflar ve karşılıklı şüphe durumu da azalmış, vatandaşların farklı kurumlarda dert anlatması mecburiyeti ve bu esnada gördükleri kötü muamele de yerini hizmet sunumuna bırakmıştır. Bunun yanı sıra yaptığımız görüşmeler sırasında Diyarbakır'daki yetkili kişiler Yeşil Kart başvurusu dahilindeki tüm inceleme süreçlerinin şeffaf olmasının ve istendiğinde tüm inceleme kayıtlarına ulaşılabilmesinin önemini özellikle vurgulamışlardır. Diğer il ve ilçelerde de bu sistemin uygulamaya geçirilmesi söz konusu olduğunda, şeffaflık ilkesinin korunması gerektiğini düşünüyoruz.

Ancak başka birçok ilde olduğu gibi Diyarbakır'daki Yeşil Kart başvurusu sürecinde de kişilerin sosyal yaşantı düzeyinin ve kayıtlarda görünmeyen mali varlıklarının araştırılmasının emniyet tarafından yapılmasının bir olumsuzluk olduğu düşünülebilir. Öncelikle Yeşil Kart Yönetmeliği böyle bir soruşturmanın yapılmasını şart koşmamış, kararı il veya ilçe idare kurullarının yetkisine bırakmıştır. Dolayısıyla nadir de olsa sosyal yaşantı ve ekonomik durumla ilgili soruşturmanın emniyet tarafından yapılmadığı il ve ilçeler mevcuttur ve bu il ve ilçelerin yetkilileriyle yaptığımız görüşmelerde bu durumdan kaynaklanan bir soruna işaret edilmemiştir. Van bu duruma örnektir. Yeşil Kart sürecinde emniyet soruşturması yapılan illerde Yeşil Karta ilişkin en çok şikayet bu soruşturma ile ilgili olarak ortaya çıkıyor. Özellikle hanede siyasi sebeplerden hüküm giymiş ya da aranmakta olan kişi ya da kişiler olması durumunda, hanedeki diğer kişilere Yeşil Kart verilmediğine ilişkin şikayetlerle oldukça sık karşılaşmıştır. Bunun yanı sıra, sosyal yaşantı düzeyi ve ekonomik durum araştırması ile ilgili herhangi bir eğitim almamış kişilerin bu tür bir araştırma yapmalarının uygun olup olmadığı, bu kişilerin değerlendirmelerini kendi yoksulluk kıstaslarına göre yapıp yapmayacakları da tartışmalıdır. Gerek Yeşil Kart, gerekse daha sonra sözünü edeceğimiz

Şartlı Nakit Transferi uygulamalarında, memurlar kendi bilgileri ve inançları doğrultusunda bazı kotalar yaratmakta ve o kotaların dolduğunu düşündüklerinde bu tür hakların dağıtımında oldukça kısıtlayıcı davranabilmektedirler.

### *Sonuç ve Öneriler*

Sağlık alanı sosyal politika açısından çok önemli bir araçtır. En temel hakları arasında olan sağlık hakkına ulaşamadıkları sürece, insanların geleceğine güvenmeleri mümkün değildir. Güvencesi olmayan insanların ise herhangi bir bölgede kalkınmayı sağlayacak aktörler olmaları beklenemez. Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri hem sağlık yatırımları hem sağlık hizmetleri açısından son derece yetersizdir. Bilhassa ikinci basamak hizmetlerinde durum daha da vahimdir. Bölgede yaşayan nüfusun %30'unun Yeşil Kart da dahil olmak üzere hiç bir güvencesi bulunmamaktadır. Borçları sebebiyle Bağ-Kur'lu görünmelerine rağmen, Bağ-Kur'un sağladığı sağlık güvencesinden yararlanamayanlar eklendiğinde, bu oran daha da artmaktadır. Bölgede bu sebeple kamu sektöründe çalışanlar adeta aristokratik bir sınıf haline gelmekte ve insanlar kamu sektörü dışında iş olanaklarını hayal dahi edememektedir. İnsanlar her türlü kararlarını, sağlık giderlerini ve sosyal güvence durumunu düşünerek vermekte ve sağlık alanındaki yetersizlikler herkes için bölgenin dışlanmışlığının bir özeti haline gelmektedir. Eğitim alanında olduğu gibi sağlık alanında da vatandaşların devletten somut talepleri bulunmaktadır.

Öte yandan sağlık ocaklarının mahalle ile bütünleşmiş yapısı ve Yeşil Kart uygulamasının yaygınlığı bölgede devletle ilişkilerin düzenlendiği en önemli alanlardandır ve sağlık müdürlüklerinin ve sağlık çalışanlarının bu uygulamaları iyileştirme çabaları takdire şayandır. Sağlık alanının etkin bir sosyal politika aracı olması için GSS yasa tasarısının da ışığında geliştirdiğimiz öneriler şunlardır:

### *Bölgede Yeşil Kart kapsamı genişletilmeli*

- Araştırmamız sırasında Yeşil Kartın hak etmeyen kişilere verildiğine dair kanıyı destekleyecek hiçbir bulgu elde edilememiştir. Her ne kadar gazete ve televizyonlarda Yeşil Kartın hak etmeyen kişilere verildiğine dair haberler çıksa da gözlemlerimiz bunların istisnai olduğu ve genel durumu yansıtmadığı yönündedir. Yeşil Kart ile ilgili temel sorun daha çok Yeşil Kart sistemindeki, yukarıda da belirtilen sorunlu sayılabilecek kriterler sebebiyle birçok yoksul kişinin sunulan imkandan yararlanamamasıdır.

- Bu sorunun giderilebilmesi için Yeşil Karta hak kazanmanın mülk sahipliği üzerinden değil gelir üzerinden yapılması; karar verici memurlara keyfi olarak koydukları kotaların zararlı etkilerinin anlatılması; özellikle Bağ-Kur prim borçlarına ilişkin düzenlemeler yapılması ve emniyet soruşturmalarının kaldırılması çok önemlidir. Bu tür düzenlemeler Primsiz Ödemeler Yasa Tasarısı'nda da muhakkak göz önüne alınmalıdır.
- *Bölgeye yönelik sağlık yatırımları artırılmalı*
  - Bölgede, kamu sağlığına yönelik önlemlerin alınabilmesi; sağlık hizmetlerine erişimin daha etkin bir şekilde sağlanabilmesi ve sağlık alanında yaşanan sorunların (salgın hastalıklar, bölge illerinde bebek ölüm oranlarının yüksekliği, vs.) giderilmesi için devletin birinci ve ikinci basamak sağlık kurumlarının altyapısını güçlendirmeye yönelik yatırımlar yapması gerekmektedir.
  - Bölgede bilhassa köylerde ve göç sebebiyle yeni kurulmuş yerleşim birimlerinde birinci basamak sağlık kuruluşlarının sayısı artırılmalıdır.
  - Küçük bazı ihtilaflar dışında çoğu sağlık ocağının mahalleye bütünleşmiş yapısı birinci basamakta çalışanların bölgede önemli bir rol oynamasını sağlamaktadır. Bu kişilerin bölgede sağlık konusunda yapılacak düzenlemelerde karar mekanizmalarına katılması faydalı olacaktır.
  - Bölgede personel altyapısını güçlendirmek üzere, 2001 yılında GAP Bölge Kalkınma Planı kapsamında hazırlanan Sağlık Sektörü Raporu'nda<sup>8</sup> belirtildiği gibi, bölgede çalışan personelin özlük ve sosyal haklarında gelişmeler sağlanması; bölgede çalışmayı teşvik edici önlemler alınması (para, sosyal imkanlar, lojman imkanlarının geliştirilmesi, hizmet yılını askerlikte ve ihtisasa girmede değerlendirme, vs.), hekimler dışındaki sağlık personelinin bölgedeki mevcut ve yeni kurulacak sağlık meslek lisesi mezunları arasından seçilmesi gibi önlemler alınması gerekmektedir.
  - İkinci basamakta görev alan sağlık personelinin iş yükü ve önyargıları sebebiyle vatandaşa karşı olumsuz tavır alması çok büyük bir sorundur. Bölgede çalışan sağlık çalışanlarının koşullarının düzeltilmesi bu konuda bazı olumlu etkiler yaratabilir.

---

<sup>8</sup> İpekyüz, N., M. Özcan, G. Akay ve N. Aytekin, *GAP Bölge Kalkınma Planı Sağlık Sektörü Raporu*, Diyarbakır, 2001.

- Bölgede büyük bir ikinci basamak hizmet açığı bulunmaktadır. Mevcut kurumların geliştirilmesi ve tam teşekküllü hastane sayısının çoğaltılması çok önemlidir.
- *Bölgede birinci basamak sağlık hizmetleri (prim şartı olmaksızın) herkese bedelsiz sağlanmalı*
  - Yukarıda belirtildiği üzere birinci basamak sağlık kuruluşları (özellikle sağlık ocakları), bölgede yoksul kesimin, Yeşil Kartlılara ek olarak yoksul olup da yukarıda belirtilen çeşitli sebeplerle sağlık güvencesi olmamasına rağmen Yeşil Kart da alamayan kişilerin sağlık hizmetlerinden faydalanabilmesi açısından önemli bir rol üstlenmektedir. Bu durum, yoksul olmasına rağmen hiç bir sağlık güvencesi olmayan kişiler için bir nebze tedavi imkanı yaratsa da hem sağlık personeli-hasta ilişkisinin iyilik ve (alınacak ücretten) fedakarlık yapma – minnettar olma durumunun yarattığı bir gerilim üzerinden kurulmasına sebep olmakta, hem de hastaların kayıtları tutulamadığı için hastalıklarının izlenmesine ve bu kişilere gerekli tedavinin sağlanmasına olanak bırakmamaktadır.
  - Yine yukarıda anlatıldığı üzere, hükümet tarafından önerilen “Sosyal Güvenlik Reformu” ve “Sağlıkta Dönüşüm Sistemi” tasarıları hayata geçirilerek GSS ve aile hekimliği sistemlerinin uygulanmaya başlamasıyla da bu sorunların çözülmesi çok mümkün görünmemektedir.
  - Bu durumda herkesin temel sağlık hizmetlerinden yararlanmasını sağlayabilmek amacıyla önerimiz, bölgedeki birinci basamak sağlık hizmetlerinin prim ödeme şartı olmaksızın herkese bedava olarak sağlanmasıdır.
- *Her basamakta Kürtçe konuşan sağlık personeli bulunmalı*
  - Bölgedeki erkeklerin ve genç kadınların çoğunun Türkçe bilmesine rağmen özellikle birçok orta yaşlı ve yaşlı kadın ile okul çağına gelmemiş çocuk Türkçe bilmemektedir. Sağlık personelinin Kürtçe konuşamaması durumunda, özel olarak koruyucu sağlık hizmetleri alanında ve genel olarak sağlık hizmetlerinin her aşamasında, hastaların sağlık personeli ile iletişim kurması zorlaşmakta ve bu durum bölgeyi olumsuz biçimde etkilemektedir.
  - Bu olumsuzlukların giderilebilmesi için her basamakta Kürtçe konuşan sağlık personeli istihdam edilmesini öneriyoruz.

- *Birinci basamak sağlık kuruluşlarında “hemşire yardımcıları” bulunmalı*
  - Sağlık ocaklarında hastaların sağlık durumlarının ve ilaçlarının gerekirse evlerinde takip edilmesi gibi gerekli, ancak personelin iş tanımı dışında kalan hizmetlerin sağlanması yoğun iş yükü sebebiyle olanaksız hale geldiği gözlemlenmiştir. Bu sebeple 5. Bölüm’de belirtilen “sosyal hizmet karşılığı gelir aktarımı” programı çerçevesinde birinci basamak sağlık kurumlarında, belirli bir eğitim aldıktan sonra yerel halk ile sağlık personeli arasındaki ilişkiyi sağlamak ve hastaların ilaçlarının, hastalıklarının seyrinin, vs. takibinden sorumlu “hemşire yardımcıları” görevlendirilmesini öneriyoruz.

## SOSYAL YARDIM POLİTİKALARI

Dünyada yoksullukla mücadelede kullanılan en yaygın sosyal politika araçlarından bir tanesi yoksul vatandaşlara yönelik gelir desteğidir. Bu tür gelir destekleri bilhassa, Türkiye gibi GSYİH'sı göreceli olarak yüksek olan ve bunun yanı sıra gelir dağılımının eşitsiz olduğu ülkelerde, yoksulluğu azaltmada ve bu yolla ekonomik büyümeye katkıda önemli rol oynamaktadır. Türkiye'de de, son bir kaç yıldır, Dünya Bankası tarafından finanse edilen Sosyal Riski Azaltma Projesi'nin iki bileşeninden biri olan Şartlı Nakit Transferi aracılığı ile, yoksullara doğrudan gelir transferi bir sosyal politika aracı olarak benimsenmiştir. Şartlı Nakit Transferi programının hedef kitlesi ekonomik güçlükler sebebiyle çocuklarını okula gönderemeyen, düzenli sağlık kontrolü yaptıramayan ve Türkiye nüfusunun en yoksul %6'lık kesimine dahil olan ailelerdir. Her ne kadar Şartlı Nakit Transferi'nin uygulanmaya başlaması önemli bir adım olsa dahi, kanımızca Şartlı Nakit Transferi, kapsamının darlığı sebebiyle, Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde yaşanan yoksulluğa karşı gerçek bir mücadele aracı olmaktan çok uzaktır.

Birinci Bölümde de gösterildiği gibi, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nin hemen hemen tüm yerleşim birimlerinde yoksulluk seviyeleri yüksektir: Çalışma kapsamına giren nüfusun en az %60'ı yoksulluk seviyesinin altındadır. Ayrıca 2. ve 3. Bölümlerde belirttiğimiz gibi bölgede yaşayan yoksul gruplar, devlet yatırımlarının yetersiz olması sebebiyle istihdam kapasitelerini geliştirebilecek olan eğitim ve sağlık hizmetlerinden de yeterince yararlanamamaktadırlar. Gerek yoksulluğun yaygınlığı, gerek hizmete erişimin yetersizliği, bölgesel kalkınma projelerine ket vurmakta ve yoksulluğun kuşaktan kuşağa aktarılmasına sebep olmaktadır. Eğitim ve sağlık hizmetlerinin çalışmamızda öngördüğümüz haliyle geliştirilmesinin etkisi ise ancak uzun dönemde kendini gösterecektir. Tüm bu sebeplerle kısa dönemde, bölgenin tümünde kamusal hizmetlerin yaygınlaştırılmasına ek olarak, kapsamlı bir gelir desteği programı uygulanmasının gerekli olduğunu düşünüyoruz. Çalışmanın bu bölümünde, gelir desteği programlarının dünyada uygulanma biçimleri tartışılacak, Türkiye'de uygulanan benzer programlar değerlendirilecek ve bölgede kalkınma sağlanmasının ön koşulu olarak uygulanması gerektiğini düşündüğümüz bir gelir aktarımı programı geliştirilecektir.



### 1. Dünyada Doğrudan Gelir Transferi Programları

Dünyada doğrudan gelir transferi uygulamaları, iş piyasasının değişmesi, gelir dağılımındaki eşitsizliklerinin büyümesi ve yoksulluğun artması ile birlikte yaygınlaşmaya başlamıştır. Dünyanın birçok yerinde, aynı Doğu ve Güneydoğu Bölgeleri'nde olduğu gibi nüfusun son derece kısıtlı bir bölümü formel sektörde iş bulabilmekte, geri kalanı ise ya işsiz kalmakta, ya da düşük ücretler karşılığında ve dönemsel bazda, kötü koşullarda çalışmaktadır. Doğrudan gelir transferleri bilhassa bu tür işsizliğin ve resmî olmayan iş piyasasının yaygın olduğu ve böylelikle iş bağlantılı sosyal refah uygulamalarının yetersiz kaldığı yerlerde yoksulluğa karşı mücadelede etkin bir sosyal politika aracıdır. Özellikle çeşitli Güney Amerika ülkelerinde bu tür programlar yaygındır.

Nüfusunun üçte birinden fazlası yoksul olarak nitelenen Brezilya, çok sayıda ve çeşitli programın birlikte hayata geçirilmesi nedeniyle doğrudan gelir transferi uygulamasının en iyi örneklerden birini oluşturmaktadır. Brezilya'daki programlar kapsamında, yoksul olan yaşlılara, hamile annelere, 0-6 yaş arası çocuklarının sağlık kontrolleri tam olan ailelere, 7-15 yaş arası çocukları okula devam eden ailelere, 15-17 yaş arası çocukları toplumsal faaliyetlere katılan ailelere ve kırsal kesimde tarım sektöründe çalışanlara farklı miktarlarda doğrudan gelir transferi yapılmaktadır.<sup>9</sup>

Brezilya'daki farklı programlardan yararlanabilmek için gerekli olan koşullar, dünya genelindeki nakit transferi uygulamalarında kullanılan çeşitli şartları özetler niteliktedir. Brezilya'da, nakit transferleri aşağıdaki şartların bir veya birkaçına bağlı olarak verilmektedir:

- Hanehalkının ya da bireyin gelir düzeyi üzerinden şartlı yardım
- Eğitim çağındaki çocukların okula devamı üzerinden şartlı yardım
- Okul öncesi çocukların sağlık kontrolleri üzerinden şartlı yardım
- Hamile anneler, yaşlılar, özürlüler, tarım işçileri vb. belirli gruplara şartlı yardım
- Toplumsal faaliyetlere katılım üzerinden şartlı yardım
- İkamet edilen bölge üzerinden şartlı yardım<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Programların ayrıntılı açıklamaları için bkz: Da Silva e Silva, Maria Ozanira. "From A Minimum Income to A Citizenship Income: The Development of the Income Transfer Programs in Brazil," Paper presented to Tenth Congress of the Basic Income European Network, Barcelona, 19-20 September 2004.

<sup>10</sup> Brezilya'da yerel/bölgesel idarelerin sadece belli yoksul bölgelerde uyguladığı programların yanında, Bolsa Familia gibi ulusal programların da yoksul olan kuzey ve doğu bölgelerinde daha yoğun ve etkin olarak uygulandığı görülmektedir: Castaneda, T., et al. *Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons form Latin American and the United States*, World Bank, Washington D.C., 2005.

Dünyadaki Şartlı Nakit Transferi tecrübesi, bu kapsamda uygulanacak olan programların sürekli ve formel hedef kitlesinin belirli olmasının büyük önem taşıdığını göstermiştir. Bu sebeple, Brezilya'da zaman içerisinde oluşan çok sayıdaki Şartlı Nakit Transferi programlarının başarı oranları değişmektedir. Kimi programlar hedef kitlesini saptamak konusunda başarı gösterirken, kimi bilgi toplama ve denetleme, kimi ise programa ayrılan bütçenin büyük çoğunluğunun etkin ve sürekli olarak hedef kitleye ulaştırılması konusunda başarı göstermektedir. Eğitim ve sağlık üzerinden koşullu olan transferler ise, yoksulluğun nesilden nesile aktarımını engellemeyi hedeflediği için birçok uluslararası kuruluş tarafından desteklenmektedir. Programlardaki başarı seviyelerinin farklılığı ve programların farklı kurumsal yapılar içinde uygulanmasının yarattığı karışıklıklar sebebiyle şu anda Brezilya'da, tüm bu programların bir çatı altında toplanarak yeniden düzenlenmesine ve iyileştirilmesine çalışılmaktadır. Benzer eleştiriler Türkiye içinde de yapılmakta ve Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşma Genel Müdürlüğü'nün, çeşitli belediyelerin ve STK'ların yaptıkları yardımların tek elde birleştirilmesinin, bu tür gelir transferlerini daha etkin kılacağı, yapılan mülakatlarda sıklıkla dile getirilmektedir.

Nakit transferleri ile ilgili olarak yapılan en yaygın eleştiri, bu programların bağımlılık ve tembellik yarattığı yönündedir. Bu eleştirilerde, gelir yardımı alan bireylerin, iş aramaktan vazgeçecekleri ve bu yardıma bağımlı kalacakları öne sürülmektedir. Ancak, gelir yardımlarının her koşulda, asgari ücretten düşük olduğu ve geçinmek için tek başına yeterli olmadığı göz önünde bulundurulursa, bireylerin sadece gelir yardımına güvenerek bolluk, refah ve tembellik içine yaşayacakları fikrinin gerçekçi olmadığı açıktır. Tam tersine bir sosyal politika aracı olarak düşünüldüğünde, doğrudan gelir transferleri, çoğu zaman hiçbir geliri olamayan kişilerin iş aramak ve başka kurumsal hizmetlerden yararlanabilmek için gerekli olan giderlerini (yol parası, evrak toplama, fotokopi paraları vs.) karşılayabilmelerini sağlayarak, katkı alan kişilerin hareketliliklerini artırmaya yarar. Buna ek olarak, bu tür katkılar kesintisiz olduğunda, hak sahiplerinin güvenini artırmaya ve küçük girişimcilik için gerekli olan riski almalarına imkan sağlar. Kaldı ki, bölgede yapılan araştırmada, bölgedeki yoksulluğun sebebinin işsizlik kadar, var olan dar emek piyasasının ürettiği koşulların kötülüğü ve ücretlerin düşüklüğü olduğu da görülmüştür.

Örneğin saha araştırmamız sırasında Adıyaman'ın ya da Van'ın yoğun göç almış mahallelerinde, çok büyük kısmı işsiz olan erkeklerin her sabah, yaklaşık 45 dakika yürüyerek, şehir merkezindeki işçi kahvelerine gittiklerine ve akşama kadar bu kahvelerde bir

iş bulma umuduyla bekledikten sonra çoğunlukla hayal kırıklığıyla evlerine döndüklerine tanık olduk. Yine Van'ın yoksul mahallelerinde yaptığımız görüşmelerde kadınların günlük 5 YTL yevmiye ile pancar tarlalarında ya da inşaat temizliğinde, akşama kadar çalıştıklarını ve böylesi ağır işlerde bu kadar az parayla çalışmayı kabul etmelerine rağmen çoğunlukla iş bulamadıklarını öğrendik. Adıyaman'da görüşme yaptığımız lise mezunu bir genç kadının, haftada 6 gün ve günde 12, hatta bazı günler 18 saat çalışmasına rağmen ayda 290 YTL gibi "iyi" bir ücret aldığı için kendisini oldukça şanslı gördüğünü gözlemledik. Diyarbakır'da beş kız çocuğunu okutan boşanmış bir kadının, aldığı Şartlı Nakit Transferi yardımıyla ancak yiyecek giderlerinin bir kısmını karşılayabildiğini, bu sebeple kız kardeşlerinin çocuk bakıcılığından kazandıkları paranın, kısmen ve büyük kavgalarla olsa bile, ona da aktarılması sayesinde hayatını idame ettirebildiğine dair hikayesini dinledik. Gene Diyarbakır'da genç erkeklerle yapılan toplu mülakatlarda defalarca, herhangi bir gelir transferinin ancak minimum bir güvence sağlayabileceği, asıl önemli olanın insanın kendine güvenini ve çevreye aidiyetini güçlendirecek iş yapabilme imkanı olduğu söylendi. Bu tür gözlemler, yerel düzeyde memurlarla yapılan mülakatlarla da güçlendirildi. Bir yandan her türlü yardıma çok büyük bir talep olduğundan şikayet eden memurlar, bir yandan da bu tür yardımlara talebin, bölgedeki koşullardan ve yardımların kısıtlılığından kaynaklandığını ve insanların bu yardımlara rağmen iş bulmak için Türkiye'nin her yanına mevsimlik işçi olarak gittiklerini ve her türlü işi koşulsuz kabul ettiklerini belirttiler. Öğretmenler, yoksul nüfusun belli aylarda işçi simsarları aracılığı ile Türkiye'nin çeşitli yerlerine akmasının en büyük etkisinin eğitimin aksaması olarak hissedildiğini, sağlık çalışanları ise ağır iş koşullarının yarattığı kronik hastalıkların, bölgede en önemli sağlık sorunlarından biri olduğunu söylediler.

Gerçekten de 2002 yılı DİE Hanehalkı Araştırma'sının sonuçları, Türkiye'de ve dünyada var olan genel kanının, yani yoksulluk ve işsizliğin birbiriyle yakından ilişkili olduğuna dair inanın çok da doğru olmadığını göstermektedir. Yani yoksulluğun veya nakit gelir transferine bağımlılığın tembellikle bir ilgisi bulunmamaktadır. Türkiye'de yoksulluk oranı işsizler arasında yüzde %32,41 iken çalışanlar arasında %22,73'dür. Türkiye'de ücretli maaşlı kesimin %20,87'si, kendi hesabına çalışanların ise, %24,38'i yoksuldur. Kendi hesabına çalışan kadınlar arasında yoksulluk oranının %28,05 olduğunu da belirtmek gerekir. Bugün yoksullar arasında enformel istihdamın gittikçe yaygınlaştığı dünya koşullarında, yoksulluk seviyesinin üstüne çıkmak için hem doğrudan gelir transferi, hem de çalışmak şart görünmektedir. Ayrıca, bölgeye doğrudan gelir transferi aracılığı ile para akışı sağlanması alım gücünün artırılması sonucu bir çarpan etkisi yaratarak ekonominin canlanmasına, küçük

girişimciliğin artmasına ve dolayısıyla bölgenin özel sektör için daha cazip hale gelmesi sonucu iş olanaklarının artmasına da katkıda bulunma potansiyeli taşımaktadır.

Formel istihdam alanının gittikçe daraldığı bölgede, bizim öngördüğümüz girişim, tüm yoksulları kapsayacak bir nakit transferi uygulamasıdır. Bölgede Brezilya'dakine benzer ve aşağıda anlatılacak türde bir gelir aktarımı yapılması, bu yardımı alanların hak etmek için herhangi bir şey yapmadığına dair eleştirilere maruz kalabilir. Ancak dünyada belli bir bölgede yaşamının, bu tür coğrafi temelde belirlenen aktarımlara şart olarak görüldüğü birçok program vardır. Kısa dönemde bu programın, çalışma kapsamına giren tüm illerde uygulanmasını öneriyoruz. Ancak uzun dönemde devlet yatırımlarının 2. ve 3. Bölümlerde anlatıldığı gibi artırılmasıyla, bölgenin cazibe merkezi haline gelecek ve ekonomisi göreceli olarak düzelecek yörelerinde uygulamalar kısıtlanabilir. Böyle bir programın Türkiye'nin tüm yoksul bölgelerinde gerçekleşmesi ise kanımızca ideal olandır.

## *2. Türkiye'de Mevcut Eğilimler*

Türkiye'de de halihazırda uygulanmakta olan çeşitli gelir yardımı ve şartlı nakit transferi programları bulunmaktadır. Bunlar, 2022 sayılı kanunla verilen yaşlı ve özürlü yardımları ile Dünya Bankası'nın Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) kapsamında uygulanan Şartlı Nakit Transferi programıdır. Bu programların kapsamı, işleyişi ve bunlara ilişkin sorunların değerlendirilmesine aşağıda ayrıntılı olarak yer verilecektir.

### *2.1 Yaşlı ve Özürlü Aylıkları*

Türkiye'de toplam nüfusun yaklaşık %6'sını 65 yaş üstü yaşlı nüfus oluşturmaktadır (DİE, 2000). Bu yaşlı nüfus, çeşitli sosyal güvencelerden yararlanma durumlarına göre ayrıştırıldığında, yaşlı nüfusun %29'unun SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'ndan maaş, %7'sinin ise gazi aylığı aldığı görülmektedir. Türkiye'deki mevcut sosyal güvenlik kapsamının çok önemli bir nüfusu dışarıda bıraktığı göz önünde bulundurulduğunda, yaşlı nüfusun yaklaşık üçte ikisinin sosyal güvenlik kapsamı dışında kalması şaşırtıcı değildir. Ancak aktif işgücünün içinde yer alamayan ve yaşlılıktan kaynaklanan çeşitli sağlık sorunları sebebiyle bakıma, sağlık güvencesine ve çalışma karşılığı olmayan bir gelire daha fazla ihtiyaç duyan yaşlı kimseler için, hiçbir sosyal güvencelerinin olmaması çok vahim sonuçlar yaratabilmekte, bu durum kişileri tamamen çocuklarına ve akrabalarına bağımlı ve kırılğan

hale getirmektedir. Benzer bir durum Türkiye nüfusunun % 2,5'ini oluşturan engelli<sup>11</sup> vatandaşlar için de geçerlidir.

Bu anlamda, 1976 yılında yürürlüğe giren ve yaşlı, kimsesiz ve engelli vatandaşlara aylık bağlanmasını öngören 2022 sayılı kanun kapsamında verilen 63 YTL'lik aylıklar, hiçbir sosyal güvencesi olmayan, yoksul yaşlıların ve engellilerin yaşadığı zorlukların giderilmesi yolunda önemli bir adım sayılabilir. Herhangi bir doğrudan geliri ve kendisine kanunen bakmakla yükümlü kimsesi olmayan, hiçbir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmayan ve muhtaçlığını il ve ilçe heyetlerinden alacakları belgelerle kanıtlamış olan 65 yaş üstü kişiler ile yine yoksulluğu ve engellilik durumu ilgili kurumlarca kanıtlanmış 18 yaşını doldurmuş engelli vatandaşlara verilen bu aylıklar 2005 yılı itibariyle yaşlı nüfusun yaklaşık %25'ine (1.050.852 kişi) ve engelli nüfusun yaklaşık %18'ine (279.605 kişi) ulaşmıştır. Ayrıca Temmuz 2005'te kabul edilen yeni Özürlüler Kanunu'yla 18 yaşından küçük engellilerin de kapsam altına alınması ve bu kişilere 126 YTL aylık ödenmesinin öngörülmesi de olumlu bir gelişme olarak kabul edilebilir.

Bu yasalar ile yoksul yaşlı ve engelli vatandaşlara asgari bir gelir desteği ve güvencesi sağlanmış olsa da, bu yasa ve yasanın uygulanışı ile ilgili dikkat çekilmesi gereken bir takım sorunlar vardır. Bu anlamdaki en önemli sorun, yasanın “muhtaç” tanımındaki yoruma açık ifadeler nedeniyle yoksul olmalarına rağmen, bazı yaşlı ve engelli vatandaşları dışarıda bırakmasıdır. Uygulamada, özellikle “muhtaç” durumun tespitinde, devlet çalışanları tarafından, “yeterince muhtaç” olmadıkları düşüncesinden hareket ile “devlete yük olmamaları” için, bazı kişilere bu aylıkların bağlanmaması söz konusu olabilmektedir.

Ayrıca 2005'te çıkan “torba yasa”yla, 900.000 yoksul yaşlının Yeşil Kart ve yaşlılık aylığı, yani yaşlılıkta ciddi bir biçimde gerekli olan sağlık masrafları ve yaşama geliri arasında seçim yapmak zorunda bırakılmaları çok ciddi bir sorundur. Yaşlıların yapmak zorunda bırakıldıkları bu gibi bir seçim, sosyal devlet ilkelerine ters düşmekte ve zaten mağdur olan bu kesimin daha da mağdur bir duruma düşmesi tehlikesini doğurmaktadır.

Özürlüler için ise en önemli sorun sözü edilen aylık ödemenin yeteri kadar duyurulmamasıdır. Yoksul ve özürlü bir fert barındıran haneler arasında 2022 sayılı kanundan haberdar

---

<sup>11</sup> Bu tanımın içine ortopedik, görme, işitme, dil ve konuşma ve zihinsel engelli nüfus girmektedir.

olmayanlar çoğunluktadır. Bu bağlamda gerekli olan, Dayanışma Vakfı müdürlükleri, Toplum Merkezleri, belediyeler ve STK'lar tarafından bir bilgilendirme kampanyası başlatılmasıdır.

## 2.2 Şartlı Nakit Transferi

2004 yılında Dünya Bankası desteği ile uygulamaya konan, SRAP'nin iki bileşeninden biri olan Şartlı Nakit Transferi programı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) tarafından yerel vakıflar aracılığıyla yürütülmektedir. Yoksul ailelere yapılan hamilelik yardımları ile okul öncesi yaştaki çocukların sağlık kontrolü ve okul yaşındakilerin de düzenli olarak okula gönderilmeleri koşuluyla verilen çocuk yardımlarını kapsayan bu tip koşullu yardımlar, Türkiye'de ilk kez uygulamaya konmuştur. Ancak SRAP uygulaması sürekli bir devlet yardımı olarak kanunlaştırılmamıştır. 2005 yılı bitiminde sonlandırılması planlanan SRAP uygulamalarının, program için aktarılmış olan fonun tamamı harcanana dek sürdürülmesine karar verilmiştir. Saha çalışması sırasında, Vakıf çalışanlarıyla yapılan görüşmelerde, Şartlı Nakit Transferi yardımlarının kesilmesinin bölgede çok önemli bir sorun teşkil edeceği ve devlete büyük bir güvensizliğe sebep olmasının yanı sıra, şu an için bu yardım sayesinde bazı asgari ihtiyaçlarını karşılayabilen kesim için yıkıcı bir etki yaratacağı belirtilmiştir.

Tablo 4.13'te görüldüğü gibi, bölgedeki Şartlı Nakit Transferi uygulamaları, Türkiye geneline göre daha yaygındır. Türkiye toplam nüfusunun yalnızca %3,31'i Şartlı Nakit Transferi'nden faydalanırken, bu oran çalışma kapsamına giren illerin toplamında %14,78'dir. Ayrıca tüm bu illerde Şartlı Nakit Transferi başvurusu yapanların %60'dan fazlasının hak kazandığı saptanmıştır. Hakkari ve Şırnak'ta bu oran %50'ye yaklaşırken, çalışma kapsamındaki 21 ilin 12'sinde bu oran %15'in üstündedir. Ancak, bu illerin toplamında yoksulluk sınırı altında yaşayan kesimin, nüfusun en az %60'ını oluşturduğu düşünülürse, uygulamanın hedef kitesinin tümüne ulaşamadığı söylenebilir.

Tablo 4.13: Şartlı Nakit Transferi'nin İllere Göre Dağılımı

İller	Toplam Hane Sayısı	Hakeden Hane Sayısı	Hakeden Hanelerin Toplam Hanelere Oranı (%)	Başvuran Hakeden Oranı	Gerçekleşen Fayda Sahibi Sayısı	Eğitim Fayda Sahibi/ Toplam Fayda Sahibi (%)	Sağlık Fayda Sahibi/ Toplam Fayda Sahibi (%)
Adıyaman	104.577	18.786	17,96	74,68	61.11	67,70	32,30
Ağrı	70.475	11.149	15,82	65,82	21.255	59,31	40,69
Ardahan	24.778	1.212	4,89	60,06	2.474	88,92	11,08
Batman	61.55	17.819	28,95	82,50	70.895	57,45	42,55
Bayburt	17.94	1.409	7,85	66,40	3.788	63,99	36,01
Bingöl	39.87	6.471	16,23	63,43	15.121	67,82	32,18
Bitlis	49.046	5.738	11,70	81,69	17.162	59,95	40,05
Diyarbakır	205.208	34.014	16,58	79,95	99.004	74,87	25,13
Erzincan	61.028	1.811	2,97	51,79	4.953	64,97	35,03
Erzurum	163.147	9.601	5,88	63,53	24.29	66,55	33,45
Gümüşhane	35.035	2.424	6,92	60,90	6.19	59,03	40,97
Hakkari	27.4	11.707	42,73	86,35	33.695	56,47	43,53
İğdir	28.167	2.824	10,03	74,67	7.464	60,05	39,95
K.Maraş	185.792	15.423	8,30	63,86	44.018	66,95	33,05
Kars	55.506	8.324	15,00	72,38	21.673	72,92	27,08
Mardin	92.44	15.874	17,17	75,44	52.094	61,01	38,99
Muş	55.926	9.357	16,73	69,09	29.149	52,46	47,54
Ş.Urfa	210.046	24.636	11,73	79,30	29.418	55,45	44,55
Siirt	34.873	7.737	22,19	79,65	57.619	82,42	17,58
Şırnak	39.873	19.137	47,99	79,85	62.349	52,35	47,65
Van	118.514	24.649	20,80	70,82	71.155	51,20	48,80
Bölge	1.681.191	250.102	14,88	74,16	734.876	63,30	36,70
Türkiye	5.416.419	510.759	3,31	56,74	1.396.498	66,87	33,13

Kaynak: SRAP İstatistikleri

Şartlı Nakit Transferi uygulamaları şu an itibariyle bazı önemli sorunlar barındırmaktadır. Bunlardan ilki, hak kazananları belirleme süreçleriyle ilgilidir. SYDGM tarafından yürütülen Şartlı Nakit Transferi uygulamasından faydalanabilmek için eğitim veya sağlık yardımı talep edilen her çocuk adına, bir başvuru formu doldurulması gerekmektedir. Başvuru formlarında, başvuru sahibinin, sosyal güvenlik durumu, geliri, mülkiyeti, eşinin ve çocuklarının demografik nitelikleri ile yaşanan evin durumuna dair sorular bulunmaktadır. Bu formlar Vakıflardan alınabildiği gibi, okullardan, sağlık kurumlarından ve mahalle muhtarlıklarından da edinilebilmekte ve bu kurum çalışanlarının yardımıyla doldurulmaktadır.

SYDGM ve Dünya Bankası'nın öngördüğü Şartlı Nakit Transferi sistemi, başvuru formlarındaki bilgilerin bilgisayar aracılığı ile SYDGM'ye aktarılmasına ve hak sahiplerinin belli bir puanlama formülüne göre merkez tarafından belirlenmesine dayalıdır. SRAP yetkilileri, Şartlı Nakit Transferi'ne hak kazanan kişileri puanlandırmaya yönelik kriterlerin herkesçe bilinmesinin, sistemi yanıltmaya yönelik eğilimler yaratacağı endişesiyle, bu

kriterleri gizli tutmaktadırlar. Kriterlerin gizli tutulması ve puanlandırmanın merkezde yapılması, aynı zamanda, sahada çalışanların keyfi kararlar almasını engelleme amacını da taşımaktadır. Yeşil Kart gibi yerel düzeyde karara bağlanan uygulamaların, halk arasında sürekli “hak etmeyenlerin” devlet görevlileri ile kurdukları ilişkiler aracılığı ile Yeşil Kart aldığına ve asıl “hak edenlerin” Yeşil Kart alamadığına dair dedikoduların yoğunluğu göz önüne alınırsa, Şartlı Nakit Transferi yardımı alacakların merkezde belirlenmesinin aynı zamanda, yerel düzeyde çalışan görevlileri sorumluluktan kurtararak, halkla karşı karşıya gelmelerini engellediği düşünülebilir. Öte yandan, kriterlerin gizli tutulması ve puanlandırmanın merkez tarafından yapılması bazı durumlarda yerel düzeyde çalışanların rahatsızlığına sebebiyet verirken, bazı durumlarda ise keyfi karar alınmasını tam olarak engelleyememektedir.

Yapılan görüşmelerde Şartlı Nakit Transferi formlarının dağıtımı, teslimatı ve bilgilerin bilgisayara geçirilmesi ile sorumlu olan görevlilerin bir kısmı, merkezde uygulanan puanlandırma sistemini anlayamadıklarından ve bu sistemin birçok ihtiyaç sahibini dışarıda bıraktığından şikayetçi oldular. Ayrıca puanlama sisteminin tüm Türkiye’de aynı şekilde uygulanması ve bölgesel koşulları dikkate almaması da başka bir yakınma sebebidir. Vakıf çalışanları, programın nasıl çalıştığına, başarılı ve başarısız olduğu alanlara ilişkin, kendilerinden bilgi alınmamasından ve Şartlı Nakit Transferi sürecinin oluşmasında dışarıda bırakılıp sadece bilgi toplayan ve para dağıtan konumuna itilmelerinden de rahatsızlıklarını dile getirmişlerdir. Tüm bu sebeplerle, çeşitli düzeylerde Şartlı Nakit Transferi sürecine dahil olan yerel memurlar, farklı yollarla Şartlı Nakit Transferi’nin karar mekanizmalarını etkilemeye çalışmakta, bu da bazı keyfi tutumlara yol açmaktadır.

Bu yollardan bir tanesi Şartlı Nakit Transferi programının açıklamış olduğu %6’lık orana referansla mümkün olmaktadır. Konuştuğumuz Şartlı Nakit Transferi yetkililerinin bir kısmı bu oranı, programın her ilin en yoksul %6’sını hedeflediğinin göstergesi olarak yorumlamakta ve başvuran adayların bazılarını bilgisayar sitemine girmeden elemekteydiler. Bazıları ise Şartlı Nakit Transferi’ni hak edenlerin kim olduğuna tamamen kendilerinin karar verdiğini düşünmekte ve kendi illerinde sadece uygun olduğunu düşündükleri kişilerin isimlerini bilgisayara girmektedirler. Bu kişiler, özellikle Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu’nun yardım vermekte kullanıldığı kriterleri (hastalık, dulluk gibi) Şartlı Nakit Transferi’ne başvuranlardan hangilerinin bilgilerini bilgisayara geçirecekleri konusundaki kararlarında kullanmaktaydılar.



Şartlı Nakil Transferi uygulamalarının merkez-yerel arasında yarattığı gerilimin çok daha trajik boyutlara ulaştığı başka bir sorun ise, kararların merkezden alınmasının vatandaşlara iyi anlatılamaması veya anlatılsa dahi, yerel düzeyde tepkilerini gösterecekleri bir karar mercii olmaması sebebiyle, vatandaşların tepkilerini yardımı dağıtanlara yöneltmesidir.

Şartlı Nakil Transferi programı, dağıtılan yardımın yardıma hak kazanmış çocukların anneleri adına Ziraat Bankası'nda açılan hesaplar aracılığı ile transfer edilmesini öngörmektedir. Ancak bölgede böyle bir programın öngörüldüğü şekilde uygulanması mümkün olmamıştır. Bunun sebebi, bölgede yaşayan yoksulların, özel olarak ise kadınların kurumsal deneyiminin olmaması, çoğu zaman okuma-yazma ve Türkçe bilmemesi ve gene yoksulluk sebebiyle şehirdeki banka şubelerine gitmek için gerekli ulaşım parasından dahi yoksun olmalarıdır. Çoğunlukla kendi yoksulluk döngüleri içinde bir zamansallıkla yaşayan ve kentin kurumsal zamansallığına da alışık olmayan bu kadınlar, yardımın ne aralıklarla ve ne zaman verildiğini bir kurumsal önderlik olmadığı sürece takip edememekte ve bu da bazen yardımların düzensiz alınmasıyla, bazen ise kadınların her ihtiyaç duyduğunda kurumlara başvurmasıyla sonuçlanmaktadır.

Tüm bu faktörler göz önüne alındığında değişik illerde, değişik dağıtım yolları uygulanmaya başlanmıştır. Örneğin Diyarbakır'da, gelen eğitim yardımları okul müdürlerinin hesabına yatmakta ve bu parayı okul müdürleri hak edenlere ulaştırmaktadır. Bilhassa böyle durumlarda müdürler okulların birer yardım kurumuna dönmesinden ve para almayan ailelerin kendilerini suçlamalarından duydukları rahatsızlıkları sıklıkla dile getirmişlerdir.

Van'da ise, kadınların Ziraat Bankası'na gitmesi kadınların toplumsal hayata katılması açısından önemli bulunmuş ve bunun için kadınların bankadan kolay hizmet almasını sağlayacak bir hizmet geliştirilmesine çalışılmıştır. Buna göre, hak sahibi çocukların anneleri, hak sahibi olduklarını muhtardan öğrenmektedirler. Bankada yığılmayı önlemek için mahallelerin bankadan para çekecekleri günler sıraya konularak, paranın çekilme günü ve saati muhtarlar aracılığıyla dağıtılan kartlarla hak sahiplerinin annelerine bildirilmektedir. İlk anda bu yöntem akla yatkın da gelse, Van'da sistem büyük zorluklara sebep olmuştur. Şartlı Nakil Transferi'ne hak sahibi olma durumu muhtarlar tarafından halka bildirildiği için, muhtarların evi önünde izdiham yaşanmakta ve muhtarların evi tarafımızdan da gözlemlendiği üzere izdiham sırasında büyük zarar görmekte, pencereleri ve duvarları yıkılmaktadır. Bundan daha da vahimi Şartlı Nakil Transferi'ne hak kazanamayan bir ailenin Van'daki bir muhtarı

öldürmesidir. Bir diğer deyişle Şartlı Nakil Transferi dağıtımlarının kararını vermemesine rağmen, bölgedeki talebin yüksekliğinin ve arzın azlığının ceremesini, yerel dağıtıcılar çekmektedir. Gerçekten de konuşulan muhtarlar, mahallerinde Şartlı Nakil Transferi'nin neye göre verildiğini anlayamadıklarını, aileler arasında çok küçük farklar bulunduğunu, herkesin yoksul ve muhtaç olduğunu vurgulamış; birilerini seçen bir sistemdense hiç yardım verilmemesini tercih edeceklerini söylemişlerdir. Aynı yaklaşım Diyarbakır'da da dile getirilmiştir. Çatışma sonrası göçün yoğun olduğu mahallelerde, bilhassa yasal düzlemde garanti altına alınmış tazminat haklarının hala sunulmaması, yerel belediyelere altyapı ve diğer sorunlar için yeterli fon ayrılmaması ve devlet tarafından sosyal altyapı yatırımı yapılmaması ise, bu yardımların yarattığı izdihamı ve yardımların kısıtlılığını, vatandaşların, fazladan bir aşağılama olarak algılamasına yol açmaktadır. Tüm bu sebeplerle, bu yardımların kapsamlı olması, miktarının artırılması, düzenli olması ve başka herhangi bir politikanın yerini almaya yönelik olarak tasarlanmadığının iyi anlatılması çok önemlidir.

Şartlı Nakil Transferi'nin bir diğer önemli sorunu verilen tutarların azlığıdır. Program dahilinde, ilköğretimdeki kız öğrencilere her ay 22 YTL, erkek öğrencilere 18 YTL, orta öğrenimdeki kız öğrencilere 39 YTL, erkek öğrencilere 28 YTL, 0-6 yaş grubu sağlık kontrolü yapılan çocuklara ve bebek bekleyen kadınlara ise 17 YTL yardım yapılmaktadır. Bu tutarlar ilk çocuk için verilen rakamlar olup, sonraki çocuklar için düşmektedir. Bu durumda, bölgede, örneğin beş çocuğu olan ve çocuklarının hepsi en iyi şartlarla yardımdan yararlanan bir ailenin geliri dahi asgari ücretin yarısından azdır.

Gerek Şartlı Nakil Transferi projesinin Tablo 4.13'de gösterilen istatistiksel verilerinden, gerekse saha araştırmalarındaki birebir görüşmelerden çıkan sonuç, Şartlı Nakil Transferi'nin eğitim alanındaki yardımlarının etkin bir biçimde duyurulup kayda değer sayıda haneye ulaşabildiği yönündedir. Ancak gebelik ve sağlık alanındaki yardımlar yeteri kadar duyurulmamakta, hatta bazı SYDV'ler tarafından doğum oranlarını artırdığı gerekçesiyle hiç uygulanmamaktadır. Bölgede çalışan bazı sağlık personeli gebelik yardımına karşı çıkarak, bu yardımın duyurulmamasını özellikle istemişlerdir. Diyarbakır'da da bu yardımdan pek çok kimsenin haberi bulunmamaktadır. Hatta bölgede bir muhtarla yapılan görüşmede bizim ısrarlarımız sonucu muhtar vakfi aramış ve vakıftan böyle bir yardımın olmadığı söylenmiştir. Oysa, istatistiksel olarak Türkiye ve bölgede doğum oranlarının düştüğü bilinmektedir ve insanların ayda 17 YTL için çocuk sahibi olmak isteyecekleri iddiası pek gerçekçi

gözükmemektedir. Bu sebeple, kanımızca bu istatistikler sağlık görevlileriyle paylaşılmalı ve görevliler program konusunda bilgilendirilerek katılımları sağlanmalıdır.

Şartlı Nakil Transferi yardımlarının bir diğer sorunu yardımların düzenli olmamasıdır. Şartlı Nakil Transferi programında, nakit transferlerinin devamlılığı, eğitimin devamlılığına ve sağlık kontrollerinin düzenli olarak yapılmasına bağlıdır. Bu anlamda transferin devam etmesi için okullardan, sağlık ocaklarından ve vakıflardan merkeze geri bildirim esastır. Ancak bazı durumlarda bilgisayarların çalışmamasının ya da örneğin, sağlık kurumlarındaki iş yoğunluğunun geri bildirim düzenli olmasını engellediği belirtilmiştir. Her ne kadar bu tür durumların sıkça yaşanmadığı söylenmiş olsa da, bu yardıma güvenen aileler için böyle hataların yıkıcı bir etki yaratacağı açıktır.

SRAP projesinin geçici olmaktan çıkarılıp, devlet politikasının bir parçası haline getirilerek sürekli kılınması, yoksulluğun giderilmesi ve varolan sisteme güven sağlanması açısından çok önemlidir. Zira, yoksulluğu yaratan en önemli faktörlerden biri gelir yetersizliğinin yanı sıra, düzenli gelir konusundaki belirsizlik ve buna bağlı olarak gelecek konusundaki güvensizliktir. Yukarıda da belirtildiği gibi bölgede yapılan görüşmelerde Şartlı Nakil Transferi'nden yararlanan birçok kişi ve bazı SYDV yetkilileri bu programın geçici olması konusundaki endişelerini dile getirmiş ve bu sebeple etkinliğini sorgulamışlardır. Bize göre SRAP projesinin birkaç yılla sınırlı kalmayıp düzenli hale getirilmesi zorunludur.

Ancak Şartlı Nakil Transferi projesi, öngördüğümüz geniş kapsamlı gelir transferi programının yerini tutamaz. Bu, kapsamının darlığı ve yapılan ödeme tutarlarının düşüklüğü kadar, projenin mantığından da ileri gelmektedir. Proje gelir aktarımını bir davranış değişikliği yaratmak amacıyla gerçekleştirmektedir. Şartlı Nakil Transferi'ne hak kazanan ailelerin eğitim ve sağlık alışkanlıklarını değiştirmeleri hedeflenmektedir; fakat bu hedefe ulaşıldığı takdirde yoksulluğun yenilebileceğine dair bir kanıt yoktur. Ayrıca sağlık ve eğitim hizmetlerinin arzı da yetersizdir; bu hizmetlere ulaşılabilirliğin yeni yatırımlar ve düzenlemelerle sağlanması gerekmektedir. Bölgedeki sorun yatırım eksikliği, düşük yoğunluklu çatışma ortamının yarattığı zarar ve güvensizlik ve formel istihdam olanaklarının kısıtlılığı olarak tanımlandığında, kanımızca nakit transferinin sadece “bölgede yaşama ve yoksulluk sınırının altında olma” şartına bağlı olarak yapılması anlam kazanmaktadır.

### 2.3 Mevcut Nakit Transferi Uygulamalarına İlişkin Önerilerimiz

- *Yaşlı ve Özürlü Aylıklarına ilişkin sorunlar giderilmeli*
  - 2022 sayılı kanunla verilen yaşlı ve özürlü aylıkları ile ilgili en önemli sorunlar, yasanın “muhtaç” tanımındaki yoruma açık ifadeler nedeniyle yoksul olmalarına rağmen bazı yaşlı ve engelli vatandaşları dışarıda bırakması ve 2005 yılında yürürlüğe giren “torba yasa” ile yaşlılık aylığı almanın Yeşil Kart alma önünde bir engel teşkil eder hale gelmesidir. Bu kapsamda, söz konusu yardımları düzenleyen yasaların tüm muğlaklıkları giderilecek şekilde yeniden düzenlenmesini ve bu aylıkları alan kimselerin Yeşil Kart alması önündeki engellerin kaldırılmasını öneriyoruz.
  - Ayrıca, 2022 sayılı kanunun hak edenlere sistemli ve yaygın bir şekilde duyurularak hak sahiplerinin yardımlara erişiminin sağlanması konusundaki eksilikler de giderilmelidir.
- *Dünya Bankası'nın Sosyal Riski Azaltma Projesi kapsamında uygulanan Şartlı Nakit Transferleri daha şeffaf hale getirilerek uygulanmaya devam etmeli*
  - Yukarıda da belirtildiği üzere, Şartlı Nakil Transferi şu anda Dünya Bankası kredisi ile uygulanan ve Türkiye genelindeki en yoksul %6'lık kesime ulaşmayı hedefleyen geçici bir programdır ve Dünya Bankası desteği bitiminde hükümet tarafından sürdürülüp sürdürülmeyeceği de belirsizdir.
  - Şartlı Nakil Transferi'ne kimin hak kazanacağı ile ilgili değerlendirme kriterleri şeffaf değildir ve Şartlı Nakil Transferi'ne başvuranlar genelde muhtarların, yerel yetkililerin, okul müdürlerinin keyfi bir şekilde eleme yapmalarından şikayet etmektedirler.
  - Programın daha istikrarlı ve öngörülebilir bir hale gelmesi için kriterler şeffaflaştırılıp keyfi uygulamaların önü alındıktan sonra Şartlı Nakil Transferi programının devam ettirilmesi gerektiği görüşünderiz.

### 3. Önerilen Doğrudan Nakit Transferi Programı

Türkiye'de sosyal politika alanı büyük çoğunlukla formel sektöre yönelmiştir. Sosyal harcamalar içinde en büyük kalem Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'a bağlı olarak çalışanlar ve bunların bakmakla yükümlü olduğu kişiler ile bu kurumlardan emekli olmuş kişilere yönelik emeklilik maaşları ve sağlık hizmetleridir. Oysa formel sektörün kapsadığı nüfus, özellikle çalışmanın kapsamı alanındaki bölgede, seçkin bir azınlığı

oluşturmaktadır. Ekonomik dönüşüm süreci de çalışanların giderek daha az oranda formelleşeceğini göstermektedir. Daha önceki dönemlere nazaran istihdamın sürekliliği azalmış, enformel çalışma yaygın hale gelmiştir. Bölgedeki dinamikler göz önünde bulundurulduğunda da formel sektörün ileride daha çok önem kazanacağını söylemek mümkün görünmemektedir. Bu nedenle nüfusun büyük bir kısmına ulaşması amaçlanan bir sosyal politikanın istihdama bağlı olarak sürdürülmesine imkan yoktur. Nitekim, Avrupa ülkeleri de dahil olmak üzere birçok ülkede sosyal politika harcamaları yoksulluğa karşı mücadelede, doğrudan gelir transferlerine ve sosyal yardıma doğru bir eğilim göstermektedir. Bu nedenlerle, yoksulluğa karşı doğrudan gelir aktarımının bölgede en önemli sosyal politika aracı olarak benimsenmesi bizim önerilerimizin de başında gelmektedir. Bu kısımda bölgede uygulanabilecek yeni bir gelir aktarımı uygulamasının içeriği, kapsamı ve maliyetine ilişkin öngörülerimizi sunacağız.

- *Yoksul vatandaşlara yönelik, şartsız bir şekilde verilecek bir sosyal yardım programı bölgede uygulamaya geçirilmeli*
  - Bölgedeki yoksulluk profili göz önüne alındığında ve yukarıdaki değerlendirmelerin ışığında, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki yoksul nüfus için temel bir vatandaşlık hakkı olarak doğrudan gelir transferi yapılması önerilmektedir. Bölgenin politik geçmişi göz önünde bulundurulduğunda, gerek bölgedeki dışlanmışlık hissini gidermek, gerekse bölge halkı için daha önce varolmayan ve devlet tarafından sunulabilecek asgari güvencenin sağlanması açısından, bölgeye yönelik pozitif bir ayrımcılık yoluna gidilmesi şarttır. Ancak bu şekilde, bölgedeki yoksulluk etkileri biraz olsun giderilebilir. Doğrudan gelir transferi aracılığıyla bölgeye girecek nakit paranın bölgede kullanımı sayesinde, bölgede uzun zamandır eksikliği hissedilen ve acilen üzerine gidilmesi gereken güven ve refah eksikliğine bir nebze de olsa müdahale edilebilir ve daha da önemlisi bu nakit para sayesinde alım gücü artırılarak ekonomi canlandırılabilir.
  - Sosyal yardım programlarının tasarlanmasındaki en önemli etkenlerden bir tanesi hedef kitlenin doğru olarak seçilmesi ve bu kitleyi kapsayacak kriterlerin belirlenmesidir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, yoksulluğun en etkin biçimde giderilmesi ve bütçenin getirdiği kısıtlamalar çerçevesinde hedef kitle belirlenmesine dikkatli bir şekilde eğilmek gerektiği gözlemlenmiştir. Yaşlılar, özürülüler ya da çocuklu aileler gibi çeşitli grupları hedef alan sosyal yardım programları bu kitlelere etkin bir biçimde ulaşırsa da bu kesimler dışındaki yoksul

nüfusu dışarıda bırakmaktadır. Bu sebeple dünyada sıkça uygulanan ve bölgede yaşama şartıyla, yoksul tüm nüfusu hedef kitlesi olarak belirleyen türde gelir transferi programları Doğu ve Güneydoğu Bölgeleri için daha uygun olacaktır.

- Çeşitli dünya tecrübeleri ışığında, uzmanlar, sosyal yardım programları için hedef kitlenin belirlenmesinde aşağıdaki üç etkenin önemle dikkate alınması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu etkenler, hedef kitle belirlenmesinin *etkin*, *hesaplı* ve *basit* olması gerekliliğidir. *Etkin*, hedef kitlenin dikkatlice belirlenmesi ve yapılan yardımların bu kitlenin tamamına ulaşmasının sağlanması; *hesaplı*, yapılan yardımların mümkün olduğunca büyük bir kısmının hedef kitleye ulaşması ve yardım programı için harcanan tutarın mümkün olduğunca az kısmının yardım dışı bürokratik giderlere harcanması; *basit* ise, hedef kitlenin tanımının en açık ve en belirleyici şekilde yapılması ve bu tanımın gerek başvuranlar, gerek karar verenler açısından kolayca anlaşılması olarak tanımlanabilir.
- Tüm bunlar göz önüne alındığında kanımızca 3. Bölüm'de de anlatıldığı gibi tüm kusurlarına rağmen bölgede en etkin şekilde çalışan sosyal politika aracı olarak tanımladığımız Yeşil Kart temel alınabilir. Varolan Yeşil Kart sistemi, hedef kitlenin belirlenmesinde *etkin* bir kriter olacaktır. Bölgedeki tahmini yoksul nüfus, dolayısıyla hedef kitle, iyimser bir tahminle, nüfusun en az %60'ını oluşturmaktadır. Yeşil Kart uygulaması halihazırda bölge nüfusunun yaklaşık %38'ini kapsamaktadır. Burada üzerinde durulması gereken iki nokta, Yeşil Kartın kapsadığı nüfusunun tamamının yoksul kesimden gelip gelmediği ve Yeşil Kartın şu anda kapsamadığı yoksul nüfusun nasıl kapsanabileceğidir.
- Raporun 3. Bölümü'nde de belirtildiği üzere, araştırmamız sırasında Yeşil Kartın hak etmeyen kişilere verildiğine dair kanıyı destekleyecek hiçbir bulgu elde edilmemiştir. Her ne kadar gazete ve televizyonlarda Yeşil Kartın hak etmeyen kişilere verildiğine dair haberler çıksa da gözlemlerimiz bunların istisnai olduğu ve genel durumu yansıtmadığı yönündedir. Yeşil Kart ile ilgili temel sorun daha çok Yeşil Kart sistemindeki sorunlu sayılabilecek çeşitli kriterler nedeniyle (kullanmamasına rağmen adına kayıtlı gayri menkulü olması; Bağ-Kur'a borcu olması sebebiyle Bağ-Kur'dan çıkamaması ve bir yandan da Bağ-Kur sisteminden yararlanamaması; politik sebeplerle Yeşil Kart alma sürecindeki emniyet soruşturmasını geçememesi gibi) birçok yoksul kişinin bu imkandan yararlanamamasıdır. Bu sorunun giderilebilmesi için Yeşil Karta hak kazanmanın mülk sahipliği üzerinden değil, gelir üzerinden yapılması; karar verme

sorumluluğunu taşıyan memurlara keyfi olarak koydukları kotaların zararlı etkilerinin anlatılması; özellikle Bağ-Kur prim borçlarına ilişkin düzenlemeler yapılması ve emniyet soruşturmalarının kaldırılması çok önemlidir. Bunların yanı sıra, Yeşil Kart uygulamasını yürüten kurumların şeffaflık ve hesap verebilirlik kriterleri göz önünde bulundurularak yeniden yapılandırılması gereklidir ve bu anlamda yine 3. Bölüm’de işleyişi detaylı şekilde açıklanan Diyarbakır Yeşil Kart ofisi bir örnek oluşturabilir.

- Yeşil Kart sisteminin hedef kitle belirlemedeki uygunluğunu irdelemeye devam edecek olursak, yukarıda belirtilen sorunları giderici nitelikte düzenlemeler yapılmış haliyle Yeşil Kart sistemi üzerinden gelir transferi yapmak, kısa vadede uygulanabilecek en *hesaplı* seçim olacaktır. Zira, kapsamlı bir nakit transferi programına geçişte en çok maliyeti olan aşama, yeni bir sistemin uygulamaya konulması ve yerleşmesidir. Oysa Yeşil Kart sistemi 1992’den beri uygulanmakta olup yerleşmiş ve özellikle bölgede görece olarak başarılı bir uygulamadır. Doğrudan gelir transferlerinin bu sistem üzerinden yapılması yeni hiçbir bürokratik maliyet gerektirmemektedir.
- Son olarak Yeşil Kart sistemi üzerinden doğrudan gelir transferi yapmak hem kullanıcılar, hem de uygulayıcılar açısından en *basit* seçenek olacaktır, çünkü saha araştırmalarında da gördüğümüz üzere Yeşil Kart sistemi gerek kentsel, gerekse kırsal bölgelerde herkes tarafından bilinmekte ve gereklilikleri ve işleyişi herkes tarafından anlaşılmaktadır.
- Burada önerdiğimiz doğrudan gelir transferi programı, Yeşil Kart kriterlerini sağlayan hanelere aylık 150 YTL’yi geçmeyecek bir gelir aktarımı yapılmasına dayanmaktadır. Yardım, Yeşil Kart sahibi olan hanelerdeki ilk ferde 60 YTL; mevcut ise ikinci ferde 30 YTL; üçüncü, dördüncü ve beşinci fertlere ise 20 YTL olarak (5 kişi veya daha büyük hanelerde en çok 150 YTL) düşünülmüştür. Bu miktar, OECD eşdeğerlik ölçeği kullanılarak, yetişkin birey başına günlük 2 YTL verilmesi öngörüsüne dayanılarak hesaplanmıştır; bu miktar, bölgesel fiyat deflatörü hesaba katıldığında yaklaşık olarak hem Dünya Bankası’nın, hem de DİE’nin günlük 2 dolar olarak hesapladığı yoksulluk kriterine denk gelmektedir.

#### Tahmini Yıllık Maliyet

Çalışma kapsamına giren illerdeki nüfusun 10 milyon olduğu ve %60’ının yoksul olduğu düşünüldüğünde, Yeşil Kart sistemindeki iyileştirmelerin ardından, doğrudan gelir transferine

hak kazanacak olan nüfusun 5 milyon civarında olması gerekir. Ancak bu sayıya bir anda değil aşama aşama ulaşılabacaktır. Buna rağmen hesaplamalarımız hedef kitlenin 5 milyon olduğu göz önüne alınarak yapılmıştır. Bölgedeki yoksul hane nüfusu ortalaması göz önünde bulundurulduğunda (yoksul ailelerin ortalama büyüklüğü yedi kişidir), nüfusun tümü kapsandığı zaman, doğrudan gelir transferlerinin yıllık maliyeti şu şekilde hesaplanabilir:

( Nüfus / hane halkı nüfusu ) x hane başına düşen gelir x 12 ay

(5 milyon / 7 ) x 150 YTL x 12 ay = yaklaşık olarak 1.260.000.000 YTL

Bu durumda doğrudan gelir transferlerinin yıllık maliyeti en çok 1.25 milyar YTL olarak tahmin edilebilir.



## SOSYAL HİZMET KARŞILIĞI GELİR AKTARIMI

Sosyal Hizmetler alanının gelişmişlik düzeyi, bilhassa kentsel bölgelerde yaşam kalitesini anlamak için en önemli verilerden biri olarak değerlendirilebilir. Sosyal hizmetler alanının ortaya çıkışı modernleşme ve şehirleşmeyle yakından ilgilidir ve bu süreçler sonucunda doğan, ancak piyasa yoluyla giderilemeyen toplumsal ihtiyaçların giderilmesinin öncelikle devlet ve daha sonra sivil toplum kuruluşları tarafından üstlenilmesine işaret eder. Bu çerçevede dünyanın birçok ülkesinde sosyal hizmetler, eğitim ve sağlıktan sonra en yaygın kamusal hizmet alanı olmuştur. Yaşlı, çocuk, özürlü ve hastalara yardım ve onların bakımının kurumsal olarak üstlenilmesi, mahalle düzeyinde kültürel ve sosyal faaliyetlerin desteklenmesi, dezavantajlı grupların gerek gelir yardımı, gerek kapasite artırımı ile güçlendirilmesi ve toplumsal entegrasyonu artırıcı önlemler alınması gibi çoğunluğu maddi olmayan toplumsal gereksinimleri öne çıkaran programlar, sosyal hizmetlerin temel konuları arasında sayılabilir.

Türkiye’de sosyal hizmetler alanının önemi 20. yüzyılın başı gibi erken bir tarihte kavranmıştır. Şu an faaliyet gösteren biçimiyle Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ise 1983 tarihinde 2828 sayılı kanun gereği oluşturulmuştur. Ancak Türkiye’de 20. yüzyılın başından bu yana, sosyal hizmetler, büyük ölçüde muhtaç olarak tanımlanan belli hedef grupların ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik çalışmalarla sınırlı kalmıştır. Türkiye gibi şehirleşme oranı ve yoksul sayısı oldukça yüksek bir ülkede, sadece 9000 çalışanı ile, sosyal hizmetler kurumunun sosyal hizmet talebinin en fazla yüzde 10-15’ini karşılayabildiğini söylemek mümkündür (Görür, 2005).<sup>12</sup>

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu’nun muhtaç grupların ihtiyaçlarını gidermek dışında üstlendiği belki de en önemli işlev, az sayılarına, personel açığına ve altyapı eksikliklerine rağmen toplum merkezleri aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Toplum merkezleri yönetmeliğinin 4. maddesi, merkezlerin amacını “hızlı toplumsal değişim, şehirleşme ve göç sonucu ortaya çıkan sorunlarla baş etmekte bireyler, gruplar, aileler ve topluma destek olmak” olarak tanımlamakta ve yerel yönetimler, devlet kurumları ve STK’larla işbirliğinin önemini vurgulamaktadır. Toplum merkezleri, özellikle göç almış bölgelerde kurulmuş ve hedef kitlelerini bireyler olarak değil, mahalleler olarak

<sup>12</sup>Görür, Burhan, (2005), <http://www.sodav.org/sosyalhizmetlernereye.doc>

belirlemişlerdir. Bu anlamda kuruldukları bölgelerde, sosyal hizmet alanının çeşitlendirilmesinde, toplumsal katılım ve dezavantajlı grupların güçlenmesinde önemli roller üstlenmişlerdir. Ayrıca Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun kurduğu toplum merkezleri, yerel yönetimlere ve STK'lara da örnek olmuş ve son birkaç yıldır bu kurumlar da toplum merkezi benzeri yapıları hayata geçirmeye başlamışlardır.

Çalışmamızda hem devlet yetkilileriyle, hem alt düzey memurlarla, hem de yoksul bölgelerde yaşayanlarla yaptığımız mülakatlarda sürekli gündeme gelen konulardan bir tanesi Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nde yaşanmış olan çatışma ortamı ve bunu izleyen göç ile yoksulluğun, burada yaşayan insanları ve geleneksel ilişki ağlarını ne denli yıpratmış olduğuydu. Bu sebeple, bize göre, toplumsal aidiyet mekanizmalarının büyük ölçüde çöktüğü, her seviyede büyük bir güven buhranının yaşandığı ve varolan sorun çözme mekanizmalarının işlevselliğini yitirdiği bölgede, sosyal hizmet alanının canlandırılması ve bu sayede ailelerin yaşam koşullarının biraz olsun iyileştirilmesi, bireylerin güçlendirilip, toplumsal entegrasyonun sağlanması en önemli sosyal politika önceliklerinden biridir. Çalışmanın yapıldığı bölgedeki insanların geleceğe karşı umutsuzluk duydukları ve bu umutsuzluğun bilhassa evin fiziksel koşullarıyla, mahalleden izolasyonla ya da evde hasta, çocuk ya da yaşlı olmasıyla yakından ilişkili olduğu gözlemlenmiştir. Öte yandan, örneğin bu umutsuzluğun, Diyarbakır'da belediyenin açtığı çamaşırhaneler gibi toplum merkezi benzeri ve insanların bir araya gelip çeşitli faaliyetlerde bulunduğu yerlerin var olduğu mahallelerde çok daha az olduğu saptanmıştır. Bu tür yerler, uzun dönemde gene bölgede sıklıkla gözlenen ve insanların şehir ortamında, bilhassa siyasi görüş ayrılıkları sebebiyle birbirlerine duydukları güvensizliği, biraz olsun azaltmakta önemli bir rol oynamıştır. Ancak bölgede bu tür yerlerin çok kısıtlı bir halk kitlesine hizmet edebildiği de görülmüştür.

2000 yılı nüfus sayımına göre 10 milyonun üzerinde nüfusu olan bölgede, şu an itibariyle Doğu Anadolu Bölgesi'nde yedi, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde ise Siirt'te dört ve Batman'da üç olmak üzere sadece on dört toplum merkezi bulunmaktadır. Bu toplum merkezleri de, kaynak, personel ve bina yetersizliği sebebiyle çok kısıtlı faaliyetlerin ötesinde, hatta bazen mahalle çocuklarını soba önünde ısıtmak, öğrencilere okuma odası sağlamak dışında, fazla bir faaliyet gösterememektedir. Bu kurumların çoğaltılması ve kapasitelerinin artırılarak, mahalleler için gerçek birer merkez haline getirilmesi kanımızca çok önemlidir. Ancak, halkın katılımını sağlayıcı mekanizmaların oluşturulması da esastır. Yukarıda da belirtildiği gibi bölgede sosyal hizmete olan ihtiyaç ve talep çok yoğundur ve bu yoğun

ihtiyaç ve talep halkın katılımı ve belirli işleri üstlenmesi sağlanmadan karşılanamayacaktır. Bölgede bu tür bir katılımın önündeki engel yoksulluktur ve sosyal hizmetler alanının genişletilmesi, yoksulluğa karşı yürütülmesi gereken uygulamalardan bağımsız olarak düşünülemez. Sosyal hizmetler alanı tarafından karşılanabilecek ihtiyaçların çokluğuna ve çeşitliliğine rağmen, yoksulların büyük bir kısmının tüm günlerini acil ihtiyaçlarını gidermek amacıyla sağlık ocaklarında ya da işçi pazarlarında bekleyerek, farklı kurumlardan sosyal yardım almaya uğraşarak geçirdiği bölgede, belirli bir gelir desteği olmaksızın, insanların gönüllülük esasıyla sosyal hizmet görevleri üstlenmeleri çok zor olacaktır. Bu görüş saha çalışmamızla da desteklenmiştir. Van'da toplum merkezi ve STK'larda, Diyarbakır'da ise çamaşırhanelerde yapılan görüşmelerde, insanların sosyal hizmet alanına hizmet verici olarak katılımının ancak yoksulluklarına somut çözümler getirilebildiği ölçüde gerçekleşeceği söylenmiştir. Tüm bu sebeplerle ve dünyada uygulanmış benzer örnekler ışığında, bize göre sosyal hizmet alanı ile gelir getirici faaliyetler birleştirilmeli ve insanların sosyal hizmet karşılığı gelir desteği aldığı programlar bölgede bir an evvel yürürlüğe konmalıdır. Böyle bir program, iş karşılığı gelir desteği olarak tanımlanabilir. Ancak dünyada iş karşılığı gelir desteği olarak tabir edilen diğer programlardan farklı olarak bu programda, iş tanımları sosyal hizmet alanıyla sınırlı tutulmalıdır. Bu sayede bölgede ulaşılması öngörülen iki sosyal politika aracı (yoksullukla mücadele ve yaşam kalitesinin artırılması) aynı çatı altında birleştirilebilecektir.

Raporun bu bölümünde önce dünyada uygulanmış olan iş karşılığı gelir desteği programı örnekleri kısaca tartışılacak; Türkiye'deki benzer uygulamalar değerlendirilecek ve son olarak da, öngördüğümüz sosyal hizmetlerle gelir aktarımının birleştirileceği bir programın bileşenleri açıklanacaktır.

#### *Dünyada İş Karşılığı Gelir Desteği Programları*

Yoksul gruplara, devletin gözetimi altında belirli işlerin yapılması karşılığında, bizzat devlet tarafından gelir desteği verilmesi uygulamaları, dünyada 1980 sonrasında yaygınlaşmış bir sosyal politika aracıdır. Ancak yaygınlaştığı biçimiyle iş karşılığı gelir desteği programları olarak tanımlanan bu uygulama, sosyal hizmet alanını değil, daha çok piyasa içinde oluşmuş işleri temel alır. Bir sosyal politika aracı olarak düşünüldüğünde bu uygulamanın avantajı, yoksulların gelirine katkıda bulunmaktan öte, yoksul grupların bu tür programların içinde geçici olarak yer almalarını ve programdan çıktıktan sonra piyasada iş bulacak bilgi ve beceriyi edinmelerini amaçlamalarıdır. Bu anlamda iş karşılığı gelir desteği programları, yine

1980 sonrası artmış olan ve sosyal devletin karşılıksız gelir yardımıyla yoksulları devlete bağımlı kıldığına ve üretkenlikten uzaklaştırdığına dair eleştirilere bir cevap olarak geliştirilmiştir.

Bununla birlikte, iş karşılığı destek programları çok çeşitli eleştirilere de maruz kalmıştır. Bunların en önemlileri, bu tür programların ücretleri düşürerek piyasa ilişkilerine müdahale etmesi, program içinde yer alan kişilerin muhtaçlık durumundan dolayı fazlasıyla disiplinli ve baskıcı iş koşullarına tabi olması ve programın gene kişilerin muhtaçlık durumundan yararlanarak yarı-zamanlılık gibi esnek çalışma koşulları yaratması ve dolaylı da olsa emek karşısında sermayeyi güçlendirmesidir. Bu eleştirilerden anlaşılacağı gibi, iş karşılığı gelir desteği programlarının en büyük sorunu emek piyasasına verdikleri zarardır. Piyasada yaratılan işler, ücretleri düşürülmüş ve devlet tarafından disipline edilmiş işgücü tarafından karşılandığı ölçüde, bu ağın dışında kalan ve ücretleri ile talepleri daha yüksek olan emek haliyle dışlanmaktadır. Bu işlerin çoğunlukla yoksulları desteklemek kadar, özel yatırımların risklerini azaltacak şekilde daha disiplinli ve düşük taleplere sahip bir emek arzı yarattığı da sık sık dile getirilen bir eleştiri olmuştur.

Öte yandan bazı iş karşılığı gelir desteği programlarının, çalışma aracılığı ile yoksulların topluma katılımını ve bireysel anlamda güçlenmelerini sağlamakta başarıya ulaşmış çarpıcı örnekler oluşturduğu da yadsınamaz. Bunlardan biri Arjantin'de 2002 krizlerinden sonra uygulanmaya başlanan Jefes programıdır. 2002 öncesinde de Trabajar ismiyle daha dar kapsamlı olarak sürdürülmüş olan bu gelir desteği programında temel hedef, aşırı yoksulluk içindeki kişilerin haftada azami 20 saat sosyal hizmetler alanında çalışmaları, kurslara ve eğitim programlarına katılmaları veya özel sektörde istihdam edilmeleri karşılığında belirli bir gelir ile desteklenmeleridir. Jefes programında yer alanlar, çocuk ve yaşlılara yönelik bakım hizmetleri, yoksul bölgelerdeki bakımsız evlerin boyanması, gereksinim duyulan yerlerin tamirata, bahçe düzenlemeleri ve çiçeklendirme gibi, mahallelerde yaşayan kişilerce yapılabilecek türde hizmetler karşılığında desteklenmişler, ya da daha düşük oranda olsa da (bu tür uygulamalar içinde en çok eleştirilen) yol yapımı gibi geniş altyapı projelerinde ya da belediyenin sorumluluğundaki sokak temizliği işlerinde de çalıştırılmışlardır. Yerel yönetimlerle ve özellikle de belediyelerin organizasyonu ile yürütülen tüm bu işler, Çalışma Bakanlığı'nın yerel ofisleri, belediyeler ve yerel konseyler tarafından izlenmiştir. Sonuç olarak, çoklu karar alma ve denetleme mekanizmalarının başarılı işleyişi sonucunda 2 milyon kişiye ulaşan program, 2003 yılında ülkede işsizlik oranını %2.5 oranında azaltmış (Galasso

ve Ravallion 2003)<sup>13</sup> ve bir yandan da yoksul mahallelere sosyal hizmet götürülmesi ve altyapı sorunlarının iyileştirilmesi konularında önemli adımlar atılabilmesini sağlamıştır. Arjantin hükümeti 2002 yılında Jefes programına (Dörtte biri Dünya Bankası fonlarından oluşmak üzere) toplam 500 milyon ABD Doları harcamıştır. 2003 yılında harcanan 500 milyon ABD Dolarının ise, bu kez yarısı Dünya Bankası'ndan gelmiştir. Bu rakamların neredeyse tamamı Jefes çalışanlarının gelirlerine aktarılırken, projede kullanılan araç ve gerecin maliyeti çoğunlukla yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarınca karşılanmıştır (Wray ve Tcherneva 2005).<sup>14</sup>

Öte yandan, İskandinav ülkeleri ve sosyal hak temeline göre işleyen Avrupa ülkelerinde, iş karşılığı gelir desteği uygulamaları, daha çok yoksul grupların sosyal dışlanmasını önlemeye ve özerkliğini korumaya yaptıkları vurgularla meşrulaşan bir sosyal politika şeklini almıştır. “Emek aktivasyonu politikaları” çerçevesinde geliştirilen bu uygulamalarda, kişinin emek piyasasına katıldıktan sonra dahil olması beklenen eğitim programları ve kurslar öne çıkmaktadır. Bu meslek eğitimleri ve kurslar, devlete bağımlı gelir desteği alan bir nüfus yaratılması yerine, bu eğitimlerden geçen kişilerin emek piyasasında istihdam edilebilir hale gelmesini amaçlamaktadır. Sözü geçen ülkelerde hizmet sektöründe yaratılabilecek iş olanaklarının fazla olması, sosyal devletin etkinliğinden ve kapsayıcılığundan feragat edilmeksizin uygulanan bu politikaların başarısını sağlamıştır.

Türkiye ile refah rejimi açısından benzerlik gösteren Güney Avrupa ülkelerinde de bölgesel düzeyde yürütülen iş karşılığı gelir desteği programları yaygındır. Örneğin İspanya'da gelir desteği karşılığında zorunlu çalışmaya ve topluma katılımı sağlamaya yönelik iş anlaşmaları imzalatılmaktadır. Bu anlaşmalarda, bir yıl süren belirli bir gelir desteği karşılığında piyasa işlerinde veya sosyal hizmetler alanında çalışma zorunluluğu getirilebildiği gibi, sadece aktif olarak iş aranmasının ya da eğitim ve meslek programlarına katılımın da yeterli olacağı belirtilmektedir. İtalya'da ise, 1998 yılında asgari gelir desteği uygulamasının (RMI – Reddito Minimo d'Inserimento) yürürlüğe girmesi ile bu destekten yararlanacak kişilere çeşitli işler yaptırılması gündeme gelmeye başlamıştır. İspanya'daki gibi İtalya'da da bu uygulamalar yerel yönetimler tarafından örgütlenip yürütülmektedir. Ancak RMI, kişiler açısından, kamu hizmet sektöründeki işleri, önlerine konduğu şekliyle kabul etme baskısı yaratan bir uygulama

<sup>13</sup> Galasso, E., Ravallion, M., *Social Protection in Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas*, World Bank, Washington D.C., 2003.

<sup>14</sup> Wray, L.R., Tcherneva, P. (2005): “Common Goals – Different Solutions: Can Basic Income and Job Guarantees Deliver Their Own Promises?”, *Rutgers Journal of Law and Urban Policy*, 2(1), p.125-166.

olduğu ve emek piyasasının kurallarını bozduğu için eleştirilmektedir. Diğer yandan birçok gözlemci RMI'nın ülkedeki yoksullukla mücadelesini başarılı bulmuştur. Fakat bu kişiler de, RMI'nın emek piyasasını güçlendirme uygulamalarına ters düşmemesinin, emek piyasasında tarihsel olarak kazanılmış hakları korumak ve sistemi düzenlemek açısından önemli olacağını belirtmektedir (Benassi ve Mingione 2003: 149)<sup>15</sup>.

### *Türkiye'de Mevcut Eğilimler*

Yoksul grupları istihdam alanına yöneltmeyi amaçlayan sosyal politika önerileri, Türkiye'de de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun attığı adımlarla işlerlik kazanmış durumdadır. "İş karşılığı gelir desteği" tipi uygulamalar, SYDV'nın 2001 yılından beri Dünya Bankası ile ortaklaşa yürüttüğü SRAP "Yerel Girişimler" Bileşeniyle ve 2003 yılından beri de Avrupa Birliği Hibe Programlarının, İŞKUR ile ortaklaşa planladığı "Aktif İşgücü Programları Projesi" ile sürdürülmektedir.

### *SRAP Yerel Girişimler Bileşeni*

SRAP'ın Yerel Girişimler Bileşeni, gelir getirici projeler; istihdama yönelik beceri kazandırma eğitimleri; toplum yararına çalışmalar için geçici istihdam; sosyal altyapı ve hizmet merkezlerinin kuruluş ve geliştirilmesi ve toplum yararına yönelik kapsamlı çalışmalar olmak üzere beş başlıktan oluşmaktadır. Gelir getirici projeler kapsamında ağırlıklı olarak, bitkisel-hayvansal üretim, tarımsal ürün işleme, el sanatları, hediyelik eşya üretimi, perakendecilik gibi birçok konuda geliştirilmiş olan projelere destek sağlanmaktadır. İstihdama yönelik beceri kazandırma bileşeninde, ahşap, taş, metal işleme, dokumacılık gibi el sanatları eğitimleri veya kentsel alanlar için sekreterlik, tesisatçılık, bahçıvanlık, bakıcılık gibi hizmet sektörüne yönelik işler kapsamındaki eğitimler desteklenmektedir. Toplum yararına yapılacak işler arasında ise içme suyu temini, sulama sistemlerinin bakım ve onarımı, küçük ölçekli atık su arıtma, yol, park-piknik alanlarının temizliği ve onarımı, ağaçlandırma, budama, doğal kaynakların korunması-geliştirilmesi gibi işlerle ilgili projeler desteklenmektedir. Sosyal altyapı ve hizmet merkezlerinin kuruluş ve geliştirilmesi ile toplum yararına yönelik kapsamlı çalışmalar bileşenlerinde ise yoksul nüfusa doğrudan yatırımda bulunmak yerine, daha kaliteli ve kapsamlı sosyal hizmetler sunabilecek kurumların yaygınlaştırılması hedeflenmiştir.

---

<sup>15</sup> Benassi, D., Mingione, E., "Testing the Reddito Minimo d'Inserimento in the Italian Welfare System," in G. Standing, (ed.), *Minimum Income Schemes in Europe*, International Labour Office, Geneva, 2003 pp. 105-153.

SRAP bu desteklerden yararlanacak yoksul şahısların sosyal güvencesi olmaması şartını koşmaktadır. Başvuru sahiplerinin yararlanıcı olup olmayacaklarının belirlenmesi için Şartlı Nakit Transferi'ndekine benzer bir puanlama formülü geliştirilmiştir. Projeden yararlanacak her kişi adına doldurulan formlardaki bilgiler SYDV tarafından bilgisayara girilmekte, sonrasında ise oluşturulan yoksulluk puanı üzerinden yararlanıcılar ve desteklenecek projeler SYDGM tarafından belirlenmektedir. Bilhassa gelir getirici projeler söz konusu olduğunda işletmelerin sürdürülebilir olması, projelerin desteklenme kararını etkileyen faktörlerdendir.

Henüz çok kısa bir tarihi olmasına rağmen, bölgedeki uygulaması açısından SRAP yerel girişimler bileşenini, yukarıda bahsettiğimiz çerçevede ve saha çalışmamız ışığında değerlendirmek gerekirse, programın bölgede yoksullukla mücadeleye ve kalkınmaya katkısının oldukça kısıtlı olduğunu söylemek mümkündür. Her şeyden önce program, yukarıda bahsettiğimiz iş karşılığı destek programlarından farklı olarak, girişimcilik esasına dayanmaktadır. Grupların ve bireylerin projelerini kendilerinin oluşturmaları beklenmekte ve kişilerin yoksulluğu ve projenin sürdürülebilirliği ile topluma katkısı değerlendirilerek, SRAP fonundan yararlanmaları sağlanmaktadır. Oysa girişimcilik, toplumda emek, vasıflı emek ve sermaye gibi üretim unsurlarından daha kıt bulunan bir kaynaktır. Daha önceki bölümlerde tanımladığımız yoksulluk ve yatırım eksikliği ile de birleşince bölgede, programın hedeflediği kitlenin bu projelere başvurması daha da zor olacaktır. Görüştüğümüz birçok SYDV müdürü, yoksul nüfusun acil ihtiyaçları karşılanmadığı sürece bu tür gelir getirici projelere başvurunun da kısıtlı olmasının doğal olduğunu söylemişlerdir.

Van, Türkiye'de SRAP Yerel Girişimler Bileşeni'ne en yoğun başvuru olan kentlerden bir tanesidir ve bu SRAP projesi yöneticilerinin yoğun çalışması sonucu mümkün olmuştur. SRAP'ın Van'da SYDV'den bağımsız bir altyapı ve kadroya sahip olması da bunu kolaylaştıran ve kanımızca örnek alınması gereken bir faktördür. Muhtarlar ve mahalle ileri gelenleri ile yapılan toplantılar ve STK'larla sıkı bir iş birliğini önemseyen Van SRAP yönetimi, projenin duyurulması için ellerinden geleni yapmış, daha sonra ise fon alacağını düşündükleri projeleri, başvuranlarla birlikte çok çeşitli kereler yeniden kaleme alarak, merkez tarafından kabul edilebilir hale getirmişlerdir. Bunun da ötesinde, başvuranlara projenin getirileri ve götürülerinin -örneğin Bağ-Kur girişi yapma, ortak çalışma, danışman bulundurma, geri ödeme mecburiyetleri gibi- iyi anlatılması, kurulan işletmelerin sürdürülebilir olması konusunda da çok fayda sağlamıştır. Bu anlamda Van tecrübesi, SRAP

projesi gibi projeler iyi çalışsa dahi, sosyal hizmet alanı dışında gerçekleştirilen iş karşılığı gelir programlarında -bilhassa girişimcilik esasına dayandığı takdirde- karşılaşılabilecek sorunları irdelemek açısından çok önemli bir örnek teşkil etmektedir. Ayrıca projenin değerlendirilmesi bölgede uygulanan sosyal politika biçimlerinin bölgeye uygun, katılımcı ve yerel düzeyde örgütlenmelerinin ne kadar gerekli olduğunun da altını çizmek açısından önemlidir.

Bu sorunların ilki, programın kurgulamış olduğu hedef kitle ile bölgede bulunan yoksulların özellikleri arasındaki farktan kaynaklanmaktadır. Program, kendisinin ve içinde bulunduğu toplumun ihtiyaçlarını piyasa ve kurumsal dil içerisinde ifade edebilen, kurumsal becerileri gelişmiş bir yoksul grup varsaymaktadır. Oysa daha önceden de belirtildiği gibi, bölgede yaşayan yoksul vatandaşların çoğunluğunu, köyden kente göç etmişler oluşturmaktadır. Bu sebeple, yoksul gruplar birçok açıdan kentte var olan ilişki ağlarının dışında kalmış, piyasaya devletin tarım politikaları aracılığıyla ilişkilendirilmiş ve kurumsal tecrübeleri geçmiş dönemde köy işleri, tarım kredileri ve son dönemde Yeşil Kart aracılığı ile biçimlenmiştir. Bir diğer deyişle piyasaya yönelik bireysel iş geliştirme ve bu tür işleri kurumsal dilde ifade etme olanakları kısıtlıdır.

Gerçekten de SRAP projelerinin bilhassa kentsel alanda asıl hedef kitlesine erişmediği, SRAP çalışanlarıyla yapılan görüşmelerle de ortaya çıkmıştır. Van'da projeyi duyurmaya yönelik tüm gayretlere rağmen, istihdama yönelik proje teklif sayısı 2005 yılı Kasım ayı itibarıyla 100'ün altında olup, bunun 25 kadarını tarım projeleri oluşturmakta, geri kalan proje başvurularının çoğu ise berber ve bakkal dükkanı açmayı amaçlamaktadır. Yapılan mülakatlarda bu tür küçük işletmelerin kısa zamanda ciddi zararlarla kapatıldığı ifade edilmiştir. Ayrıca daha evvelden de belirttiğimiz gibi, proje tekliflerinin çoğu, SRAP çalışanlarının ŞNT yardımı almaya gelen insanları teşvik etmeleri ve projeleri kendilerinin kaleme almasıyla gerçekleşmiştir.

Daha da önemlisi projeye başvuruların çoğunluğu, göçle gelen nüfustan değil, uzun süredir kent ağları içinde yer almış ancak bazı sebeplerle (borç, iş yerinden memnun olmama, iş yeri kapanması gibi) kendi işini kurmaya karar vermiş kişilerden oluşmaktadır. Bölgede yaşanan mutlak yoksulluk, daha önceden de belirtildiği gibi vahim boyutlarda olup, birçok hanenin mahalle dışına dahi çıkamamasıyla sonuçlanmaktadır. Bu gibi grupların önceliği asgari ihtiyaçlarını sağlamaktan ibarettir. Sağlık kısmında anlatıldığı gibi en temel haklardan bile zorlukla yararlanan bu grupların herhangi bir risk alması, üstelik de yaşanmış olan çatışma



ortamının getirdiği güvensizlikle de birleşince, imkansız gibidir. Bu gibi gruplar için örneğin projedeki Bağ-Kur şartı yıldırıcı bir etkidir ve gelirleri garanti altına alınmadığı sürece Yeşil Kartın getirilerinden vazgeçmeleri söz konusu olmayacaktır.

Tüm bu etmenler göz önüne alındığında SRAP çalışanlarının karşılaştıkları zorluğun boyutunun da Yerel Girişimler Bileşeni'nin başka bir sorunu olduğu tahmin edilebilir. SRAP çalışanları merkezin kurgulamış olduğu yoksul kategorisi ile gerçek hayatta karşılaştıkları yoksullar arasında kendi çabaları ile köprü kurmaya çalışmakta ve bu hem merkezle, hem vatandaşlarla ilişkilerini gergin bir hale getirmektedir. SRAP'ın Yerel Girişimler Bileşeni hakkında Şartlı Nakit Transferi yardımı sırasında bilgi sahibi olan vatandaşlar, programdan yararlanmak istemekte; ancak nasıl ve hangi projeye başvuracaklarını hayal edememekte; SRAP çalışanları ise iletişim kurma kapasiteleri ölçüsünde bu vatandaşların büyük bir kısmına yardım etmeye çalışsalar da doğal olarak fazla bir başarı gösterememektedir. Karşılıklı güvensizlik ve önyargıların yoğun olduğu bölgede, bu tür kurum dili ve bölgedeki yoksulluk dili arasındaki geçişsizlikler, vatandaşların devleti kayırmacılık ve dışlamayla suçlamalarına ve devlet çalışanlarının ise vatandaşları tembellik ve cahillikle yargılamalarına sebep olmaktadır.

Tüm bu sorunları aşan az sayıda örnekte ise (Van'da 11 kişi tarafından ortaklaşa kurulmuş, cam sektöründe tecrübeli bir kişinin önderliğinde hayata geçmiş, Paşabahçe'den alınan ürünleri süsleyip Paşabahçe'ye geri veren bir cam süsleme atölyesi) bölgenin pazar ağlarının dışında olması, başarının sürebileceği konusunda kuşklar yaratmaktadır. Bu anlamda, başarılı örnekler dahi kısa dönemde bölgede alım gücünün artırılmasının en temel amaç olması gerektiğini göstermektedir.

Van'da SRAP Yerel Girişimler Bileşeni'nin gelir getirici projeler dışındaki ve bizi başta kurduğumuz çerçeve bağlamında daha fazla ilgilendiren ve sosyal hizmetler alanına uygun olarak değerlendirilebilecek diğer beş başlığına sadece 25 başvuru olmuştur. Çoğunluğu kentlerde çocuk yuvası, yetiştirme yurdu ya da toplum merkezine okuma ve bilgisayar odası kurma ile kırsal alanda ağaçlandırmayla sınırlı olan bu projelerin bu kadar düşük sayıda olması da gene, bu tür projelerin ya zaten kurumsal yapıya kavuşmuş olan tüzel kişilikler tarafından ya da yoksul grupların bir araya gelip inisiyatif olarak geliştirilmesi gerekliliğidir. İlgi çekici olan, sayısı az da olsa bu tür inisiyatifleri sadece kırsal kesimde yaşayanların almış olmasıdır. Geri kalan türde projelere başvuranların çoğunluğunu zaten örgütlenme kapasitesi

gelişmiş olan devlet kurumları oluşturmaktadır. Bölgede STK'ların sayısının az olması da projelere ilginin az olması ile doğru orantılıdır. Son olarak SRAP'ın doğrudan devlete bağlı olması, bazı STK'lar ve sivil inisiyatiflerin devletle güven ilişkisi henüz oluşmadığı için projelere başvurmamasına yol açmaktadır.

Özetlemek gerekirse SRAP Yerel Girişimler Bileşeni'nin gelir getirici proje destekleri yukarıda sayılan faktörlerden ötürü yoksullukla mücadelede fazla etkin olamasa da bölgede para akışı ve alım gücü arttığı ve toplumsal entegrasyonu sağlayıcı önlemlerle birleştirildiği ölçüde bu etki çoğalabilir. Ancak bunlar yukarıda sözünü ettiğimiz sosyal hizmet karşılığı gelir desteği programlarının yerini tutamaz. Öte yandan SRAP yerel girişimler bileşkenin bizi ilgilendiren diğer alt başlık kaynaklarının daha iyi uygulanabilmesi için bölgede örgütlenme kapasitesini geliştirici uygulamalar yapılması ve bilhassa yerel yönetimler ve STK'lar ile daha aktif bir iş birliğine gidilmesi önemli bir adım olacaktır.

#### *AB-İŞKUR Aktif İşgücü Programları Projesi*

50 milyon Avro'luk bir bütçeye sahip olan AB-İŞKUR “Aktif İşgücü Programları Projesi,” SRAP Yerel Girişimler Bileşeni'nden farklı olarak sadece belirli bir yoksulluk sınırının altında kalanları değil, tüm işsiz nüfusu hedefleyen çeşitli projeleri içermektedir. Söz konusu projeler üç başlık altında toplanmaktadır. Bunlardan bizim için en önemli olanı birincisidir. Bu başlık işgücü piyasasına girmekte zorlanan kişilerin istihdam edilebilmesi için, piyasada ihtiyaç duyulan becerilerin kazandırıldığı meslek eğitimlerini almalarına yönelik projeleri kapsamaktadır ve bilhassa İskandinav örneğine benzemektedir. Bu başlık altında yapılan uygulamalarda, yerel yönetimler ya da STK'lar tarafından üretilen projelere hibe edilen AB fonları, farklı alanlarda eğitim programları ve kursların açılması için kullanılmakta, ayrıca bu kursu alan kişilere kurs boyunca belirli bir ücret verilebilmektedir.

Saha araştırmasında AB-İŞKUR projelerinin farklı şehirlerde farklı ölçülerde kullanıldığı ve bunun da toplumdaki sivil örgütlenme ve yerel yönetimlerin kapasitesi ile yakından ilişkili olduğu görülmüştür. Örneğin Van'da AB-İŞKUR fonları büyük ölçüde atıl kalmışken, Diyarbakır'da bu fonlara değişik düzeylerdeki yerel yönetimler ve STK'lar tarafından başvurular olmuştur. Avrupa Birliği'nin İŞ-KUR ile birlikte yürüttüğü Aktif İşgücü Programlarının “Yeni Fırsatlar” bileşeni kapsamında, 3 milyon Avro'su Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'ne olmak üzere, Türkiye'ye hibe edilen 32 milyon Avro'luk bütçenin yaklaşık 913.000 Avro'su, 2005 yılında Diyarbakır'da 605 kişinin katıldığı 7 projeye

verilmiştir. Diyarbakır'da yapılan görüşmelerde örneğin belediyenin yaptığı, genç kızlara yönelik çocuk bakıcılığı projesinin, genç kızların istihdamını sağladığı öğrenilmiştir. Ancak, bu projenin başarısının Diyarbakır'da belirli bir orta sınıf kesiminin var olması sayesinde olduğu ve bölgenin tümü için bir örnek teşkil edemeyeceğinin altı çizilmelidir. Ayrıca bu tür iş bulmaya yönelik projeler belirli gruplara, bilhassa gençlere imkan sağlarken, toplumsal entegrasyonu sağlamaya hizmet etmeyecek, yoksul mahallerde toplumsal ihtiyaçların karşılanmasını sağlamayacaktır. Bunun da ötesinde dünyanın diğer ülkelerinde var olan benzeri uygulamalarda görüldüğü üzere bu tür projeler, genellikle yeterli işgücü kapasitesiyle çalışan bazı alanlara kamunun ihtiyaçtan fazla işgücü yetiştirmesi ve büyük olasılıkla en yoksul kesimden gelen bu işgücünün, daha talepkar mevcut işgücüyle yer değiştirmesi anlamına gelmekte ve emek piyasasının zararına işlemektedir.

Ancak bu örnekle altının çizilmesi gereken nokta, yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşlarının örgütlenme kapasitesi ve bu kapasitenin geliştirilmesinin iş karşılığı gelir desteği programlarındaki önemidir. Bu tür projelerin uygulanabilmesi için ara mekanizmalar şarttır. Van'da SRAP çalışanlarının büyük özverileri ile sadece 100 kişiye ulaşılırken, Diyarbakır'da sadece yedi projede 600 kişinin katılımının sağlanması buna örnektir.

### *Sosyal Hizmet Karşılığı Gelir Desteği*

Çalışmamız kapsamında Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nde geniş kapsamlı bir sosyal hizmet işi karşılığı gelir desteği programını önermekteyiz. Bu program her ne kadar AB-İŞKUR ve SRAP Yerel Girişim Bileşenlerinin örgütlenme biçimi, kapsadığı bazı projeler ve hedef kitle seçiminden esinlense de, dünyada benzer örneklere yöneltilen eleştiriler ve bölgenin kendi koşulları göz önüne alınarak oluşturulmuştur. Bu bağlamda önerimiz böyle bir programın yoğunlukla bölgede piyasa dışında yer alan ve sosyal hizmet alanı içinde bulunan işleri kapsamasıdır. Bu tür işler bir yandan yoksullara gelir desteği sağlayacak; bir yandan bu gruplara kentsel bilgi, beceri ve kurumsal tecrübe sağlayarak onların güçlendirilmesine katkıda bulunacak; bir yandan da piyasa dışında kaldığı için karşılanamayan ancak yaşam kalitesi açısından hayati önem taşıyan sosyal hizmetler ve toplumsal entegrasyon ihtiyaçlarının giderilmesini kolaylaştıracaktır. Bu işlerin hayata geçirdiği yaşam şekilleri ve faaliyetler, insanların yaşadıkları çevre ile bütünleşmelerini sağlayacak, özellikle yeni yerleşilmiş mahallelerde oluşabilecek koparılmışlık ve çaresizlik hislerinin tamirini mümkün kılacaktır.

Yukarıda da belirtildiği gibi sosyal hizmet alanı Türkiye’de yeterince çeşitlenmemiş ve halkın ihtiyacına göre şekillenmemiştir. Örneğin Adıyaman gibi son on yılda kentsel nüfus oranı %40’tan fazla artmış bir kentte, sadece bir tane, o da kent merkezinde yer alan, toplum merkezi bulunmakta, merkez son derece sınırlı faaliyetlerde bulunmakta ve tek bir personel istihdam etmektedir. Oysa gene Adıyaman’da sosyal hizmetlere ait ve tamamıyla boş olan bir huzurevi bulunmaktadır. Bir diğer deyişle yoksulluğun yoğun olarak yaşandığı kentte ihtiyaç duyulan sosyal hizmetler alanında büyük boşluklar devam ederken, var olan kaynaklar israf edilmiştir. Dahası, Adıyaman gibi yoksul kentlerde sosyal hizmet alanına giren evde yaşlı bakımı, çocuk bakımı, hasta yardımı, mahalle güzelleştirilmesi, binaların iyileştirilmesi ya da toplumsal entegrasyonu sağlayacak kültürel faaliyetler gibi ihtiyaçlar piyasa tarafından da karşılanmamaktadır. Türkiye’de sosyal hizmet sektörünün toplam işgücüne oranının düşüklüğü bunun bir göstergesidir (Tablo 4.14). Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde oldukça kısıtlı istihdam olanakları ve sosyal hizmet kurumu sayısı ve payının Türkiye geneline nazaran daha düşük olduğu varsayılabilir. Ancak bunun uzun dönemde artması arzulan bir sonuçtur ve proje aynı zamanda burada istihdam edilebilecek bir işgücü de yetiştirecektir.

Tablo 4.14: Sosyal Hizmet Sektörü Bileşenlerinde Çalışanların Toplam Aktif İşgücüne Oranı

	Türkiye (%)	Kent (%)	Kır (%)
Eğitim hizmetleri	3,5	5,4	1,5
Sağlık işleri ve sosyal hizmetler	2,2	3,2	1,1
Diğer toplumsal, sosyal ve kişisel hizmet faaliyetleri	4,5	6,8	1,9
TOPLAM	10,2	15,4	4,5

Kaynak: DİE, *Türkiye İstatistik Yıllığı*, 2004, (Ekonomik faaliyete göre çalışan hanehalkı fertlerinin yıllık kullanılabilir geliri, 2003 istatistiğinden), s. 367.

### *Sonuç ve Öneriler*

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri’nde hızlı göç ve şehirleşme, yaşanmış olan çatışma ortamı ve yoksulluk, bölgede bilhassa kentsel nüfusun sosyal hizmet ihtiyacını doğurmuştur. Bölgede bir kaç örnek dışında henüz bu tür bir sosyal hizmet ihtiyacına cevap verecek kurumsal altyapı oluşmamıştır. Bu kurumsal altyapının oluşması ise, ancak yerel yönetimler, devlet kurumları ve STK’ların sıkı iş birliği ve halkın katılımıyla gerçekleşebilir. Bu tür bir iş birliği, örneğin devletin kuracağı toplum merkezleri, belediye ve belediyenin açacağı aşevleri,

bölgede önemli birer sosyal politika merkezi olan sağlık ocakları ve okulların farklı görevler üstlenerek ve beraberce böyle bir programa katkılarıyla ulaşılabilecek bir hedeftir.

Öte yandan yoksulluk, işsizlik ve güvensizlik sebebiyle, bu tür bir kurumsal yapı olsa dahi bölgede yaşayanların sosyal hizmetler alanına toplumsal katılımı garantilenemeyecektir. Bu sebeple önerimiz, uygulanacak sosyal hizmet programının, yoksullukla mücadele amacıyla uygulanması öngörülen gelir aktarımı programları ile desteklenmesidir. Dünyada uygulanan benzer örnekler ışığında program kapsamında yer alan kişilere haftada 20 saatlik sosyal hizmet çalışması karşılığı ayda 200 YTL'lik bir ücret verilmesini öngörüyoruz. Somut istihdam kararlarının yerel düzenleyici kurumlar tarafından verilmesinin ve yoksul kişilere öncelik sağlanmasının da çok önemli unsurlar olduğunu belirtmek gerekir. Ayrıca uzun dönemde, sosyal hizmet alanında eğitim almış ve tecrübe kazanmış bu kişilerin, piyasada bu tür işler olduğu ölçüde kamu dışında da istihdam edilebileceklerini ve kurumsal bilgi ve beceriyle, bölgesel kalkınmaya katkıda bulunabileceklerini de düşünüyoruz.

Bu kapsamda yapılabilecek projelere bir kaç örnek vermek gerekirse:

▪ *Toplum Merkezi Odaklı Projeler*

- Türkiye'de halihazırda 80 tane olan toplum merkezi, toplum odaklı hizmet verme açısından başarılı bir model olarak alınabilir. Özellikle İstanbul'da bu merkezler toplumsal ağlar kurmayı, toplumsal faaliyetleri örgütlemeyi, STK'lar ile ortaklıklar başlatmayı ve mahallede sosyal yaşamın bir odak noktası haline gelmeyi başarmışlardır.
- Bu program çerçevesinde bölgede, şu anda 18 olan toplum merkezi sayısının 120'ye çıkarılması (50.000 nüfus başına bir toplum merkezi düşecek ve her toplum merkezinde 5 sosyal hizmet görevlisi çalışacak şekilde)
- Her toplum merkezinin bulunduğu bölgede, yaklaşık 50 kişi (kısa dönem kurslardan geçtikten sonra) için şu tür sosyal hizmetler karşılığı gelir desteği programları uygulanmasını öneriyoruz: çocuk ve yaşlı odaklı faaliyetler düzenlenmesi; özellikle yoksul mahallelerin fiziksel olarak iyileştirilmesi ve binaların tamiratına yönelik işler; gençlik klüpleri (tiyatro, spor, müzik, vs.).
- Sosyal Hizmet görevlisi olarak çalışacak kişilerin eğitimi Hacettepe Sosyal Yüksek Okulu'nun da danışmanlığıyla bölge üniversitelerinde 2 ve 4 yıllık programlar açılarak sağlanabilir.

▪ *Belediye Odaklı Projeler*

- Belediyeler tarafından açılan aşevleri yoksullukla mücadelede önemli ve başarılı bir mekanizma olarak düşünülebilir. Ancak bölge belediyeleri, yeterli sayıda aşevi açacak maddi kaynağa sahip değildir.
- Bu program çerçevesinde, bölgede 10.000'den fazla nüfusu olan yerleşim birimlerinin belediyelerine, günde 1.000 kişi için yemek hazırlayacak ve programa katılan personel tarafından işletilecek şekilde aşevleri açılması için kaynak aktarılmasını öneriyoruz.
- Bu durumda bölgede 250 aşevi açılması ve bu aşevlerinde 3.000 kişinin sosyal hizmet karşılığı gelir aktarımı çerçevesinde istihdam edilmesini öngörüyoruz.
- Ayrıca bu aşevlerinin genel yemek dağıtımının yanısıra 2. Bölüm'de öngörüldüğü üzere okullara, toplum merkezleri ve çeşitli kamu kurumlarına yemek sağlamaları söz konusu olabilir.
- Siyasi görüşlerine bakılmaksızın yerel yönetimlere sağlanacak ek fonlar yoluyla, belediyelerin sosyal hizmet alanındaki faaliyetlerinin, yerel koşulları göz önünde bulundurarak, kendi öngördükleri şekilde çeşitlendirilmesi mümkün olabilir.

▪ *Okul Odaklı Projeler*

- Bölgede yaklaşık 11.000 okul bulunmaktadır. Bunların, çok az öğrenciye sahip olanları dışında her birinde müzik, tiyatro, fotoğraf, marangozluk, vs. gibi müfredat dışı faaliyetlerin örgütlenmesi amacıyla ikişer kişinin program çerçevesinde eğitim görmesini ve istihdam edilmesini öneriyoruz.
- Böylece hem çocukların okula ilgisinin artması hem de özellikle öğretmenlerin mahalle sakinleri arasından seçilmesi durumunda cemaat, veliler ve eğitim kurumları arasında şu anda mevcut olmayan ilişkilerin sağlanması beklenebilir.
- Okullarda görev alacak bu kişilerin ilgili meslek liseleri veya meslek yüksekokulları ile üniversite öğrencileri arasından (belki staj mahiyetinde) seçilmeleri de düşünülebilir.
- Ayrıca bu tür kişilerin 2. Bölüm'de anlatıldığı gibi YİBO'lara büyük katkıda bulunacağı da öngörülmektedir.

▪ *Sağlık Ocağı Odaklı Projeler*

- Sosyal hizmetler içinde son kategori olarak, daha önce belirtilen, sağlık ocaklarına bağlı olarak çalışacak hemşire yardımcılarını sayılabilir.

- Bu kişilerin özellikle sağlık ocağının bulunduğu bölgede yaşayan kişiler arasından seçilip, belirli bir eğitimden geçtikten sonra sağlık ocaklarına gelen kişilere yapılması gerekenleri kolaylaştırma konusunda bilgi vermeleri, dil problemi yaşadıklarında yardımcı olmaları, vs. beklenmektedir.
  - Bu kategori ile birlikte 2.000 kişinin daha program çerçevesinde istihdam edilmesini öngörüyoruz.
- *İstihdama Yönelik Kurslar*
- Son olarak da istihdam öncesi kısa dönem kurslara katılan kursiyerlere de -AB-İŞKUR projelerinde olduğu gibi- kurslara devam ettikleri sürece istihdam edilenlere verilecek ücret kadar ödeme yapılmasını öneriyoruz.

#### *Tahmini Yıllık Maliyet*

- Her toplum merkezinin 50 kişiyi yukarıda belirtilen türde topluma yararlı işler çerçevesinde örgütleyebileceği düşünülürse, bölgede oluşturulacak 120 toplum merkezinin 6.000 kişiye,
  - Bölgedeki belediyeler tarafından açılacak 250 aşevinde çalışacak 3.000 kişiye,
  - Bölgede 11.000 ilköğretim okulunda müfredat dışı faaliyetleri yürütecek yaklaşık 20.000 kişiye,
  - Bölgedeki 1.000 sağlık ocağında hemşire yardımcılığı yapacak 2.000 kişiye
- olmak üzere yıllık toplam 31.000 kişiye sosyal hizmet karşılığı gelir aktarılacağı düşünülürse, bu programın yıllık toplam maliyeti  $(31.000 \times 200 \text{ YTL/ay} \times 12 \text{ ay}) = 74.400.000 \text{ YTL}$  olacaktır.

## KAYNAKÇA

Benassi, D., Mingione, E., “Testing the Reddito Minimo d’Inserimento in the Italian Welfare System,” in G. Standing, (ed.), *Minimum Income Schemes in Europe*, International Labour Office, Geneva, 2003.

Castaneda, T., et al. *Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons form Latin American and the United States*, World Bank, Washington D.C., 2005.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Sosyal Güvenlik Reformu Tasarısı*, 2005.

Da Silva e Silva, Maria Ozanira. “From A Minimum Income to A Citizenship Income: The Development of the Income Transfer Programs in Brazil,” Paper presented to Tenth Congress of the Basic Income European Network, Barcelona 19-20 September, 2004.

DİE, *Hanehalkı İşgücü Veritabanı*: <http://lmisnt.pub.die.gov.tr/die/plsql/lmwebtur.lmwebform>

DİE, *Türkiye İstatistik Yıllığı*, 2004.

DPT, *Sosyo-Ekonomik Göstergeler, 1950-2004*. Ankara, 2006.

Galasso, E., Ravaillon, M., *Social Protection in Crisis: Argentina’s Plan Jefes y Jefas*, World Bank, Washington D.C., 2003.

Görür, Burhan <http://www.sodav.org/sosyalhizmetlernereye.doc>

İpekyüz, N., M. Özcan, G. Akay ve N. Aytekin, *GAP Bölge Kalkınma Planı Sağlık Sektörü Raporu*, Diyarbakır, 2001.

Milli Eğitim Bakanlığı, *Milli Eğitim Sayısal Verileri 2004-2005*.

OECD, *Education at a Glance*, 2004.

Sağlık Bakanlığı, *Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü Çalışma Yıllığı*, 2002.



Sağlık Bakanlığı, *Sağlıkta Dönüşüm Programı*, 2004.

Saylan, Türkan, *Milliyet*, 4 Mayıs, 2005.

Wray, L.R., Tcherneva, P., “Common Goals–Different Solutions: Can Basic Income and Job Guarantees Deliver Their Own Promises?”, *Rutgers Journal of Law and Urban Policy*, 2(1), 2005.