

RAPOR

# YOKSULLUK DÖNGÜSÜNDEN ÇIKIŞ ŞARTLI EĞİTİM YARDIMI

NERGİS DAMA, DİLUBA TOKLUCU SUNDARAM



YOKSULLUK  
DÖNGÜSÜNDE ÇIKIŞ  
ŞARTLI EĞİTİM YARDIMI

COPYRIGHT © 2018

Bu yayının tüm hakları SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama vd.) yollarla basımı, yayımı, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

SETA Yayınları 123  
I. Baskı: 2018  
ISBN: 978-605-7544-09-4

Uygulama: Erkan Söğüt  
Baskı: Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş., İstanbul

**SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI**

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE  
Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90  
www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

**SETA | İstanbul**

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43  
Eyüpsultan İstanbul TÜRKİYE  
Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

**SETA | Washington D.C.**

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 1106  
Washington D.C., 20036 USA  
Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099  
www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

**SETA | Kahire**

21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen Flat No: 19 Cairo EGYPT  
Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985 | @setakahire

**SETA | Berlin**

Französische Straße 12, 10117 Berlin Germany  
Tel: +49 30 20188466

# YOKSULLUK DÖNGÜSÜNDE ÇIKIŞ ŞARTLI EĞİTİM YARDIMI

Nergis DAMA, Dilruba TOKLUCU SUNDARAM



SETA

SIYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI  
FOUNDATION FOR POLITICAL, ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH  
مركز الدراسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية



# İÇİNDEKİLER

---

SUNUŞ | 7

ÖZET | 9

GİRİŞ | 11

EĞİTİMDE SOSYAL YARDIM UYGULAMASI OLARAK  
ŞARTLI NAKİT TRANSFERİ | 15

ÜLKE UYGULAMALARINDA ŞARTLI NAKİT TRANSFERİ | 19

TÜRKİYE'DE ŞARTLI NAKİT TRANSFERİ | 47

SONUÇ VE ÖNERİLER | 63

## TABLolar LİSTESİ

1. ŞNT Uygulayan Ülkeler
2. ŞNT Pilot Uygulama İl ve İlçeleri
3. Ortaokul ve Lise Kademesinde ŞEY Alan Öğrencilerin Cinsiyete Göre Dağılımı (2013-2017)
4. İlkokul, Ortaokul ve Ortaöğretim Düzeyinde Cinsiyete Göre Okullaşma Oranı (Yüzde, 2012-2017)
5. Çocuk Başına Verilen ŞEY Miktarı (TL, 2003-2017)

## ŞEKİLLER LİSTESİ

1. Raporda İncelenen Ülkeler
2. Rapor Kapsamında İncelenen ŞNT Programları

## GRAFİKLER LİSTESİ

1. İncelenen Ülkelerin Gini Katsayıları
2. 2004-2015 Döneminde Bolsa Familia Programından Yararlanıcı Aile Sayısı (Milyon)
3. Türkiye'de Şartlı Sağlık Yardımı Miktarları (2003-2016)
4. İlkokulda ŞEY Faydalanıcılarının Cinsiyete Göre Dağılımı (2013-2017)
5. Bölgelere Verilen ŞNT Miktarı (TL, 2017)
6. Bölgelere Verilen ŞNT Miktarının Dağılımı (Yüzde, 2017)
7. ŞEY'e Ayrılan Kaynak (TL, 2003-2017)

# SUNUŞ

---

Ülkeler, toplumlar ve bireyler arasındaki sosyal ve ekonomik eşitsizliğin artması yoksulluk sorununu küresel bir düzleme taşımaktadır. Birçok gelişmiş ülke yoksul vatandaşlarını korumak için yoksullukla mücadele programları uygularken gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde yoksullukla mücadele bir beşeri sermaye yatırımına dönüşmüştür. Yoksulluktan kurtulmanın en etkili aracı olan eğitim alanında yapılan uygulamalar da yoksul aile çocuklarını eğitim sürecine dahil etmeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda 1990'lardan sonra uygulanmaya başlanan Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) dezavantajlı çocukları okula kazandırması, eğitim süresini artırması ve istihdama hazırlaması vb. özellikleriyle yaygın bir uygulama haline gelmiştir.

Dünya'nın farklı coğrafyalarında uygulanan ve kabul görmüş olan ŞNT Türkiye'de 2001 ekonomik krizinden sonra Dünya Bankası finansmanı ile hayata geçirilmiştir. 2002'de pilot uygulamayla başlayan ŞNT 2003'te ülke geneline yayılmıştır. On beş yıllık dönemde Türkiye'nin yerleşik ve köklü bir eğitim ve sosyal politikasına dönüşen ŞNT 2007'den itibaren devlet bütçesinden ayrılan kaynakla finanse edilmektedir. Ayrılan kaynağın sosyal yardımlar kaleminde önemli bir paya sahip olması ve dezavantajlı çocukların eğitimle birlikte güçlendirilmesi hedefleri dikkate alındığında ŞNT'nin etkinliği ve verimliliğinin artırılması önemlidir. Programın amacı sosyoekonomik açıdan dezavantajlı çocukların eğitim öğretim sürecine aktif olarak katılımını destekleyerek yoksulluk döngüsünü kırmaktır. Dolayısıyla programın izlenmesi hem programın işleyen yönlerinin daha da güçlendirilmesi hem de güncellenmesi gereken hususların ortaya konulması açısından elzemdir.



SETA Vakfı dezavantajlı grupların güçlendirilmesine yönelik çalışmaların Türkiye’de sosyoekonomik eşitsizliklerin azalmasına, ekonomik ve sosyal refahın adil paylaşılması adına farkındalık oluşturacağı anlayışıyla bu alandaki araştırmalara destek vermektedir. Bu kapsamda hazırlanan raporda ŞNT’nin farklı ülke uygulamaları ve bu ülkelerde yapılan etki analizleri ve değerlendirme çalışmaları açıklanarak Türkiye’de mevcut durumdaki uygulamanın niteliğini artırmak için öneriler sunulmuştur. Bu rapor sürecinde desteğini esirgemeyen Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına ve çalışmalarından dolayı mesai arkadaşlarıma teşekkür ederim.

Prof. Dr. Burhanettin Duran  
*SETA Genel Koordinatörü*

## ÖZET

---

Sosyoekonomik eşitsizliklerin azaltılması ve fırsat eşitliğinin sağlanmasında etkili bir araç olarak kabul edilen sosyal yardımlar “gıda”, “barınma”, “sağlık” ve “eğitim” olmak üzere dört temel alanda yoğunlaşmaktadır. Sosyal yardımların temel ihtiyaçlar olan gıda, barınma ve sağlığın yanı sıra eğitim alanında da verilmesi bireyin ihtiyaçlarını uzun vadede karşılamayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda gelir düzeyi düşük, yetim, öksüz veya anne-babası ayrı vb. aile kompozisyonuna sahip, kırsal bölgede yaşayan, okula ulaşımı zor olan çocukların okullaşmasını teşvik etmek için verilen sosyal yardımların hedefi farklı dezavantajlılık durumlarından kaynaklanan kırılganlıkların ortadan kaldırılmasıyla okullaşmanın sağlanmasıdır.

Ekonomik yapının kırılğan, siyasi ve ekonomik istikrarsızlığın hakim olduğu ülkelerde yaygın bir şekilde kullanılan eğitim yardımları gelişmiş ülkelerde de yerleşik bir sosyal politika uygulamasıdır. Bu uygulamalar ülkelerin benimsediği refah sistemine göre değişkenlik göstermesine rağmen yoksul, yoksun ve muhtaç çocukların eğitim yardımı alması konusunda ortak bir görüş bulunmaktadır. ABD, Kanada gibi liberal refah sistemini benimsemiş ülkeler, Almanya, Fransa ve Hollanda gibi muhafazakar refah sisteminin hakim olduğu ülkeler, Norveç, İsveç ve Danimarka gibi sosyal refah sisteminin yerleşik olduğu ülkelerdeki eğitim alanında verilen sosyal yardımlarda uygulama, kapsam ve nicelik açısından farklılıklar görülse de eğitimde sosyal yardım uygulaması savunulmaktadır. Diğer yandan Türkiye, Brezilya, Meksika gibi gelişmekte olan ülkelerde beşeri sermaye yatırımı olarak değerlendirilen eğitimde sosyal yardım uygulaması 2000’lerde aktif bir şekilde uygulanmaktadır.

Bu raporda eğitim ve sağlık alanında verilen sosyal yardımlardan birisi olan Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) uygulamasının içeriği, hedef kitlesi ve amacı açıklanmıştır. Raporun “Eğitimde Sosyal Yardım Uygulaması Olarak Şartlı Nakit Transferi” bölümünde ŞNT’nin eğitim politikaları ve sosyal politikaların kesişimi olmasından dolayı yoksul ve muhtaç çocukları hedef kitlesi olarak seçen bu yardım uygulamasının aynı zamanda çocukların eğitim seviyesi ve süresini artırması bakımından önemine değinilmiştir.

Üçüncü bölümde farklı ülkeler seçilerek bu ülkelerde uygulanmakta olan ŞNT’nin kapsamı ve uygulama şekilleri analiz edilmiştir. Rapor kapsamında Bangladeş, Endonezya, ABD’de New York ve San Diego şehirleri, Filipinler, Şili, Nikaragua, Brezilya ve Meksika ülkeleri seçilmiştir. Bu ülkelerin tercihinde dikkat edilen ABD dışında diğer ülkelerde uygulanan ŞNT’nin Dünya Bankası öncülüğünde başlamış olmasıdır. Ayrıca ŞNT uygulamalarının çocuk yoksulluğunu azaltma, çocukların eğitim seviyesi ve süresi üzerinde nasıl bir etki oluşturduğuna dair yapılan çalışmalara yer verilmiştir.

Raporun dördüncü bölümünde ise Türkiye’de 2001’de Dünya Bankası’nın desteklediği Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) kapsamında başlatılan ŞNT’nin on beşinci yılında genel bir değerlendirmesi yapılmıştır. Sosyal yardıma ayrılan kaynak içerisinde en fazla orana sahip olan ŞNT’nin on beş yıllık dönemde ulaştığı kişi sayısı, niceliği, şartları açıklanırken aynı zamanda bu yardımın daha etkin ve uzun vadede eğitim sürecini destekleyici, beşeri sermayeyi artırıcı ve verimlilik sağlaması bakımından yapılması gerekenler de ülke örnekleri baz alınarak açıklanmıştır. Son bölümde ise eğitim yardımı uygulamasındaki sorun alanlarına yönelik çözüm önerileri sunulmuştur. Ayrıca eğitim ve sosyal politikaların etkinliğinin artırılması bakımından ŞNT’nin uygulanma şekline dair görüşler öneri olarak takdim edilmiştir.

# GİRİŞ

---

Toplumunu mevcut veya olası sosyoekonomik risklere karşı korumak için oluşturulan sosyal koruma sisteminin “sosyal güvenlik”, “sosyal hizmet” ve “sosyal yardım” olmak üzere üç sacayağı bulunmaktadır. Sosyal koruma sisteminin kapsadığı dezavantajlı çocukların gıda, barınma gibi gelirle ilgili ihtiyaçlarının karşılanması yanı sıra eğitim ve sağlık konularında ihtiyaç duyduğu yardım ve hizmetlerin sunulması yoksullukla mücadelede sosyal içermeyi de hedeflemektedir. Bu nedenle sosyal yardımlarla desteklenecek çocuklar için uygulanan yardım programlarında eğitim ve sağlık alanındaki sosyal yardımlar önem kazanmıştır.

Karşılıksız, hiçbir şarta bağlı olmadan, yalnızca ihtiyaçların kriter olarak belirlendiği ve bireyi sosyoekonomik risklere karşı korumayı ve güçlendirmeyi amaçlayan sosyal yardımlardan farklı olarak eğitimde verilen sosyal yardımlar çocuğun geleceğe hazırlanmasına olanak sağlamaktadır. Eğitim sürecinde verilen kırtasiye yardımı, öğle yemeği yardımı, telafi eğitimi yardım programlarıyla birlikte eğitime devam etmeyi şart olarak koşan sosyal yardım programları da bulunmaktadır. Birçok ülkede uygulanan Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) eğitimdeki sosyal yardım örnekleri arasında en bilinenlerden birisidir.

Eğitim ve sağlık alanlarında verilen ŞNT sosyal ve ekonomik açıdan kırılgan durumda olan bireylerin bu hizmetlerden faydalanmasını sağlayarak beşeri sermayeyi artırmayı amaçlamaktadır. Diğer sosyal yardım programlarından ayıran özelliği yardımın belirli şartların yerine getirilmesine bağlı olarak verilmesidir. Eğitimde verilen ŞNT kapsamında yardımdan faydalanan çocuğun okula devam

etmesi zorunludur. Okula devam etmemesi durumunda –ülkelerdeki uygulama farklılıklarına bağlı olarak– kademeli olarak yardım miktarının azaltılması, devamsızlık sorununa çözüm için alternatif programların işletilmesi veya yardımların kesilmesi gibi uygulamalar mevcuttur. Eğitime devamlılığın başlıca şart olarak sunulması yoksul çocukların eğitime erişimini kolaylaştırmak ve eğitimde kalarak uzun vadede yoksulluk döngüsünü kırmayı amaçlamıştır. Bu amacın yanında ülkelerin sosyal ve ekonomik dinamiklerine göre kız çocuklarının okullaşması, erken evliliklerin önüne geçilmesi, kadınların güçlendirilmesi, mesleki beceri edindirme ve çalışma hayatına girebilme gibi çıktılar da hedeflenmiştir.

ŞNT'ye ayrılan kaynak birçok ülkede Dünya Bankası ve UNICEF gibi kurum/kuruluş tarafından finanse edilmiştir. Proje bazlı olarak uygulanan programdan sonra Meksika, Brezilya, Türkiye gibi ülkeler programı devlet bütçesinden karşılayarak devam ettirmiştir. Beşeri sermaye yatırımının yoksulluğu önleyecek bir politika olarak değerlendirilmesi ŞNT'nin yerleşik bir sosyal politika olmasına zemin hazırlamıştır. Gelişmiş ülkelerde uzun yıllar uygulanan eğitim yardımı az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde de benimsenen bir uygulama aracına dönüşmüştür. ŞNT uygulamasının devam ettirilmesi ve desteklenmesine yönelik ortak görüş bu uygulamanın amaçlarının olumlu bir şekilde ekonomik ve sosyal refahı etkileyeceği beklentisinden kaynaklanmaktadır. Nitekim şartlı eğitim yardımı (ŞEY) alan çocukların sosyal ve ekonomik göstergelerinin nasıl değiştiğini analiz etmek için çalışmalar yapılmıştır. Bu şekilde uygulamanın çalışan ve olumlu sonuçlar veren yönleri geliştirilirken eksik kalan tarafları da güncellenerek uygulamanın verimliliğinin artması amaçlanmıştır.

2001 ekonomik krizinden sonra Türkiye'de uygulanmaya başlanan ŞNT ekonomik krizden en fazla etkilenen yoksul kesimin çocuklarının eğitime erişimini kolaylaştırmayı amaç edinmiştir. Eğitim ve sağlık alanında verilen yardımlar üzerine inşa edilen program 2008'e kadar Dünya Bankası tarafından finanse edilirken sonrasında ulusal bir sosyal ve eğitim yardımı uygulamasına dönüşerek devlet bütçesinden ayrılan kaynakla devam ettirilmiştir. 2000'lerde yerleşik hale gelen bu uygulama her yıl hedef kitesini artırarak daha fazla öğrencinin faydalandığı bir sosyal yardım olmuştur. Yapılan yardım miktarının artış göstermesi uygulamanın niceliksel olarak da büyüdüğünü açıkça göstermektedir. Ancak sosyal yardımlarda büyük bir payı olan ŞNT'nin faydalanıcı çocukların sosyoekonomik özellikleri üzerinde nasıl bir değişim gerçekleştirdiğine dair yeterli çalışmalar yapılmamıştır. Bu noktada beşeri sermayenin Türkiye'nin 2020'lerde en büyük avantajı olacağı dikkate alındığında ŞNT gibi beşeri sermaye yatırımı olan bir uygulamanın et-

kinliğinin artırılması ülkenin ekonomik ve sosyal refahı için zorunluluktur. Bu rapor 24 Haziran 2018 Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişten önceki dönemde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) bünyesinde, şimdi ise Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı sorumluluğunda olan ŞNT'nin Türkiye'nin eğitimli insan gücünü artırmasına katkı sunmak amacıyla hazırlanmıştır. Sosyoekonomik özellikleri kırılgan olan bireylerin eğitim kapsamına alınarak devletin desteğiyle refah hizmetlerinden adil ve eşit olarak faydalanması ŞNT gibi programların güncellenmesiyle mümkündür. Rapor ayrıca farklı ülke uygulamalarının etkinlik analizlerinin açıklanarak Türkiye'nin ŞNT konusunda niceliksel büyümeyle birlikte nitelik artışına odaklanması gerektiğini de vurgulamaktadır.



# EĞİTİMDE SOSYAL YARDIM UYGULAMASI OLARAK ŞARTLI NAKİT TRANSFERİ

---

Her bireyin eğitim alma hakkı temel haklardan birisi olarak kabul edilmektedir. Sosyoekonomik özelliklerin güçlendirilmesi için en etkili araç olan eğitim başlıca refah hizmetleri arasındadır. Farklı sosyal statülerdeki kişilerin eğitime erişiminde gelir, ebeveyn özellikleri, kültürel farklar vb. durumların engel oluşturmaması için farklı eğitim ve sosyal politikalar uygulanmıştır. Halihazırda uygulanmakta olan ŞNT'nin eğitim boyutu da yoksul ailelerin maddi imkansızlıklar nedeniyle çocuklarını okula göndermeme riskini ortadan kaldırmak için kurgulanmıştır. 1982'de Bangladeş'te başlayan ve 1997'de Brezilya ve Meksika'da tatbik edilen bu uygulama 2017'ye gelindiğinde birçok ülkeye yayılmıştır. Dikkat çeken husus ülkelerin gelişmişlik farkına rağmen ŞNT ortak bir eğitim ve sosyal politikası olarak görülmektedir. ŞNT'nin uygulandığı ülkeler ve programların isimleri Tablo 1'de gösterilmiştir.

ŞNT programlarının sayısı her geçen gün artmakta ve programlar ürettikleri ve/veya katkı sağladıkları olumlu çıktılarla sosyal politika alanında her geçen gün daha da ön plana çıkmaktadır. Dünya genelinde elliden fazla ülkede uygulanan ŞNT programları amaçladığı üzere eğitim ve sağlık çıktılarını iyileştirmekte ve genel olarak refah artışını olumlu etkilemektedir.<sup>1</sup> Kısa dönemde eğitim, sağlık ve beslenme gibi kritik alanlarda çocuk refahının artırılmasında oldukça destekleyi-

---

1. Juan E. Saavedra, "The Effects of Conditional Cash Transfer Programs on Poverty Reduction, Human Capital Accumulation and Well-Being", United Nations, (2016), <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2016/Poverty-SDGs/JuanSaavedra-paper.pdf>, (Erişim tarihi: 27 Ağustos 2018).



TABLO 1. ŞNT UYGULAYAN ÜLKELER

Sıra	Ülke	Program
1	Arjantin	- Programa Familias
2	Bangladeş	- Female Secondary School Assistance Project - Primary Education Stipend Program - Shombhob Project
3	Belçika	- School Allowance
4	Birleşik Krallık	- Education Maintenance Allowance
5	Bolivya	- Bono Juancito Pinto
6	Brezilya	- Bolsa Escola - Bolsa Familia - PETI/Renda Minima
7	Bulgaristan	- Child Allowance
8	Burkina Faso	- Orphans nad Vulnerable Children
8	Çin	- CCT
10	Dominik Cumhuriyeti	- Solidaridad
11	Ekvador	- Bono de Desarrollo Humano
12	El Salvador	- Red Solidaria - Comunidades Solidarias Rurales
13	Endonezya	- Keluarga Harapan - Jaring Pengamanan Social (JPS) - Generasi Sehat dan Cerdas - Program Bantuan Siswa Miskin
14	Etiyopya	- Social Cash Transfer Pilot Programme (SCTPP)
15	Fas	- Tayssir
16	Filipinler	- Pentawid Pamilyang Pilipino Program (4 P's)
17	Gana	- Livelihood Empowerment Against Poverty
18	Guatemala	- Mi Familia Progresada
19	Güney Afrika	- Conditional Cash Transfer to Support Vulnerable Children and Households in the Context of HIV/AIDS and Poverty
20	Hindistan	- Apni Beti Apna Dhan (Our Daughter, Our Wealth)
21	Honduras	- Bono 10.000 - Programa de Asignacion Familiar II (Pras II)
22	Jamaika	- The Programme of Advancement through Health and Education (PATH)
23	Kamboçya	- Cambodia Education Sector Support Project (CESSP) Scholarship Program - Japan Fund for Poverty Reduction (JFPR) Scholarship Program in Cambodia
24	Kenya	- Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children
25	Kolombiya	- Familias en Accion - Familias en Accion (Urban Expansion) - Subsidios Condicionadas a la Asistencia Escolar en Bogota - Subsidios Condicionadas Bogota (Basic) - Subsidios Condicionadas Bogota (Savings) - Subsidios Condicionadas Bogota (Tertiary)

26	Macaristan	- Kindergarten Allowance
27	Makedonya	- Macedonia CCT Project
28	Kazakistan	- CCT
29	Kosta Rika	- Supermonos
30	Malavi	- CCT for Schooling
31	Meksika	- Oportunidades - Progresia
32	Nepal	- Education Scholarship
33	Nijerya	- Care of the POOR (COPE)–CCT
34	Nikaragua	- Atencion a Crisis - Red de Proteccion Social
35	Pakistan	- Punjab Female School Stipend Program
36	Panama	- Red de Oportuniades
37	Paraguay	- Red de Proteccion y Promocion Social: Tekopora, Abrazo and Nopytyvo Programs
38	Peru	- Juntos
39	Romanya	- Children's Allowance - Money for High School
40	Slovakya	- Child Benefits - Motivation Allowance
41	Tanzanya	- Tanzania Community Based CCT
42	Togo	- Cash Transfer Program for Vulnerable Children in Northern Togo
43	Trinidad & Tobago	- Targeted Conditional Cash Transfer Programme (TCCTP)
44	Türkiye	- Social Risk Mitigation Project
45	Senegal	- CCT for Orphans and Vulnerable Children
46	Şili	- Chile Solidario
47	Uruguay	- Ingreso Ciudadano
48	Yemen	- Basic Education Development Project

Kaynak: Dünya Bankası ve ülkelerin resmi web siteleri incelenerek yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

ci olan ŞNT istihdamın artması ve suç oranının azalması gibi uzun vade gerektiren alanlarda da olumlu çıktılara sahiptir. Doğrudan ŞNT ve suç oranları ilişkisini ele alan çalışmalar bulunmamakla birlikte ŞNT'nin eğitim çıktıları üzerinden bu durumu test eden çalışmalar yapılmaktadır. ABD'de gerçekleştirilen "Perry Preschool" programının izleme sonuçlarına göre rastgele bir şekilde seçilen ve programdan yararlanan çocukların yararlanmayanlara göre yetişkin olduklarında çok daha düşük suç oranlarına sahip olduğu kaydedilmiştir.<sup>2</sup> ŞNT programları yalnızca eğitim çıktısı anlamında değil çocuklar ve gençlerin daha sağlıklı bir beslenme

2. Ariel Fiszbein ve Norbert Schady, *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, (The World Bank, Washington DC: 2009), s. 65.

düzenine kavuşması gibi doğrudan varlıklarına dokunan hususlarda da olumlu sonuçlar üretmesi açısından önemlidir. Örneğin Bangladeş hükümeti tarafından 2012-2013 arasında uygulanan “Shombhob” programının çıktıları bu durumun iyi bir örneğidir. Program Bangladeş’te büyük bir sorun olan ve çocukların yeterli beslenememesi sonucu ortaya çıkan aşırı zayıflığı yüzde 40 oranında azaltmıştır.<sup>3</sup>

Programların etkisinin artırılabilmesi ve sürecin aksayan yönlerinin öncelikle teşhis edilip sonrasında da iyileştirilebilmesi için izleme çalışmaları yapılması önemlidir. Uzun zamandır ŞNT programlarını uygulamakta olan Bangladeş, Brezilya gibi ülkelerde bu anlamda oldukça fazla çalışma varken Türkiye’de ise bu alanda henüz yeterince çalışmanın olmadığı gözlemlenmiştir. Ancak sağlanan faydanın maksimize edilebilmesi için programın hedef kitlesi, uygulama süreci gibi hususların izlenmesi elzemdir. Bu bağlamda elinizdeki rapor “Sosyal Riski Azaltma Projesi” kapsamındaki ŞNT programının Türkiye’deki sürecini analiz etmeyi hedeflemiştir. Buna ek olarak ŞNT bağlamında iyi uygulama örnekleri olan sekiz farklı ülkeden on dokuz farklı program incelenerek Türkiye’deki programlara yönelik politika önerileri geliştirilmeye çalışılmıştır.

---

3. “Bangladesh: Can Conditional Cash Transfers Improve Nutrition”, The World Bank, 27 Ocak 2015, <http://documents.worldbank.org/curated/en/873351468005990520/Bangladesh-Can-conditional-cash-transfers-improve-nutrition>, (Erişim tarihi: 12 Mayıs 2018).

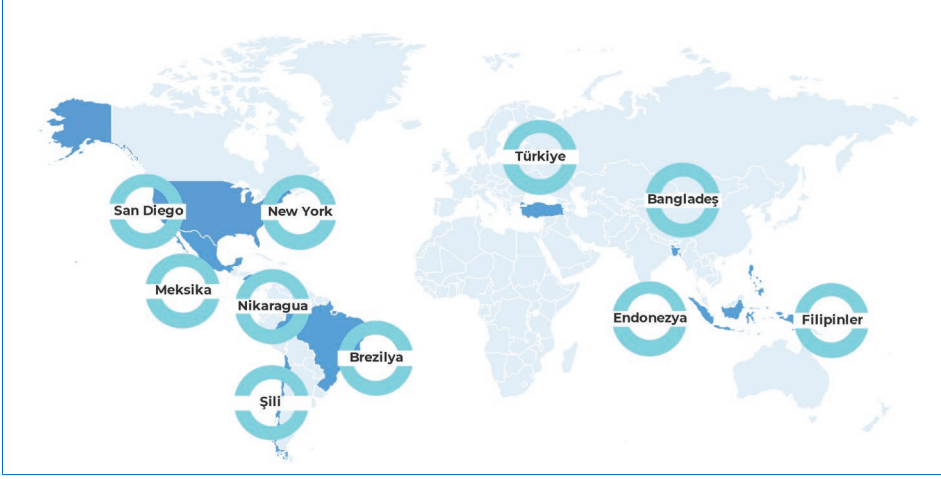
# ÜLKE UYGULAMALARINDA ŞARTLI NAKİT TRANSFERİ

---

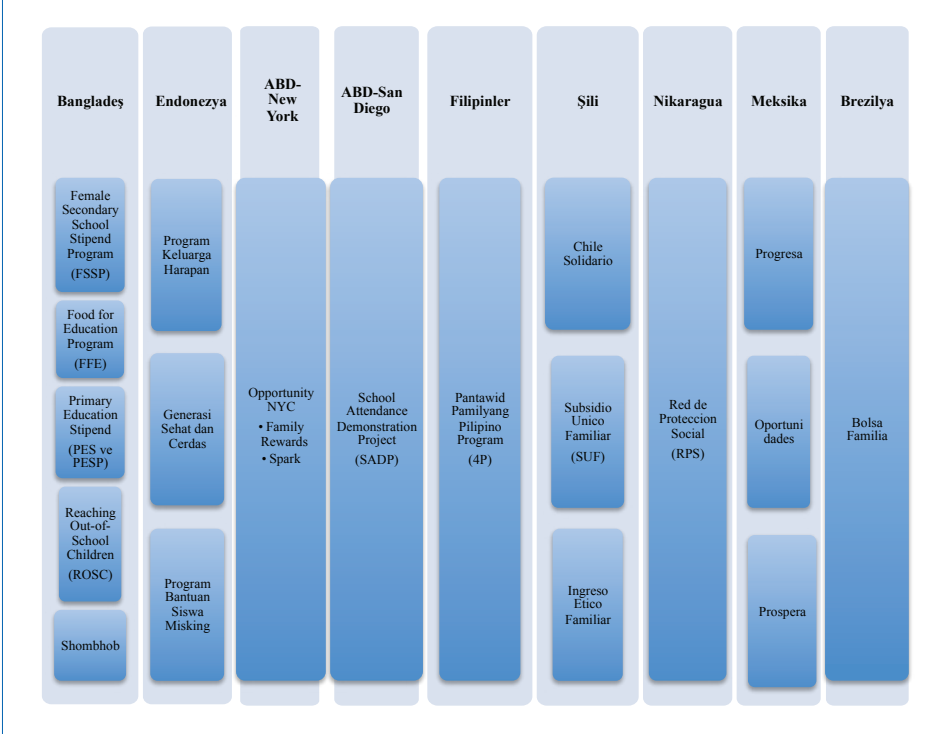
Dünya Bankası gelişmekte olan ölkelerde bilinirliği yüksek olan ŞNT'ye öncölük eden başlıca kurumdur. Dünya Bankası'nın finanse etmesiyle özellikle gelişmekte olan veya az gelişmiş ölkelerde uygulanan ŞNT ölkenin ekonomik durumundan kaynaklanan risk ve tehlikelere karşı yoksul ve ihtiyaç sahibi bireyleri korumayı amaçlamaktadır. Bu bölümde Bangladeş, Endonezya, Filipinler, Şili, Nikaragua, Meksika ve Brezilya'daki ŞNT programlarının kapsamı aıklanığı gibi ABD'de New York ve San Diego şehirlerindeki eğitim yardımlarına da yer verilmiştir (Şekil 1). Eğitim yardımları ve ŞNT uygulamasının birlikte ele alınması gelişmiş ölkeler ve gelişmekte olan ölkelerin sosyal yardım uygulamalarındaki farklılığı ortaya çıkarmayı hedeflenmektedir. Liberal refah sistemini benimseyen ABD'de dahi, eğitim alanında yapılan yardımlarda oldukça cömert bir anlayışla hareket edilmektedir. Eğitim sürecine yapılan her yatırımın eğitimle birlikte ekonomik ve güvenlik politikalarını da etkileme gücünden dolayı sosyal yardımlar alanında en ihtiyatlı olan ABD'nin de bu alanda harcama yapmaktan kaçınmadığı görölmektedir. Bu raporda Bangladeş, Endonezya, Filipinler, Şili, Nikaragua, Meksika ve Brezilya'nın incelenecek ölkeler olarak seçilmesinin sebebi ŞNT uygulayan ölkeler olmasının yanı sıra bu uygulamayı Dünya Bankası'nın finanse etmesidir.

Raporda Dünya Bankası tarafından finanse edilen ŞNT eğitim programlarının yanı sıra bu ölkelerde şartlılık ilkesine göre verilen eğitim yardım programları da incelenmiştir (Şekil 2). ŞNT benzeri programların kapsamı, hedef kitlesi, amacı ve etkileri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Finansmanı farklı aktörler tarafından

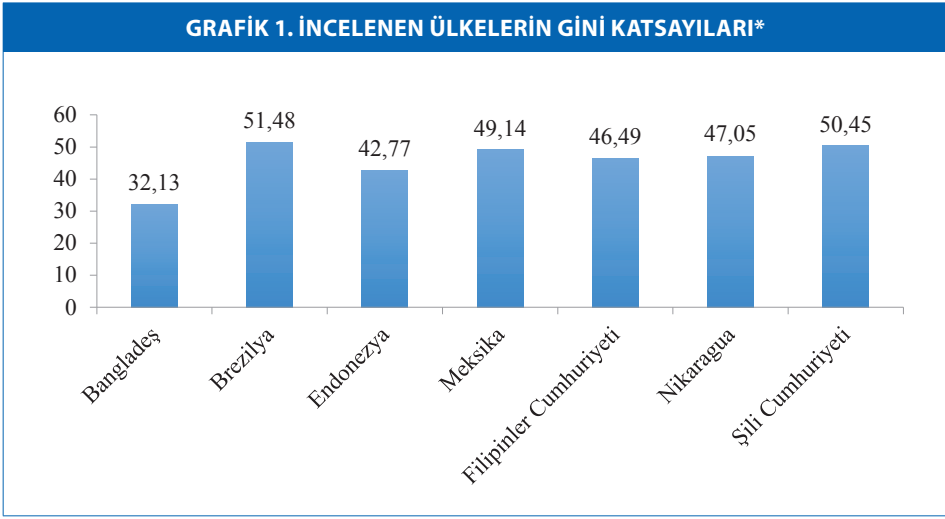
ŞEKİL 1. RAPORDA İNCELENEN ÜLKELER



ŞEKİL 2. RAPOR KAPSAMINDA İNCELENEN ŞNT PROGRAMLARI



üstlenilmesine, uygulanma kapsamı ve süresi değişkenlik göstermesine rağmen programların başlıca amacı yoksul çocukları eğitim sürecine katarak sosyoekonomik özelliklerini güçlendirmektir. Bu şekilde yoksulluğun ebeveynlerden çocuklara geçişi önlenerek gelir eşitsizliğinin yoksul çocuklar üzerinde kronik bir düşük sosyal statü oluşturması engellenmeye çalışılmaktadır.



Kaynak: Tablo “The United Nations University World Institute for Development Economics” tarafından hazırlanan “World Income Inequality Database”e dayanarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

\* İncelenen ülkeler için 2010’dan sonra bulunan en güncel veri dikkate alınmıştır.

Ayrıca seçilen ülkeler sosyoekonomik olarak benzer özellikler göstermektedir. Örneğin incelenen ülkeler milli gelir dağılımının adaletli olup olmadığını gösteren Gini katsayısı üzerinden değerlendirildiğinde ortak bir tablo ortaya çıkmaktadır (Grafik 1). Eşitsizliğin önemli göstergelerinden olan gelir dağılımı meselesi bir ülkede sosyal refah düzeyini göstermesi açısından da önemlidir.

## MEKSİKA

1990’ların ortasında ciddi bir ekonomik kriz ve bunun getirisi olarak artan yoksulluk oranlarıyla karşı karşıya kalan Meksika krizin getirdiği dirençli yoksullukla baş etmek için 1997’de ilk sosyal yardım programlarını hayata geçirmiştir. Bu programların ilki olan Eğitim, Sağlık ve Beslenme Programı (Progresa) 2002’de güncellenerek İnsani Kalkınma Programı (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades) adını almıştır.<sup>4</sup> Yoksul aile çocuklarının hedef kitesini oluşturduğu bu programların amacı eğitim ve sağlık alanında yoksul çocukların fırsatlara erişimini kolaylaştırmak ve nitelikli olarak yetişmelerini sağlamaktır. Bu şekilde aileden çocuğa yoksulluğun aktarılmasının önlenmesi ve çocukların güçlü beşeri sermayeye sahip olarak ekonomik ve sosyal yaşama katılması planlanmıştır.<sup>5</sup>

4. Laura G. Davila Larraga, “How Does Prospera Work: Best Practices in the Implementation of Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean”, Inter-American Development Bank, Technical Note: IDB-TN-971, s. 7.

5. Larraga, “How Does Prospera Work: Best Practices in the Implementation of Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean”, s. 7.

## Eğitim, Sağlık ve Beslenme Programı (Progresa) ve İnsani Kalkınma Programı (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades & Prospera)

Meksika hükümeti tarafından 1997’de hayata geçirilen ve 2002’ye kadar Progresa, 2002-2014 arasında ise Oportunidades olarak süren ŞNT programı kapsamında gelir dağılımında adalet sağlanarak kısa dönemde yoksulluğun hafifletilmesi hedeflenmiştir. Orta vadede ise faydalanıcıların sağlık imkanlarına ulaşma ve yeterli beslenme anlamında desteklenmesine ek olarak beşeri kapasitelerini geliştirmelerini sağlayacak temel eğitim becerilerinin kazandırılması amaçlanmıştır.<sup>6</sup>

Meksika’da devlet okulları ücretsiz olmasına rağmen okula erişim ve devamlılık konularında yoksul aile çocukları sorun yaşamaktadır. Bu soruna çözüm için geliştirilen Oportunidades programının eğitim kalemi (Education in Oportunidades) yoksul öğrencilere burs vermekte ve okul malzemesi ihtiyaçlarını karşılamaktadır.<sup>7</sup> Eğitim yardımları haneden sorumlu anneye verilmektedir.<sup>8</sup> Yardımlardan faydalanacak kitle sosyoekonomik göstergelerden oluşan formun değerlendirilmesiyle belirlenmektedir.<sup>9</sup> Başvurular yerel düzeyde yapılırken yardımdan kimlerin faydalanacağına ise kamuda çalışan eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik uzmanları karar vermektedir. Sosyal yardım karşılığında yerine getirilmesi gereken şartların izlenmesinden de yerel ofisler sorumludur. Okullarda öğrencilerin devamlılık çizelgesi kayıt altına alınarak yerel ofise gönderilmektedir.<sup>10</sup> Oportunidades programının öne çıkan özelliği takip sisteminin kalitesidir. Programdan faydalananların belirli periyotlarla şartları yerine getirip getirmediği izlenmektedir.<sup>11</sup>

Oportunidades programı 2014’te kapsam ve yaklaşımını değiştirerek Prospera adını almıştır. Program yoksulluğa kısa değil uzun vadede çözüm getirmeyi amaçladığı için hedeflerinin içeriği de değişmiştir. Prospera yoksul bireylerin sosyal haklarının farkındalığıyla hareket edecek şekilde kapasitelerini geliştirmek, gıda, sağlık ve eğitim hizmetlerine erişimini kolaylaştıracak, temel refah hizmetlerinin yanı sıra refahın farklı boyutlara ulaşımını sağlayacak şekilde tasarlan-

6. Larraga, “How Does Prospera Work: Best Practices in the Implementation of Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean”, s. 7.

7. Larraga, “How Does Prospera Work: Best Practices in the Implementation of Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean”, s. 22.

8. Larraga, “How Does Prospera Work: Best Practices in the Implementation of Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean”, s. 17.

9. Leigh Gantner, “Progresa: An Integrated Approach to Poverty Alleviation in Mexico”, Cornell University, (2007), s. 2.

10. Gantner, “Progresa: An Integrated Approach to Poverty Alleviation in Mexico”, s. 4.

11. Gantner, “Progresa: An Integrated Approach to Poverty Alleviation in Mexico”, s. 1.

miştir. Bu şekilde yoksulluk döngüsünün kırılması ve yoksulluğun nesiller arası transferinin önlenmesi planlanmaktadır. Beslenme, sağlık ve eğitim bileşenleri sabit kalmakla beraber bu hizmetlere erişimle birlikte hizmetlerin niteliği öncelenmiştir. Örneğin yoksulların yalnızca yeterli gıda alması değil beslenmenin kaliteli olması ve çeşitlilik de göstermesi, sağlık alanında niteliği yüksek sağlık hizmeti alınmasının yanı sıra destek ve önleyici sağlık hizmetlerinin de verilmesi, eğitim alanında ise okula devamlılıkla birlikte okul başarısında ilerleme ve burslarla desteklenmeyi içermektedir.<sup>12</sup>

## BREZİLYA

Başarılı ŞNT uygulamaları anlamında dünyada etkili olan ve diğer ülkelere örnek gösterilen bir başka ülke Brezilya'dır. Gelir dağılımının adaletsiz olduğu ve 2000'lerin başında aşırı yoksulların nüfusun yüzde 13'ünü oluşturduğu Brezilya<sup>13</sup> bu dezavantajlı durumuna rağmen 2003'te dünya çapında rol model olarak kabul edilen bir ŞNT uygulamasını hayata geçirmiş ve sosyal refah bakımından ciddi bir iyileşme sağlamıştır. 2000 öncesinde de yoksullukla mücadele anlamında girişimlerde bulunan Brezilya hükümetleri 2003'te tüm sosyal yardım uygulamalarını Bolsa Familia programı altında birleştirerek sosyal refah alanında kapsamlı bir değişimi başlatmıştır.

### Bolsa Familia

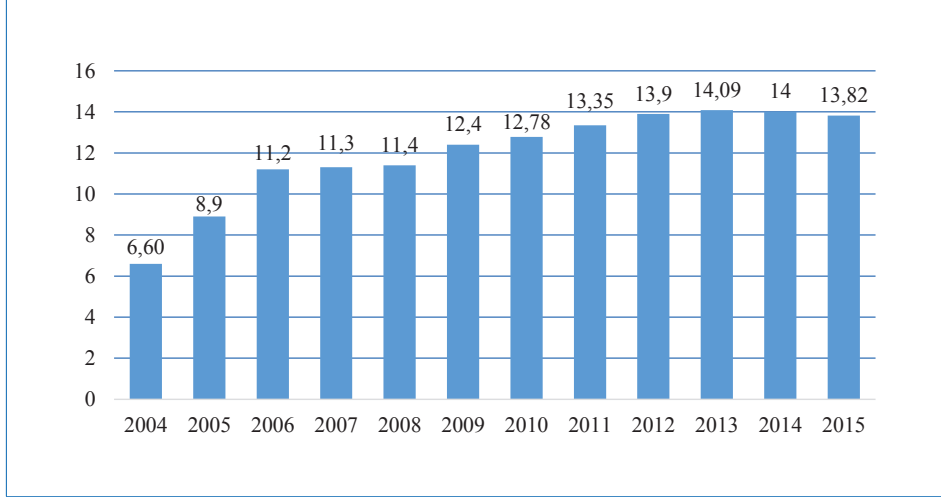
Aylık geliri 77,01 Brezilya reali (yaklaşık 24 dolar) ile 154 Brezilya reali (yaklaşık 46 dolar) arasında olan ve yoksul olarak tanımlanan ailelerin kısa vadede temel eğitim ve sağlık hizmetlerine ulaşabilmeleri, uzun vadede de yoksulluk döngüsünden çıkabilmeleri için 2003'te başlatılan Bolsa Familia Programı Brezilya'nın uzun yıllardır sürdürdüğü yoksullukla mücadelede önemli bir dönüm noktasıdır.<sup>14</sup> Sosyal Gelişme Bakanlığı (Social Development and to Combat Hunger, MDS) sorumluluğunda olan program yardımlardan yararlanma kriterlerini belirleyerek ailelere ödeme yapılmasını sağlamaktadır. Faydalanıcı tüm haneler hane kompozisyonlarına bakılmaksızın aylık olarak 50 Brezilya reali (yaklaşık 15 dolar) des-

12. Larraga, "How Does Prospera Work: Best Practices in the Implementation of Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean".

13. "Poverty Headcount Ratio at \$1.90 a Day (2011 PPP) (% of Population)", The World Bank Data, <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?locations=BR>, (Erişim tarihi: 6 Nisan 2018).

14. Aline Gazola Hellman, "How Does Bolsa Familia Work: Best Practices in the Implementation of Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean", Inter-American Development Bank, Technical Note IDB-TN-856, (2015), s. 5.



**GRAFİK 2. 2004-2015 DÖNEMİNDE BOLSA FAMILIA PROGRAMINDAN YARARLANICI AİLE SAYISI (MİLYON)**

Kaynak: Aline Gazola Hellman, "How Does Bolsa Familia Work: Best Practices in the Implementation of Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean", Inter-American Development Bank, Technical Note IDB-TN-856, (2015).

tek almaktadır. Bu desteğe ek olarak ailedeki her hamile kadın veya çocuk başına aylık olarak 15 Brezilya reali (yaklaşık 5 dolar) nakit desteği temin etmektedir.<sup>15</sup>

2015'te 13 milyon 827 bin 369 aile Bolsa Familia programıyla desteklenmiştir.<sup>16</sup> Grafik 2'de 2004-2015 döneminde Bolsa Familia programından faydalanan aile sayısı gösterilmiştir. 2004'te 6,6 milyon aileyle başlayan sosyal yardım programı 2011'de 13 milyonu aşmıştır. 2011-2015 döneminde yararlanıcı ailelerin sayısı 13-14 milyon bandında değişkenlik göstermektedir. Yapılan yardımlar Brezilya'da gayrisafi yurt içi hasılanın (GSYH) yüzde 0,5'ine karşılık gelmiştir. Program ortaokul öğrencilerinin sınıf geçme başarısını dört puan artırarak yüzde 75,7'den yüzde 79,7'ye yükseltmiştir.<sup>17</sup>

Bolsa Familia programının 2004'ten sonra farklı araştırma metotları kullanılarak etki değerlendirmeleri yapılmıştır. Program sayesinde 36 milyon kişi yoksulluktan kurtulmuş, on yıllık dönemde yoksul nüfus oranı yüzde 23,9'dan yüzde 9,6'ya düşmüştür. Gelir eşitsizliğinde ise yüzde 13 oranında bir azalma yaşanmıştır. Eğitim boyutunda da program olumlu bir etki oluşturmuştur. Bolsa

15. Sergei Soares vd., "Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts Upon Inequality", International Poverty Centre Ön Raporu: 35, (Nisan 2007), s. 3.

16. Kemila Pellin, "Bolsa-Familia Começa Pagamentos de Julho, Valor Total Deve Chegar a R\$ 2,3 Bilhoes", Midiamax, 21 Temmuz 2015, <http://www.midiamax.com.br/economia/bolsa-familia-comeca-pagamentos-julho-valor-total-deve-chegar-r-23-bilhoes-267221>, (Erişim tarihi: 6 Nisan 2018).

17. Hellman, "How Does Bolsa Familia Work: Best Practices in the Implementation of Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean", s. 1.

Familiadan 16 milyon çocuk ve genç faydalanırken ortaokul düzeyinde ŞNT yararlanıcısı öğrencilerin okul bırakma oranı yüzde 2,8 iken program faydalanıcısı olmayan öğrencilerde bu oran yüzde 3,2'dir. Bu durum ŞNT programının ortaokul düzeyinde okul bırakma oranını düşürdüğünü göstermektedir. Belirlenen hedeflerden birisi de çocukların eğitim almaları sağlanarak çalışmak zorunda kalan/bırakılan çocuk işçilerin eğitime kazandırılmasıdır. 5-17 yaş aralığındaki çocuk ve gençlerin ev işlerinde geçirdiği süre azaltılırken gençlerin iş piyasasına giriş süresi de yavaşlatılmıştır. Bolsa Familia'nın diğer bir olumlu etkisi ise kadınların güçlenmesinde görülmüştür. Yardımların anneye ödenmesi ailelerin harcamaları kararlarında kadınların gücünü artırmış ve aile harcamalarının kadınların kontrolüne geçmesini sağlamıştır. Böylelikle finansal gücü hisseden kadınların eşlerine bağımlılıkları azalarak hem aile içinde hem de evlilik ilişkisinde bağımsızlıkları güçlenmiştir.<sup>18</sup>

## BANGLADEŞ

Asya'nın yoğun nüfusa sahip ve nüfusunun çoğu sosyoekonomik olarak dezavantajlı bir ülkesi olan Bangladeş 1980'lerden itibaren toplumsal refahı artırmak için çalışmalar yürütmektedir. Dünya Bankası verilerine göre 1991'de ülke nüfusunun yüzde 44'ü<sup>19</sup> yoksulluk sınırının altında yaşamakta ve Bangladeş dünyanın en yoksul ülkeleri arasında gösterilmekteydi. Bu dezavantajlılık durumu eğitim alanında da geçerliydi. 1981'de Bangladeş'te kadın okuryazarlık oranı yaklaşık yüzde 18<sup>20</sup> iken erkekler için bu oran yaklaşık yüzde 40 olarak gerçekleşmiştir.<sup>21</sup> Benzer şekilde 1990'da okullaşamayan yaklaşık beş milyon çocuk bulunmaktadır ve bunların yarısından fazlasını kız öğrenciler oluşturmaktadır.

Bangladeş devleti bu durumla mücadele etmek için sosyal politika uygulamalarına ağırlık vermiş ve bu çalışmalar özellikle eğitim çıktılarına olumlu yansımıştır. Süreçte uygulanan sosyal politikaların kapsamını genellikle ŞNT programları oluşturmaktadır. Bu uygulama alanında öncü bir ülke olarak kabul edilen Bangladeş ŞNT ile özellikle ilkokul düzeyinde okullaşmayı ve kız çocuklarının

18. Hellman, "How Does Bolsa Familia Work: Best Practices in the Implementation of Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean", s. 38.

19. "Poverty Headcount Ratio at \$1.90 a Day", The World Bank, <http://data.worldbank.org/topic/poverty?locations=BD>, (Erişim tarihi: 10 Mart 2018).

20. "Literacy Rate Adult Female", The World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/SE.ADT.LITR.FE.ZS?locations=BD>, (Erişim tarihi: 10 Mart 2018).

21. "Literacy Adult Male", The World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/SE.ADT.LITR.MA.ZS?locations=BD>, (Erişim tarihi: 10 Mart 2018).

eğitime katılımlarını artırmayı hedeflemiştir.<sup>22</sup> ŞNT kapsamındaki başlıca uygulamalar şunlardır:

- Kız Öğrenciler için Eğitim Bursu Programı (FSSP)
- Eğitim için Gıda Yardımı Programı (FFE)
- İlköğretim Burs Programları (PES ve PESP)
- Okullaşmamış Çocuklara Erişim Programı (ROSC)
- Shombhob Programı

Bu programlarla yoksul halka ulaşılarak yoksul çocukların eğitime katılım oranlarının artırılması amaçlanmıştır. 2000’de Bangladeş’te ilköğretim düzeyinde okullaşma oranı yoksul olmayan çocuklar için yüzde 74 iken bu oran yoksul çocuklarda yüzde 59’da kalmıştır. 2010’da ise temel eğitime katılım oranı yalnızca yoksul olmayan çocuklar için artış göstermekle kalmamış (yüzde 89) aynı zamanda yoksul çocukların okullaşma oranında da ciddi bir artış yakalanmıştır (yüzde 78,3).<sup>23</sup> Ayrıca Bangladeş eğitim istatistiklerine göre 2005’te ilköğretim düzeyinde (1-5. sınıflar) yüzde 47 olan okul bırakma oranı 2015’te yüzde 20’ye gerilemiştir.<sup>24</sup> Buna ek olarak okul bitirme oranlarında da artış görülmüş ve temel eğitim düzeyinde 2009’da yüzde 88 olan ilköğretim bitirme oranı 2015’te yüzde 98’e yükselmiştir.<sup>25</sup>

Özetle Bangladeş dünya ülkelerine kıyasla ciddi bir dezavantajlı çocuk nüfusuna sahiptir. Ayrıca bu dezavantajlılık durumu çocukların geleceğinde refahını artıracak eğitim, istihdam gibi araçlara erişmesini de engellemektedir. Buna binaen yoksulluk döngüsünün kırılması için çocukların ve dolayısıyla ailelerin desteklenmesi gerekmektedir. Bangladeş dünya genelinde bu konuda ilk adım atan ülkelerden birisidir. Bu bağlamda okullaşmanın artırılması noktasında Bangladeş’te uygulanan PES ve PESP programlarının dünya genelinde en yüksek verim alınan programlar olduğu değerlendirilmektedir. 2017’de yayımlanan bir çalışmaya göre PESP okullaşma oranını yaklaşık yüzde 17’ye varan bir oranda artırmıştır.<sup>26</sup>

22. Celine Ferre ve Iffath Sharif, “Can Conditional Cash Transfers Improve Education and Nutrition Outcomes for Poor Children in Bangladesh: Evidence from a Pilot Project”, World Bank, Policy Research Working Paper, No. WPS 7077, (Ocak 2014), s. 4.

23. “Report of the Household Income & Expenditure Survey”, Bangladesh Bureau of Statistics: Statistics Division, Ministry of Planning, (2010), s. 90.

24. “Bangladesh Education Statistics”, Bangladesh Bureau of Educational Information and Statistics (BANBEIS): Ministry of Education, (2016), s. 62.

25. “Bangladesh Education Statistics”, s. 67.

26. Sandra Garcia ve Juan E. Saavedra, “Educational Impacts and Cost-Effectiveness of Conditional Cash Transfer Programs in Developing Countries: a META-Analysis”, National Bureau of Economic Research, Working Paper 23594, (Temmuz 2017), s. 29.

### Kız Öğrenciler için Eğitim Bursu Programı (FSSP)

1982'de Ortaöğretim Düzeyindeki Kız Öğrenciler için Eğitim Bursu Programı (Female Secondary School Stipend Program, FSSP) ile kendi tarihinde ilk ŞNT uygulamasını başlatan Bangladeş hükümeti, bu uygulamayla kız çocuklar için erken evliliklerin ve erken doğurganlığın önüne geçmeyi hedeflemiştir. 1982'de 6-10. sınıf düzeyindeki kız öğrenciler için yerel bir STK'nın desteğiyle önce yerel düzeyde hayata geçirilen FSSP uygulamasına daha sonra başka bölgeler de dahil edilmiş ve program 1994'e kadar devam etmiştir.<sup>27</sup>

Programın başarısı üzerine 1994'te hükümet Dünya Bankası'nın da desteğiyle programın kapsamını bütün kademelerdeki kız öğrencileri kapsayacak şekilde genişletmiş ve ülke genelinde Kız Öğrenciler için Eğitim Bursu Programı'nı (Female Stipend Program) uygulamaya başlamıştır. Aşamalı olarak uygulanan projenin başlangıç amacı özellikle ortaöğretim düzeyinde cinsiyet eşitliğini sağlamak iken program sonraki aşamalarda eğitim niteliğini artırmak ve öğrenciler için mali istikrarı sağlamak gibi hedeflere yönelmiştir. 1994-2001 arasında ilk aşaması tamamlanan projenin maliyeti 85,8 milyon dolar olmuş ve maliyetin yüzde 26'sı Bangladeş hükümeti tarafından karşılanmıştır.<sup>28</sup> İkinci aşama ise 2002-2007 arasında gerçekleştirilmiş ve 144 milyon dolar maliyetle tamamlanmıştır. FSSP uygulaması üzerine yapılan araştırmalar bu uygulamanın özellikle kız öğrencilerin ortaöğretime katılım oranlarında ciddi bir artış sağladığını ortaya koymaktadır.<sup>29</sup>

### Eğitim için Gıda Yardımı Programı (FFE)

1993-2002 arasında uygulanan ve özellikle yoksul öğrencilerin eğitime katılımını artırmak için hayata geçirilen Eğitim için Gıda Yardımı Programı (Food for Education Program, FFE) kapsamında temel eğitim düzeyindeki öğrencilere okula devamlılık sağlamaları karşılığında aylık olarak gıda yardımı (buğday veya pirinç) sağlanmıştır. 1998'de Dünya Bankası tarafından hayata geçirilen Yoksulluk Değerlendirmesi (Poverty Assessment) çalışmasının sonuçlarına göre FFE temel eğitim düzeyinde eğitime katılımı ve devamlılığı artırmış ancak faydalanıcıların belirlenmesi aşamasında sıkıntılar yaşanmıştır. Yanlış hedefleme sonucunda yardımların yaklaşık olarak yarısı yoksulluk sınırının üzerindeki yararlanıcılara yani

27. Simeen Mahmud, "Female Secondary School Stipend Programme in Bangladesh: A Critical Assessment", Bangladesh Institute of Development Studies, (2003), s. 8.

28. Mahmud, "Female Secondary School Stipend Programme in Bangladesh: A Critical Assessment", s. 8.

29. Ferre ve Sharif, "Can Conditional Cash Transfers Improve Education and Nutrition Outcomes for Poor Children in Bangladesh?: Evidence from a Pilot Project", s. 4.

yoksul olmayanlara aktarılmıştır.<sup>30</sup> Bu durum ihtiyacı olduğu halde yardımlardan yararlanamayan bir kesim ve ihtiyacı olmadığı halde yardım yararlanıcısı olan bir grubun oluşmasına yol açmıştır. Diğer sosyal yardım programlarında olduğu gibi eğitim yardımlarının hak eden kişiye verilmesi beklenen faydayı artıracaktır. Ayrıca ciddi bir ekonomik maliyet olan yardımların hedef kitlesinin doğru seçilmesi kaynak israfının da önüne geçecektir.

### İlköğretim Burs Programları (PES ve PESP)

2001-2002 arasında uygulanan İlköğretim Burs Programı (Primary Education Stipend Project, PES) kapsamında dezavantajlı öğrencilere okula kayıtlı olmaları ve devamlılık göstermeleri durumunda aylık 25 takka (yaklaşık 50 cent) yardım yapılmıştır. Ancak program yapılan yardım miktarının yeterli olmadığı noktasında eleştirilmiştir. 2002’de ise Bangladeş hükümeti aynı faydalanıcı grubu hedefleyen Eğitim için Gıda Yardımı Programı (FFE) ile İlköğretim Burs Programı’nı (PES) birleştirme kararı almıştır. Bu bağlamda 2002’de FFE projesi sonlandırılmış ve İlköğretim Burs Programı’nın (PESP) kapsamı genişletilerek uygulamaya konulmuştur. Bu programla birlikte temel eğitim düzeyinde olan yaklaşık 5 milyon öğrenciye nakit yardım yapılmıştır. Programın amacı hedef kitledeki öğrencilerin eğitime katılım oranı, devamlılık süresi ve performanslarını artırmaktır.

İki aşamada beş yıllık proje şeklinde (2002-2007 ve 2008-2013) planlanan program kapsamında –tümü kırsal bölgelerde olmak üzere– yoksul hanelerdeki faydalanıcılara evde tek çocuk olması halinde aylık 100 takka (yaklaşık 2 dolar), birden fazla çocuk olması halinde toplam 125 takka (yaklaşık 2,5 dolar) nakit yardımı gerçekleştirilmektedir. Yardımların verileceği ebeveyn seçiminde öncelik anneye tanınmaktadır. Annenin olmadığı durumlarda ise öğrencinin velisinin banka hesabına yardım miktarı yatırılmaktadır. Daha önceki programlarda belirlenen hedeflere ek olarak PESP temel eğitim düzeyindeki yoksul öğrencilerin okul bırakma oranlarını düşürmeyi, temel eğitimin niteliğini artırmayı, yoksullukla mücadele etmeyi ve çocuk işçiliğini ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Faydalanıcıların belirlenmesinde ise “Okul Yönetimi Komisyonları” etkili olmaktadır. Faydalanıcıların yüzde 40’ı okul düzeyinde Okul Yönetimi Komisyonları tarafından belirlendikten sonra bu listeler temel eğitimden sorumlu yerel otoriteye iletilmektedir. Öğrencinin yardımdan yararlanıp yararlanamayacağı kararı yerel

30. Karen Tietjen, “The Bangladesh Primary Education Stipend Project: A Descriptive Analysis”, World Bank, Working Paper 28257, (Ocak 2003), s. 4.

düzeyde verilmektedir. Program kapsamında faydalanıcı öğrencinin aylık olarak okul devamlılığının yüzde 85 oranında olması ve her sınıf düzeyinde yıllık olarak gerçekleşen sınavdan geçer not alması gerekmektedir.

### Okullaşmamış Çocuklara Erişim Programı (ROSC)

Bangladeş hükümeti 2004'te ise yine beşer yıllık aralıklarla planlanan, hem kır hem de kentlerdeki dezavantajlı çocuklara ulaşmayı amaçlayan ve Dünya Bankası destekli bir başka proje olan Okullaşmamış Çocuklara Erişim (Reaching Out-of-School Children, ROSC) programını başlatmıştır. 2004-2012 arasında ilk aşaması uygulanan programın faydalanıcılarının çoğunu kız öğrenciler oluşturmuştur. Bu süreçte hükümet yaklaşık bir milyon öğrenciyi okula kazandırmayı başarmıştır.<sup>31</sup> Proje boyunca dezavantajlı öğrencilere ve bu öğrencilerin bulunduğu okullara eğitim yardımları gerçekleştirilmiştir. İkinci aşaması 2012-2018 arasında gerçekleştirilmekte olan proje sayesinde şimdiye kadar yaklaşık 690 bin öğrencinin okullaşması sağlanmıştır.<sup>32</sup>

### Shombhob Programı

Yakın bir zamanda başlatılan bir başka proje hükümetin 2012'de uygulamaya koyduğu Shombhob programıdır. Bu program kapsamında ilkokula devam eden çocukların ailelerine –iki ayda bir kez olmak üzere– çocuğun temel gıda ihtiyaçlarına erişim sağlayabilecek ve eğitim hayatını sürdürmesine olanak sağlayacak miktarda nakit yardımı sağlanmaktadır.<sup>33</sup> Bu uygulamanın tasarım sürecinde üç temel husus gözetilmiştir:

- I. Yardımlar yerel hükümetler aracılığıyla verilerek hanelere ulaşımı garanti altına almak
- II. Yardım alan çocukların okula devamlılık oranlarını artırmak
- III. 0-36 aylık çocukların temel besin ihtiyaçlarını karşılamak

Bu üç amaç arasında 0-36 aylık çocukların gıda gereksinimlerinin temin edilmesi temel insani yardım kapsamında değerlendirilirken eğitim hedefi olarak da çocukların eğitime katılım oranlarının artırılması belirlenmiştir.

31. "Bangladesh Reaching Out-of School Children Project (P086791): Implementation Status and Results", World Bank Report No: ISR10234, (Haziran 2013), s. 2.

32. "Bangladesh Second Reaching Out-of School Children Project (P131394): Implementation Status and Results Report", World Bank Report No: ISR27270, (Mart 2017), s. 2.

33. Ferre ve Sharif, "Can Conditional Cash Transfers Improve Education and Nutrition Outcomes for Poor Children in Bangladesh?: Evidence from a Pilot Project", s. 4.

Uygulama kapsamında şu üç ödeme yapılmaktadır:

- I. 0-36 aylık en az bir çocuğu olan hanelere aylık 400 BDT (5 dolar)
- II. Temel eğitime devam eden en az bir çocuğu olan hanelere 400 BDT (5 dolar)
- III. Her iki yaş grubunda da çocukları olan ailelere aylık 800 BDT (10 dolar)

Bu ödemeler Bangladeş Posta Servisi (BPO) ile elektronik olarak gerçekleştirilmekte olup doğrudan faydalancı çocuk veya çocukların hanede yaşayan annelerinin hesabına yatırılmaktadır. Posta servisi hizmet birimlerine erişimi olmayan ve çoğunlukla köylerde ikamet eden faydalancılar için ise ödeme dönemlerinde mobil hizmet ekibi oluşturulmuştur. Faydalancılar bu şekilde yardımlara ulaşmaktadır. Shombhob programı faydalancılarının yerine getirmesi gereken temel şart ise çocuklarının okula devam etmeleri ve her ay okul derslerine en az yüzde 80 oranında katılım göstermeleridir. Öğrencilerin okul devamlılığı program sorumluları tarafından okul sorumluluğunda hazırlanan devamlılık çizelgeleriyle takip edilmektedir.<sup>34</sup>

## ENDONEZYA

1965'ten itibaren yoksullukla mücadeleyi başlıca gündem maddesi olarak ele alan Endonezya 1997'deki Asya krizi sonrasında sosyal politika uygulamalarına yönelmiştir. Bu uygulamalar ekonomik krizin en fazla etkilediği grup olan yoksul kesimin sosyoekonomik durumunu iyileştirmeyi amaçlamıştır. 2005'te Yoksullukla Mücadele Ulusal Stratejisi'yle birlikte şartlı/şartsız nakit transferi programları da uygulanmaya başlanmıştır.

### Umutlu Aile Programı (Program Keluarga Harapan)

Endonezya hükümetinin 2007'de hayata geçirdiği ve ülkenin ilk ŞNT programı olan Umutlu Aile Programı (Program Keluarga Harapan, PKH) hane temellidir. Programın kısa vadede amacı hane harcamasına destek sağlayarak maliyet yükünü hafifletmektir. Programın uzun vadede ulaşmak istediği hedef ise eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırarak ülkedeki beşeri sermayeyi daha nitelikli hale getirmektir. Ulusal Planlama Ajansı (Bappenas) ve Sosyal İşler Bakanlığı (MoSA) tarafından koordineli olarak yürütülen PKH faydalancılara her üç ayda bir 200-600 bin Endonezya rupisi (15-45 dolar) arasında değişen miktarlarda nakit yardımı sağlamaktadır. Devlet bu yardımlar karşılığında faydalancıların

34. "Bangladesh: Can Conditional Cash Transfers Improve Nutrition", s. 3.

sağlık ve eğitim hizmetlerine katılmasını beklemektedir. Pilot çalışması 2007’de gerçekleştirilen programla aşırı yoksul olan 432 bin haneye yardım yapılmıştır.

Aynı sosyoekonomik koşullara sahip –yardım alan ve almayan– hanelere 2007 ve 2009’da iki anket uygulanarak programın etkisi ölçülmeye çalışılmıştır. Anket sonuçlarına göre yardım alan ailelerin yardım öncesine göre hane refahları genel olarak yükselmiş ve hane harcamalarında yaklaşık olarak yüzde 10 artış görülmüştür. Ayrıca ailelerin bu yardımları daha çok gıda ve sağlık harcamalarında kullandığı tespit edilmiştir. Eğitimde ise kısa vadede belirgin sonuçlar ortaya çıkmamakla birlikte faydalanıcı aile çocuklarının okulda geçirdikleri zamanın arttığı gözlemlenmiştir. Diğer taraftan pilot uygulama sürecinde okul kayıt oranlarının artması, okul bırakma oranlarının düşmesi gibi göstergelerde ise iyileşme gerçekleşmemiştir. Bu durumun başlıca sebepleri olarak yardımların yetersizliği ve ailelerin ihtiyaçlarının zamanında giderilmemesi öne sürülmüştür. Pilot çalışmada ortaya çıkan aksaklıklar sonraki yıllarda giderilmeye çalışılmıştır. Eğitim yardımlarının zamanında faydalanıcılara ulaştırılması için üç ayda bir gerçekleştirilen ödemelerin tarihi öğrencilerin akademik takvimiyle uyumlaştırılmış ve ödemelerin okul zamanında alınması sağlanmıştır. Bu şekilde hedef kitlenin ve faydalanıcıların iyi belirlenmesi ve programın daha çok ihtiyaç sahibini kapsaması noktalarında program geliştirilmiştir.

### **Sağlıklı ve Akıllı Nesil Programı (Generasi Sehat dan Cerdas)**

2007’de Endonezya hükümeti tarafından Ulusal Toplum Güçlendirme Programı (Program Nasional Penberdayaan Masyarakat, PNPM) kapsamında hayata geçirilen Sağlıklı ve Akıllı Nesil Programı (PNPM Generasi) Endonezya İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Bu program benzeri sosyal yardım programları gibi kısa vadede yoksulluğun sonuçlarını hafifletmeyi, uzun vadede de insani gelişim göstergelerini iyileştirmeyi hedeflemektedir. PKH programından farkı ise hane değil toplum temelli bir sosyal yardım ağıyla faydalanıcılara ulaşmasıdır. Bu program Endonezya’nın Milenyum Kalkınma Hedefleri kapsamında uygulamaya başladığı bir programdır.

PNPM Generasi kapsamında yardımlar hanelere değil yerel otoritelere verilerek faydalanıcı bölgelerde eğitim ve sağlık imkanlarının iyileştirilmesi beklenmektedir. Bu program halihazırda eğitim ve sağlık hizmetlerinin daha nitelikli ve erişilebilir hale gelmesini teşvik etmektedir. Proje kapsamında spesifik ihtiyaçlar için faydalanıcılar öneri sunmakta ve uygun görülmesi halinde gerekli yardım program bütçesinden verilmektedir. Örneğin ilköğretim düzeyindeki çocuklar



için ders materyallerinin alınması, okula ulaşım için servis ayarlanması veya yol yapımı gibi faaliyetler için proje bütçesinden fonlama yapılmaktadır.

Her bir döngüsü 12-14 ay arasında gerçekleşen PNPM Generasi'nin bir döngüsü şu dört aşamadan oluşmaktadır:

- I. Sosyal uyum
- II. Köy planlaması
- III. Köy uygulaması
- IV. Performans değerlendirmesi

Köy uygulaması aşaması yaklaşık dokuz ay sürmekte olup toplumsal haritalama, problem tanımlayarak odak gruplarının oluşturulması ve farklı yerel seviye ve birimler düzeyinde istişare gruplarını içeren katılımcı planlama sürecini içermektedir. Program yardımları faydalanıcıların hemfikir olduğu herhangi bir ihtiyaç için verilmektedir.

Bunun yanı sıra eğitim ve/veya sağlık hizmetlerinden en az birinin proje döngüsünün sonunda gelişme göstermiş olması gerekmektedir. Faydalanıcılara sağlanacak yardım miktarı bölgenin nüfusu ve yoksulluk sınırına göre belirlenmektedir. 2007'de verilen en düşük miktar köy başına yaklaşık 9 dolar olmuştur.<sup>35</sup> Pilot çalışması 2007-2010 arasında gerçekleştirilen projenin 2011'de yapılan etki analizine göre PNPM Generasi 7-12 yaş grubundaki çocukların eğitim sürecine katılımını yüzde 0,8 oranında artırmıştır. Bu artış önemlidir çünkü programdan önce eğitime katılım oranı yüzde 98,5 iken PNPM Generasi'nin hemen hemen bütün çocukların okullaşmasını sağladığı ortaya çıkmaktadır.<sup>36</sup>

### **Yoksul Çocuklara Destek Programı (Program Bantuan Siswa Miskin)**

Kısaca BSM olarak isimlendirilen Yoksul Çocuklara Destek Programı yoksul çocukların eğitime katılım ve devamlılığındaki engelleri ortadan kaldırmak için hayata geçirilmiştir. Bu programdan faydalanan çocuklara nitelikli eğitime erişimlerini sağlamak için yardım edilmektedir. Çocukların sosyoekonomik şartları göz önünde bulundurularak yer aldıkları eğitim kademelerine göre nakit yardımı yapılmaktadır.<sup>37</sup> Diğer hane temelli ŞNT programlarının aksine BSM programı

35. "Conditional Cash Transfers in Indonesia: Program Keluarga Harapan and PNPM-Generasi Baseline Survey Report", World Bank: 45618, (Haziran 2008), s. 13.

36. Benjamin A. Olken vd., "Indonesia's PNPM Generasi Program: Final Impact Evaluation Report", World Bank: 69142, (Haziran 2011), s. 38.

37. "Bantuan Siswa Miskin: Cash Transfers for Poor Students", World Bank Social Assistance Program and Public Expenditure Review 5, (Şubat 2012), s. 5.

merkezi olarak yönetilen bir program değildir. Ayrıca diğer ŞNT programlarından farklı olarak programın fonlanması on bağımsız eğitim ajansı tarafından yapılmakta ve bu ajansların ortak karar alma zorunlulukları bulunmamaktadır. Her ajansın kendi bünyesinde fonlama için birimleri vardır ve ajanslar aday öğrencilere okullar aracılığıyla ulaşmaktadır. Aday olarak değerlendirilecek çocuklar halihazırda okula devamlılık gösteren ve okul yöneticisi tarafından davranış notu yüksek olduğu ifade edilen öğrenciler arasından seçilmektedir. Program kapsamında hane başvurusuyla gerçekleşen herhangi bir resmi başvuru süreci olmaması ise okul yöneticisi tarafından “fark edilmemiş” ve okula yeni kayıt olmuş veya kayıt olacak öğrenciler için seçilme şansını oldukça düşürmektedir.<sup>38</sup>

BSM programı kapsamında ilköğretim düzeyindeki öğrenciler yıllık 450 bin Endonezya rupisi (yaklaşık 34 dolar) alırken bu miktar ortaokul düzeyinde 750 bin rupidir (yaklaşık 57 dolar). Lise ve mesleki eğitim düzeyindeki öğrenciler için ise yıllık bir milyon rupidir (yaklaşık 76 dolar). Devlet okullarındaki öğrenciler için gerçekleştirilen bu yardım medreselerde eğitim gören yoksul öğrenciler için de verilmektedir ancak bu öğrenciler için nakit desteği Eğitim ve Kültür Bakanlığı (Kemendikbud) tarafından değil Din İşleri Bakanlığı (Kemenag) sorumluluğunda yürütülmektedir.<sup>39</sup>

## AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ (NEW YORK)

ABD’de sosyal politika yapımının temel amacı yoksulların sosyal refahını artırarak uzun vadede yardım bağımlılığını azaltmaktır. Bu bağlamda eğitim desteğinin de temel öngörüsü faydalanıcının eğitim düzeyini artırarak daha iyi istihdam fırsatına ulaşabilmesidir. Bu şekilde uzun vadede yoksulların sosyal yardımlara bağımlılığı kalmayacaktır.

### Fırsat New York Programı (Opportunity NYC)

2006’da kurulan ve yerel hükümete bağlı olarak çalışan Ekonomik Fırsat Merkezi (Center for Economic Opportunity, CEO) yerel düzeyde yoksullukla mücadele etmeyi hedefleyen bir kurum olup New York şehrindeki ŞNT programlarının kurucusu ve yürütücüsüdür. Bu kurum tarafından 2007’de hayata geçirilen ve gelişmiş bir ülkede uygulanan ilk ŞNT programı olan Fırsat New York (Opportunity NYC) Meksika’daki Oportunidades programından esinlenilerek tasarlanmıştır. Opportu-

38. “Bantuan Siswa Miskin: Cash Transfers for Poor Students”, s. 32.

39. “Bantuan Siswa Miskin: Cash Transfers for Poor Students”, s. 15.

nity NYC programının amacı beşeri sermayeyi artıracak ve yoksulluk döngüsünün kırılmasını sağlayacak hizmetlere katılım sağlamaları karşılığında faydalanıcı hanelere nakit yardımı yapmaktır. Pilot olarak test edilen programlar kapsamında nakit desteğinin çocuk, yetişkin ve hane çıktıları üzerindeki etkisi anlaşılmaya çalışılmış ve programların yoksullukla mücadele üzerindeki genel etkisi ölçülmüştür.<sup>40</sup> Program Aile Yardımı Programı (Family Rewards), İş Yardımı Programı (Work Rewards) ve Teşvik Programı (Spark) olmak üzere üç ayrı alt programdan oluşmaktadır. Eğitim yardımları Aile Yardımı ve Teşvik programları kapsamında gerçekleştirilmektedir.<sup>41</sup>

### Aile Yardımı Programı (Family Rewards)

Aile yardımı programının kısa vadede temel amacı yoksul hanelere nakit yardımı sağlayarak faydalanıcıların gelirini artırmak, uzun vadede de kapasite geliştirerek ikinci kuşak yoksulluğun önüne geçmektir. Program kapsamında yardımlar yalnızca özel kuruluşlar veya devlet eliyle değil devlet kurumları ve özel kuruluşların iş birliğinde gerçekleştirilmektedir. Program Ekonomik Fırsat Merkezi (CEO) tarafından tasarlanmakla birlikte 2010'dan itibaren programın fonlanması Ulusal ve Toplumsal Hizmet Birliği (Corporation for National and Community Service) bünyesinde bulunan ve kamu-özel ortaklığında olan Sosyal Yenilik Fonu (Social Innovation Fund, SIF) tarafından gerçekleştirilmektedir. Buna ek olarak program belli aralıklarla değerlendirilmektedir. Programın izlenmesi, değerlendirilmesi ve ilgili raporların yayımlanması araştırma kuruluşu olan MDRC tarafından yapılmaktadır.

Programın hedef kitlesini İhtiyaç Sahibi Ailelere Geçici Yardım Programı (TANF) veya Ek Gıda Yardımı Programı (SNAP) kapsamında yardım alan düşük gelirli aileler oluşturmaktadır. Aile Yardımı Programı kapsamında yapılan teşvik destekleyici olmakla birlikte tek başına yeterli olmadığından diğer yardım programlarından yararlananlar da bu programın hedef kitlesinde yer almaktadır. Proje genel olarak hanedeki çocukların okula devamlılığı ve hane bireylerinin sağlığının iyileştirilmesi ve/veya korunmasını hedeflemektedir. Buna ek olarak ebeveynlerin istihdam edilebilirliğini artırmak da projenin amaçları arasındadır. Bu program kapsamında aileler için 20-600 dolar arasında değişen 22 farklı ödenek mevcuttur.

Program kapsamında her bir aileye özel Aile Geliri Planı (Family Earnings Plan) yapılmaktadır. Bu plana göre her aile için yardım alabilmek ve yardımın

40. James Riccio ve Cynthia Miller, "New York City's First Conditional Cash Transfer Program", MDRC, (Mayıs 2016), s. 1.

41. Michael R. Bloomberg, "Center for Economic Opportunity Evidence and Impact", NYC Center for Economic Opportunity, (Ocak 2010), s. 16.

devamlılığı için hedefler (çocuklar için okula devamlılık, akademik başarı vb.) oluşturulmakta ve aileler periyodik olarak izlenmektedir. Hedefleri gerçekleştirmekte zorlanan hanelere rehberlik hizmeti sunulmaktadır. Ayrıca kısıtlı bir miktar olmakla birlikte hanenin hedeflerini gerçekleştirmek üzere ihtiyaç duyduğu araçlara (okul malzemeleri vb.) erişimi için nakit desteği sağlanmaktadır.<sup>42</sup> 2007-2010 arasında gerçekleştirilen projenin ilk aşamasının çıktılarına bakıldığında Aile Yardımı Programı'nın, ülke genelindeki yoksulluk sınırının altında yaşayan aile oranını yüzde 12 oranında azalttığı ve özellikle lise düzeyindeki öğrencilerin akademik başarısını da artırdığı ortaya çıkmıştır.<sup>43</sup>

2010'da Aile Yardımı Programı'nın ilk versiyonu sonlandırılmış ve bu programdan edinilen verilerle Aile Yardımı Programı 2.0 (Family Rewards 2.0) adında yeni bir program modeli hayata geçirilmiştir. Sosyal Yenilik Fonu (SIF) tarafından finanse edilen bu yeni model 9 ve 10. sınıf düzeyinde çocukları olan düşük gelirli aileleri hedef kitlesine almıştır. Programın ilk modeline kıyasla bu program faydalanıcılara daha az ödenek sunmakla birlikte ödeneklerin daha sık gerçekleştirilmesi bakımından farklılaşmaktadır. Önceki versiyondan farklı olarak program kapsamında düzenli olarak verilen ödeneğin yanı sıra lise öğrencileri için okul devamlılıkları ve akademik performansları dikkate alınarak ek ödemeler de yapılmaktadır.<sup>44</sup>

### Teşvik Programı (Spark)

Opportunity NYC projesi kapsamında 2007'de başlatılan bir başka program olan Spark (Teşvik) programı Ekonomik Fırsat Merkezi tarafından yürütülmekte olup küçük ölçekli ve sosyoekonomik olarak dezavantajlı olan gruplara nakit yardımlarını sağlamaktadır. Family Rewards programından farklı olarak Spark programının tasarlanması New York Şehri Eğitim Birimi (New York City Department of Education) ve Harvard Üniversitesi iş birliğiyle gerçekleştirilmiştir.<sup>45</sup> Programın temel tezi New York gibi öğrencilerinin yüzde 70'inin gıda yardımı aldığı bir şehirde az miktarda bile olsa verilecek bir nakit desteğinin öğrencilerin akademik başarısını destekleyeceği üzerine kurulmuştur.<sup>46</sup>

42. Riccio ve Miller, "New York City's First Conditional Cash Transfer Program", s. 76.

43. Riccio ve Miller, "New York City's First Conditional Cash Transfer Program", s. 1.

44. Timothy Rudd vd., "Examining the Costs and Benefits of Family Rewards 2.0: A Conditional Cash Transfer Program in Two American Cities", MDRC, (Eylül 2016), s. 2.

45. "Project Overview", MDRC, <https://www.mdrc.org/project/opportunity-nyc-demonstrations-overview>, (Erişim tarihi: 12 Mart 2018).

46. Bloomberg, "Center for Economic Opportunity Evidence and Impact", s. 28.

Toplam bütçesi yaklaşık 6 milyon dolar olan Spark projesi 4 ve 7. sınıf düzeyindeki öğrencilere okul yılı boyunca standart değerlendirmelerde (test vb.) gösterdikleri başarı ölçüsünde nakit desteği sağlamaktadır. Bunun miktarı 4. sınıflar için en fazla 250 dolar, 7. sınıf düzeyindeki öğrenciler için ise 500 dolar olarak belirlenmiştir.<sup>47</sup> İlk yılında pilot olarak uygulanan program kapsamında New York'taki resmi okullarda eğitim alan yaklaşık 8 bin 600 öğrenciye yılda toplamda on kez uygulanan standart testlerle –öğrencinin performansına bağlı olmak üzere–<sup>48</sup> her bir test için 4. sınıf öğrencilerine 25 dolar ve 7. sınıf öğrencilerine de 50 dolar destek sağlanmıştır.<sup>49</sup> Kısa vadede öğrencilerin akademik başarısını artırmayı hedefleyen program uzun vadede ise New York'ta özellikle Afro-Amerikan vatandaşların nüfusunun oldukça yoğun olması sebebiyle çeşitli sosyokültürel özelliklere sahip öğrenciler arasındaki başarı farklılığını azaltmayı amaçlamaktadır.<sup>50</sup>

## AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ (SAN DIEGO)

### Okula Devamlılığı Teşvik Projesi (School Attendance Demonstration Project)

Okula Devamlılığı Teşvik Projesi (School Attendance Demonstration Project, SADP) Kaliforniya Sosyal Hizmetler Birimi (The California Department of Social Services) tarafından himaye edilen, San Diego Sosyal Hizmetler Birimi (DSS) ve San Diego Birleşik Okul Bölgesi (San Diego Unified School District, SDUSD) iş birliğiyle 1996'dan beri uygulanmaktadır. SADP kapsamında 16-18 yaş arasında olan ve AFDC<sup>51</sup> yardımı alan yoksul çocuklara okula tam zamanlı devam etmeleri karşılığında nakit desteği sağlanmaktadır. SADP kapsamında öğrencinin okula devamlılığını artırmak için fazladan bir ödeme yapılmamakla birlikte (okul döneminin yüzde 20'sinden fazla) devamsızlık durumunda aile yardımı olan AFDC'de kesinti yapılmaktadır. Diğer taraftan kesinti yapılmadan önce devamsızlık yaptığı tespit edilen öğrenciyle önce bir uyum görüşmesi (*orientation meeting*) gerçekleştirilmektedir. Eğer öğrenci görüşmeye gelmez ve devamsızlık düzeyi de azalmazsa kesinti cezası uygulanmaktadır. Ancak kesinti miktarı hanedeki faydalanıcı çocuk

47. "Strategy and Implementation Report", Center for Economic Opportunity (CEO), (2007), s. 28.

48. "Strategy and Implementation Report", s. 21.

49. "Strategy and Implementation Report", s. 28.

50. "Strategy and Implementation Report", s. 28.

51. Aid for Dependent Children (AFDC) ABD'de 1935'ten itibaren uygulanan tek ebeveynli ve yoksul hanelere verilen nakit desteğidir.

sayısına göre değişiklik göstermektedir çünkü uygulama kapsamında verilen nakit desteği hanedeki kişi sayısına göre hesaplanmaktadır.<sup>52</sup>

Uyum görüşmeleri sırasında ise faydalanıcı gençle konuşularak ihtiyaçları ve beklentileri değerlendirilmektedir. Eğer gerekli görülürse ilgili faydalanıcı için hususi bir vaka yöneticisi atanmaktadır. Bu görüşmelerde sosyal çalışmacı genç, aile, okul yönetimi ve öğretmenleriyle görüşerek devamsızlığın sebeplerini belirlemektedir. Sonrasında öğrenciye okula devamlılık göstermesi şartıyla bir sözleşme yapılmakta ve şartın sağlanmaması halinde ödenekte kesinti gerçekleştirileceği bildirilmektedir. Programla ilgili 2002’de yayımlanan bir araştırmada SADP’in öğrencilerin okul devamlılığı davranışını ikinci yıldan itibaren pekiştirdiği ortaya konulmuştur.<sup>53</sup> Ancak aynı araştırmada programın mezuniyet oranlarını artırma konusunda başarılı olmadığı da ifade edilmiştir.<sup>54</sup>

## FİLİPİNLER

Yoksulluk konusunda oldukça dezavantajlı bir ülke olan Filipinler 2000’lerin başına kadar –ekonomik olarak büyümesine rağmen– beşeri sermayenin kalkındırılması ve refahın artırılması konusunda ilerleme gösterememiştir. Bunun temel sebebi olarak sosyal yardım alanına yeterince yatırım yapılmaması, kurumlar arası koordinasyonsuzluk, ülkede iyi yapılandırılmış bir sosyal yardım politikasının olmaması gibi sebepler ileri sürülmektedir. Ayrıca hedef kitlenin iyi belirlenememesi ve yardımların yoksul olmayanlara da verilmesi gibi başka sebepler de mevcuttur.<sup>55</sup> Bu sorunların farkındalığıyla 2000’lerde sosyal yardımları ekonomik gelişmeye yardımcı olacak şekilde uygulamaya başlayan Filipinler 2016’da yüzde 6,9 büyüme oranıyla dünya ülkeleri arasında en hızlı büyüyen ekonomilerden birisi olmuştur. Yakın dönemdeki ekonomik büyümeye ek olarak refah düzeyi anlamında da son dönemde önemli gelişmeler gösteren Asya ülkelerinden birisidir. Ülkede yoksulluk sınırı olarak kabul edilen göstergelerden olan günlük 1,9 doların altında yaşayan nüfus oranı 2012’de yüzde 12,1 iken 2015’te yüzde 8,3’e düşmüştür.<sup>56</sup>

52. Loring P. Jones vd., “The School Attendance Demonstration Project: An Evaluation of a Programme to Motivate Public Assistance Teens to Attend and Complete School in an Urban School District”, *Research on Social Work Practice*, Cilt: 12, Sayı: 2, (2002), s. 227.

53. Jones vd., “The School Attendance Demonstration Project”, s. 229.

54. Jones vd., “The School Attendance Demonstration Project”, s. 233.

55. “Republic of the Philippines: Social Protection Support Project”, Asian Development Bank: 43407-014, (Aralık 2015), s. 3.

56. “Poverty Headcount Ratio at \$1.90 a Day (2011 PPP) (% of Population)”.

Filipinli Aileleri Destekleme Programı olan ve kısaca 4P olarak adlandırılan bir program aşırı yoksulluk konusunda önemli adımların atılmasını sağlamıştır. 2013'te Filipinler İstatistik Kurumu (PSA) tarafından yapılan hesaplamalara göre 4P programı aşırı yoksulluğun 1,4 puan azalmasında oldukça etkili olmuştur. Yapılan hesaplama göre 2013'te 4P programının etkisi göz ardı edildiğinde nüfusunun yaklaşık yüzde 12'sinin aşırı yoksul olması beklenen Filipinler'de bu oran 4P programının etkisiyle yüzde 11,1'e düşmüştür.<sup>57</sup> Dolayısıyla uzun zamandır derin boyutlardaki yoksullukla mücadele eden bir ülke olan Filipinler'in sosyal koruma ve yardım programları aracılığıyla beşeri sermayesine yaptığı yatırımlar oldukça değerlidir ve bu tecrübenin izlenmesi gerekmektedir.

### Filipinli Aileleri Destekleme Programı (Pantawid Pamilyang Pilipino Program)

Meksika (Oportunidades) ve Brezilya'daki (Bolsa Familia) programlardan sonra dünyanın üçüncü büyük ŞNT programı olan Pantawid Pamilyang Pilipino (Filipinli Aileleri Destekleme Programı, 4P) 2007'de Filipinler Sosyal Refah ve Kalkınma Sekreterliği (Kalihim ng Kagalingang Panlipunan at Pagpapaunlad) tarafından pilot bir çalışmayla başlatılmıştır. 2007'de uygulanan pilot programın başarılı olmasının ardından 2008'de program daha geniş ölçek kullanılarak yaygınlaştırılmıştır. Proje Filipinler hükümeti ve Dünya Bankası tarafından finanse edilmektedir.<sup>58</sup> Amaç Milenyum Kalkınma Hedefleri kapsamında aşırı yoksulluğu azaltmak, evrensel temel eğitim hizmetini sunmak ve toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamaktır. Program 2007'de pilot olarak başladığında 6 bin haneye ulaşmıştır. 2008'de ise programın kapsamı genişletilerek bu sayı 320 bine çıkarılmıştır. 2015'te ülkedeki tüm yoksul haneleri kapsayacak şekilde 4,4 milyon haneye ulaşan program kapsamında nüfusun yüzde 21'ine destek sağlanmaktadır.<sup>59</sup> Yardım alan ailelerin yüzde 90'ı ülkenin en yoksul yüzde 40'lık diliminde bulunmaktadır.<sup>60</sup>

Filipinli Aileleri Destekleme Programı sosyoekonomik olarak zor şartlarda yaşayan ve 0-14 yaş arasında çocuk bulunan haneler için eğitim ve sağlık desteği

57. Jose Gamon G. Albert, "The Costs and Benefits of Pantawid Pamilya", Rappler, 3 Aralık 2014, <https://www.rappler.com/thought-leaders/76723-costs-benefits-pantawid-pamilya>, (Erişim tarihi: 26 Mart 2018).

58. Pablo Ariel Acosta ve Rashiel Velarde, "Sa Pantawid, Malapit Nang Makatawid: With Pantawid, We are Closer to Getting Out of Poverty!", The World Bank ve Australian Aid, (Ekim 2015), s. 3.

59. Acosta ve Velarde, "Sa Pantawid, Malapit Nang Makatawid", s. 2.

60. Luisa Fernandez ve Rosechin Olfindo, "Overview of the Philippines' Conditional Cash Transfer Program: The Pantawid Pamilyang Pilipino Program (Pantawid Pamilya)", The World Bank ve Australian Government, (Mayıs 2011), s. 8.

olmak üzere iki ayrı yardım türünden oluşmaktadır.<sup>61</sup> Eğitim yardımı kapsamında her haneye çocuk başına yıllık olarak (okul dönemini kapsayacak aylarda olmak üzere) 300 Filipin pezosu (7 dolar) yardım gerçekleştirilmektedir.<sup>62</sup> Bu yardıma ek olarak program dahilinde her aile aylık en az 500 pezo (11 dolar), en çok 1.400 pezo (32 dolar) olmak üzere çocuk sayısına bağlı olarak yardım almaktadır.<sup>63</sup>

Program kapsamında yoksul haneler Ulusal İstatistik Ofisi (PSA) tarafından gerçekleştirilen Ulusal Hane Hedeflendirme Sistemi'ne (Listahanan) göre seçilmektedir. Bu haneler programın hedef kitlesini oluşturmaktadır. Hedef kitleden faydalanıcılar seçilirken ön şart olarak yalnızca faydalanıcı hanenin yoksul olması ve yoksul olarak belirlenen bir bölgede ikamet ediyor olması sunulmaktadır.<sup>64</sup> Bu ön şartlara ek olarak eğitim yardımını alabilmek için hanedeki çocukların okula kayıtlı olması ve en az yüzde 85 oranında okula devamlılık göstermesi gerekmektedir.<sup>65</sup> Her bir hane tüm bu koşulları devamlı olarak yerine getirmeleri halinde nakit desteğini en fazla beş yıl boyunca alabilmektedir.<sup>66</sup> 2010'da gerçekleştirilen bir değerlendirmeye göre faydalanıcı hanelerin yüzde 94'ü bu kriterleri gerçekleştirmiştir<sup>67</sup> ve bu oran projenin başında belirlenen yüzde 80 hedefinin oldukça üzerindedir.

4P kapsamındaki aileler programın şartlarını yerine getirme konusunda düzenli olarak izlenmekte ve okul aracılığıyla belirli aralıklarla bilgi toplanmaktadır. 2011 ve 2014'te yapılan iki izleme çalışması da programın oldukça olumlu çıktılar ürettiğini ortaya koymaktadır. Bu çıktılardan ilki okul öncesi ve ilköğretim düzeyinde okullaşma oranının artmasıdır.<sup>68</sup> Beklenen ve gerçekleşmesi istenen bir diğer olumlu sonuç ise çocuk işçiliği meselesiyle ilgilidir. Programla birlikte çocukların çalışarak geçirdikleri zaman –tamamen çalışmayı ortadan kaldırmamasına rağmen– azalmıştır.<sup>69</sup> Program bu anlamda değerli görülmeyle birlikte verilen desteğin çocuk işçiliğini ortadan kaldırmak için yeterli olmadığı noktasında eleştirilmekte-

61. Fernandez ve Olfindo, "Overview of the Philippines' Conditional Cash Transfer Program", s. 1.

62. Celia M. Reyes ve Aubrey D. Tabuga, "Conditional Cash Transfer in the Philippines: Is it Reaching the Extremely Poor", Philippine Institute for Development Studies: 2012-42, (Aralık 2012), s. 3.

63. Fernandez ve Olfindo, "Overview of the Philippines' Conditional Cash Transfer Program", s. 1.

64. "Philippines: Department of Social Welfare and Development Launches 2015 Database of the Poor", The World Bank, <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/04/05/department-of-social-welfare-and-development-launches-2015-database-of-the-poor>, (Erişim tarihi: 6 Nisan 2018).

65. Fernandez ve Olfindo, "Overview of the Philippines' Conditional Cash Transfer Program", s. 4.

66. Reyes ve Tabuga, "Conditional Cash Transfer in the Philippines", s. 13.

67. Fernandez ve Olfindo, "Overview of the Philippines' Conditional Cash Transfer Program", s. 5.

68. Aniceta C. Orbeta Jr. ve Vicente B. Paqueo, "Pantawid Pamilya Pilipino Program: Boon or Bane?", Philippine Institute for Development Studies Discussion Paper Series No: 2016-56, (Aralık 2016), s. 9.

69. Orbeta Jr. ve Paqueo, "Pantawid Pamilya Pilipino Program: Boon or Bane?", s. 9.



dir. Hedef aşırı yoksulluğu azaltmaktır ancak bu hedefin gerçekleşmesi hem zaman almakta hem de sağlanan destek miktarı yetersizdir.<sup>70</sup> Dolayısıyla yapılan eleştiriler dikkate alınarak programın geliştirilmesi gerektiği ve ancak bu şekilde uzun vadede yoksulluğun kalıcı bir sorun olmaktan çıkarılabileceği belirtilmektedir.

## ŞİLİ

Şili son yirmi yılda yoksulluk oranlarında ciddi iyileşme sağlamayı başarmış ülkelerden birisidir. Yoksulluk oranlarındaki düşüşün temel sebeplerinden birisi olarak yirmi birinci yüzyılın başından itibaren gözlemlenen ekonomik büyüme gösterilmekle birlikte artan işgücü geliri, sosyal politikaların iyileştirilmesi ve eğitime erişimin artması gibi hususların da bu kalkınma hamlesinde önemli bir rolü bulunmaktadır.<sup>71</sup> Şili’de 1990’daki vergi reformu ile birlikte ekonomik değişim ve dönüşüm yoksulluk oranlarının düşmesinde etkili olmuştur. 1990’da yüzde 38,6 olan yoksulluk oranı 1996’da yüzde 23,2’ye geriletilmiştir.<sup>72</sup> 2000’lerde sosyal yardım modelleri baz alınarak sağlanan sosyal koruma uygulamaları geliştirilmiştir. Bu kapsamda 2002’de başlayan ŞNT programı olan Chile Solidario yoksul olan bireylerin kısa vadede yoksulluklarını azaltma, uzun dönemde de bu bireylerin fırsatlara erişimini kolaylaştıracak sosyoekonomik güç kazandırmayı amaçlamaktadır. Şili’de ekonomik gelişim ve sosyal koruma uygulamalarındaki yeni uygulamalar sonucunda yoksulluk oranı önemli ölçüde azalmıştır. 2009’da nüfusunun yüzde 2,6’sı yoksulluk sınırının altında yaşayan Şili’de 2015’te bu oran yüzde 1,3’e düşmüştür.<sup>73</sup>

### Şili Yardım Programı (Chile Solidario)

2002’de hayata geçirilen Şili Yardım Programı aşırı yoksullukla mücadele eden ailelere nakit yardımında bulunarak kısa vadede bu hanelerde yoksulluğun etkilerini hafifletmeyi, uzun vadede de insani gelişimi sağlayarak sosyal yardımlara bağımlılığı azaltmayı hedeflemiştir. Bu programın asıl amacı nakit transferleriyle doğrudan bir şekilde kişileri yoksulluk sınırının üzerine çıkarmak değildir. Kısa vadeli bir iyileşmeyi sağlayan bu yaklaşımın yerine uzun vadede yoksul kesimin

70. Ronald U. Mendoza ve Rosechin Olfindo, “Politics and Conditional Cash Transfers Programs: Lessons from the Philipiness”, ASOG Working Paper No: 16-005, (21 Eylül 2016), s. 10.

71. Nicola Brandt, “Reducing Poverty in Chile: Cash Transfers and Better Jobs”, OECD Economics Department Working Papers No. 951, 13 Nisan 2012, s. 5.

72. Fernando Hoces de la Guardia vd., “Evaluating the Chile Solidario Program: Results Using the Chile Solidario Panel and the Administrative Databases”, *Estudios de Economía*, Cilt: 38, Sayı: 1, (Haziran 2011), s. 129-168.

73. “Poverty Headcount Ratio at \$1.90 a Day”.

sosyoekonomik özelliklerinin güçlendirilmesi yaklaşımı benimsenmiştir. Yoksul hanelerin sosyal hizmetlerden yararlanarak bir sosyal çalışmacının da desteğiyle yoksulluğun üstesinden gelmeleri için gerekli becerilerin kazandırılması öncelenmektedir.

Programın hedef kitlesi Sosyal Yardım Anketi (Ficha de Proteccion Social, FPS) üzerinden gerçekleştirilen görüşmelerle belirlenmektedir. Bu görüşmelerde hane bireylerinin gelirleri, gelir elde etme becerileri, eğitime erişimleri ve mesleki durumları gibi hususlar dikkate alınmaktadır. Başlangıçta nüfusun yaklaşık yüzde 2'sini oluşturan ve 225 bin aileyi hedefleyen program iki yıl boyunca uygulanmıştır. 2004'te ise Şili Yardım Programı ile Geçici Yardım Maaşı Programı (Aporte Solidario) birleştirilmiştir. Bu yeni düzenleme kapsamında aylık olarak aileden sorumlu kişiye ödeme yapılmaktadır. Genellikle hanenin/ailenin sorumluluğunu üstlenen kişinin kadın olması yardımların cinsiyet olarak kadınlarda toplanmasına neden olmaktadır.

Şili Yardım Programı aile desteği ve şartlı nakit transferi finansal yardım ve sosyal yardım programlarına erişimde öncelik sahibi olmak gibi hususları içermektedir. Her hane için bir sosyal çalışmacı belirlenmekte ve bu çalışmacı aileyle birlikte yoksulluktan çıkış planı yapmaktadır. Ailenin yardım alabilmesi için toplamda 79 kriterden 13'ünü karşılıyor olması gerekmektedir. Sosyal çalışmacı süreç boyunca aileye hem yardımcı olmakta hem de o aile için sürecin izlemesini gerçekleştirmektedir. İlk iki yıl boyunca hanelere aylık olarak 26 dolar destek verilmekte, ikinci yılın sonunda da bu destek 14 dolara düşmektedir. Ancak 14 dolara ek olarak aylık 13,5 dolar olmak üzere üç yıl boyunca bir başka destek daha sağlanmaktadır.

### **Tekli Aile Yardımı (Subsidio Unico Familiar)**

Aile Yardımı Programı sosyal sigortası olmayan ve 18 yaş altında çocuğu bulunan anne, ebeveyn veya veliler için aylık olarak sağlanan ve yaklaşık 8 dolar olan nakit transferini içermektedir. Bu programın hedef kitlesi de Şili Yardım Programı (Chile Solidario) gibi Sosyal Yardım Anketi ile belirlenmektedir. Tekli Aile Yardımı'ndan faydalanabilmek için kişilerin sosyal güvenlik sisteminde bulunmamaları ve toplumun en yoksul yüzde 40'lık diliminde yer almaları şarttır. Diğer bir şart ise 6 yaşından büyük çocukların düzenli olarak okula devam ettiklerinin belgelenmesidir. Hane başına aylık ödeme ise 6 bin 776 Şili pezosu yani yaklaşık 14 dolardır.<sup>74</sup>

74. Brandt, "Reducing Poverty in Chile: Cash Transfers and Better Jobs", s. 14.

### Aile Etik Yardımı (Ingreso Etico Familiar)

Yoksulluğu azaltmak amacıyla Şili hükümetinin başlattığı bir başka program olan ve 2012’de yasalaşan Aile Etik Yardımı (Ingreso Etico Familiar) programı aşırı yoksullukla mücadele anlamında uygulamaya konulan bir başka şartlı yardım programıdır. Uygulama kapsamında hem yoksulluğun etkilerinin hafifletilmesi için doğrudan bir müdahale aracı olarak nakit desteği sağlanmakta hem de yoksullukla mücadelede sürdürülebilirlik hedeflenerek faydalanıcıların istihdama yönelik becerilerinin geliştirilmesi için destek verilmektedir.<sup>75</sup> Program kapsamında tüm faydalanıcı ailelere aylık olarak –hanedeki kişi sayısı dikkate alınarak– standart bir nakit desteği gerçekleştirilmektedir. Buna ek olarak süreçte eğitim, sağlık gibi alanlarda belirli şartları karşılamaları durumunda verilen desteğin miktarı artırılmaktadır. Ayrıca programın bir diğer temel hedefi olan kadın istihdamının artırılması kapsamında faydalanıcı olup son iki yıldır çalışmayan ve çalışmaya başlayan kadınlara da diğer desteklere ek olarak bir nakit desteği sağlanmaktadır.

Program kapsamında sağlanan destekler itibar desteği (*dignity award*), sorumluluk desteği (*duty award*) ve başarı desteği (*achievement award*) olmak üzere üç farklı kategoride isimlendirilmektedir. İtibar desteği en dezavantajlı durumdaki ailelerin yoksulluklarının hafifletilmesi için verilen nakit desteğiyle sorumlu destek kapsamında faydalanıcı hanelerdeki çocukların okula düzenli devam etmesi beklenmektedir. Başarı desteği ise faydalanıcı hanelerde okula devamlılık gösteren öğrencilere sınıflarında en başarılı yüzde 30’da olmaları karşılığında, hanedeki çalışmayan kadın faydalanıcılara ise bir işe başlamaları karşılığında sağlanan destektir. Buna göre iki yetişkin ve iki çocuktan oluşan standart bir ailenin program kapsamında aylık olarak aldığı minimum destek yaklaşık 6 bin Şili pezosudur (10 dolar) ve bu desteğe diğer eğitim ve istihdam destekleri de eklenmektedir.<sup>76</sup>

Şili’deki programların muadilleriyle kıyaslandığında oldukça başarılı oldukları görülmektedir. Latin Amerika ülkelerindeki ŞNT uygulamalarını karşılaştıran bir araştırmaya göre Şili’de şartlı nakit yardımları yoksul aileleri içermeye sürecinde oldukça başarılıdır. Şili bu oranda Latin Amerika ülkeleri arasında en yüksek orana sahip ülke olmuştur. Şili’de izlenen politikanın etkinlik oranı yüzde 108 olarak ölçülmüştür.<sup>77</sup>

75. “A Year After the Implementation of Ethical Family Income: Improvements and Pending Matters”, Libertad y Desarrollo: 1-110, (17 Mayıs, 2013), s. 1.

76. “A Year After the Implementation of Ethical Family Income”, s. 2.

77. Enrique Valencia Lomeli, “Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of Their Contributions and Limitations”, *Annual Review of Sociology*, Cilt: 34, (2008), s. 475-498.

## NİKARAGUA

Nikaragua sosyal koruma programlarını ilk olarak 1979'dan sonra uygulamaya başlamıştır. Ancak 1980'lerdeki iç çatışmalar sosyal yardımların da kesintiye uğramasına sebep olmuştur. 1990'larda ise ülkenin daha dengeli bir yönetime kavuşmasıyla sosyal politika alanında yeni adımlar atılmıştır. Aslında yeni kurulan yönetim piyasa odaklı olduğu için öncelik sosyal politika uygulamaları değildir ancak iç çatışma sonrasında beşeri sermayenin zayıflaması bu alandaki uygulamaları gerekli kılmıştır.<sup>78</sup> Bu bağlamda 1998'de hayata geçirilen Sosyal Destek Fonu (Fondo Social Suplementario, FSS) ile sosyal yardım programları fonlanmaya başlanmış, Acil Sosyal Yatırım Fonu (Fondo de Inversion Social de Emergencia, FISE) ile de ülke içinde yaşanan çatışmalarda zarara uğrayan altyapı yeniden inşa edilmiştir.<sup>79</sup> Ülkenin ilk ŞNT programı olan Sosyal Koruma Ağı (Red de Protección Social, RPS) ise 2000'de hayata geçirilmiştir.

Nikaragua'da yoksulluk oranının yüksek olması bu soruna çözüm olarak ŞNT programlarına verilen önemi arttırmıştır. 2005'te yüzde 48,3 olan yoksulluk oranı 2016'da yüzde 24,9'a düşmüştür.<sup>80</sup> 2014 Yaşam Standardı Araştırması'na göre ülkede aşırı yoksulluk oranı da yüzde 8'e gerilemiştir.<sup>81</sup> Bu iyileşmede güçlü sosyal yardım rejiminin etkisi oldukça fazladır.

### Sosyal Koruma Ağı Programı (Red de Protección Social)

2000'de uygulanmaya başlanan Sosyal Koruma Ağı Programı'nın (Red de Protección Social, RPS) yürütücüsü Nikaragua hükümetidir. Programın finansmanını ise Amerika Kalkınma Ajansı (IDP) üstlenmiştir. Programın tasarım sürecinde Meksika (Oportunidades) ve Honduras örneklerinden yararlanılmıştır. Temel hedefi beşeri sermayeyi güçlendirmek olan RPS her yoksul haneye üç yıl boyunca yardım yaparak bu ailelerin gıda harcamalarını artırmayı, beş yaşın altında çocukları olan faydalanıcı kadınların bakım imkanlarını iyileştirmeyi ve son olarak ilköğretim düzeyindeki çocukların okul terk oranlarını azaltmayı hedeflemiştir.<sup>82</sup> RPS kısa vadede faydalanıcı çocuklar için eğitim ve sağlık hizmetlerinden faydalanmada sağladığı

78. Charity Moore, "Nicaragua's Red de Protección Social: An Exemplary but Short-lived Conditional Cash Transfer Programme", International Policy Centre for Inclusive Growth Rapor, (2009), s. 2.

79. Moore, "Nicaragua's Red de Protección Social", s. 3.

80. "Poverty Headcount Ratio at National Poverty Lines", The World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?locations=NI>, (Erişim tarihi: 5 Nisan 2018).

81. "Results of the National Households Survey on Measurement of Level of Life", Instituto Nacional de Información de Desarrollo, <http://www.inide.gob.ni/Emnv/Emnv14/Poverty%20Results%202014.pdf>, (Erişim tarihi: 5 Nisan 2018).

82. Moore "Nicaragua's Red de Protección Social: An Exemplary but Short-lived Conditional Cash Transfer Programme", s. 4.

iyileşmeyle alanında dünyanın en çok bilinen programlarından birisidir. Program iki aşamalı olarak tasarlanmıştır: İlk aşaması 2000-2002 arasında uygulanmış ve 10 bin haneyi kapsamıştır. Bu ilk aşama pilot olarak uygulanarak üç yıllık dönemde toplam 11 milyon dolar bütçe kullanılmıştır. Programın ilk safhasında başarılı sonuçlar elde edilmesinden dolayı RPS 2003-2006 arasında da devam etmiştir.<sup>83</sup>

RPS'nin ilk aşaması kapsamında 2000 ve 2001'de gerçekleştirilen nüfus sayımları ve 1998'de yapılan Yaşam Kalitesi Araştırması'nın verilerinden yararlanılarak hedef kitlesi tespit edilmiştir. Bu verilerle ülkenin marjinalite endeksi<sup>84</sup> ortaya çıkarılmış ve buna göre 21 deney grubu topluluğu ile 21 kontrol grubu topluluğu belirlenmiştir. Toplamda 10 bin haneye ulaşan bu yardım sürecinde hanenin yardımdan faydalanma şartlarını artık taşımaması, yanlış bilgi vermesi ve programın gerekliliklerini yerine getirmemesi sebeplerinden dolayı 1.200 aile program kapsamı dışına alınmıştır. Bu ailelerin yerine yoksul olarak tanımlanan başka haneler program faydalanıcıları arasına dahil edilmiştir.<sup>85</sup>

Faydalanıcılar belirlendikten sonra bu gruplara iki ay süresince bilgilendirme toplantıları yapılmıştır. Toplantı kapsamında programın hanelere sağlayacağı destek ve bunun karşılığında faydalanıcıların yerine getirmeleri gereken sorumluluklar anlatılmıştır. RPS'nin ilk aşamasının sonunda yapılan değerlendirmeye göre bu bilgilendirme süreci oldukça verimli olmuş, yanlış anlaşılma ve uygulamaların önüne geçilmiştir. Ayrıca bu toplantılarda yardımların hanedeki kadınlara yapılacak olmasından dolayı hane adına hanede yaşayan yetişkin kadınlar sözleşmeleri imzalamışlardır.<sup>86</sup> Sözleşme kapsamında hanelerin kendilerini artık faydalanıcı kategorisinde veya ihtiyaç sahibi görmemeleri durumunda kendilerinin de programdan çekilebileceğine dair bir madde bulunmaktadır.<sup>87</sup>

RPS programı kapsamında faydalanıcılara farklı alanlarda destek verilmekte ve bu desteği almak için birtakım şartlar öne sürülmektedir. Eğitim alanında sağlanan destekler Bono Escolar (taşıma-okul transferi), Mochila Escolar (kırtasiye yardımı), Bono a la Oferta Educacion (arz yönlü eğitim yardımı) olmak üzere üç yardım çeşididir.<sup>88</sup> Bono Escolar kapsamındaki yardımdan 7-13 yaş aralığında ve 4. sınıfı ta-

83. John A. Maluccio, "The Impact of Conditional Cash Transfers in Nicaragua on Consumption Productive Investments, and Labor Allocation", ESA Working Paper No. 07-11, (Haziran, 2007), s. 2.

84. Marjinalite endeksi, Ulusal Harcama Anketi ve nüfus sayımı kullanılarak bölgelerde yoksulluk riski altında olan kişilerin belirlenmesini sağlamaktadır.

85. Moore, "Nicaragua's Red de Proteccion Social", s. 4.

86. Moore, "Nicaragua's Red de Proteccion Social", s. 8.

87. Moore, "Nicaragua's Red de Proteccion Social", s. 9.

88. Michelle Adato ve Terry Roopnaraine, "A Social Analysis of the Red de Proteccion Social (RPS) in Nicaragua", International Food Policy Research Institute: Final Report, (Aralık 2004), s. 51.

mamlamamış en az bir çocuğu bulunan haneler faydalanmaktadır. Faydalanma şartı ise çocukların okula başlamaları ve okula devamsızlığın ayda üç günü aşmamasıdır. Bu şartları yerine getiren hanelere iki ayda bir olmak üzere yılda toplam 112 dolar yardım verilmektedir. Hanedeki bir çocuğun belirlenen sürenin üzerinde devamsızlık yapması durumunda ise bu yardım tüm hane için sonlandırılmaktadır. Dolayısıyla hanedeki bütün çocukların okula devamlı gitmeleri beklenmektedir.<sup>89</sup>

Mochila Escolar (kırtasiye yardımı) yardımı ise ilkökul düzeyinde çocukları olan hanelere yöneliktir. Bu yardım çocuk başına 21 dolardır.<sup>90</sup> Bono Escolar yardımının aksine kırtasiye yardımı haneye değil bireysel olarak nakit desteği şeklinde sunulmaktadır.<sup>91</sup> Son olarak Bono a la Oferta Educacion yardımı kapsamında Nikaragua'da eğitim alanında yaşanan temel sorunlardan biri olan öğretmen devamsızlığı sorununun çözümü için okulunda RPS faydalanıcısı öğrenci bulunan ve okula istikrarlı bir şekilde devam eden öğretmenlere teşvik verilmektedir. Öğretmen devamsızlığı faydalanıcı aileler tarafından takip edilmektedir. Devlet okula devamlılık göstermeleri durumunda öğretmene çocuk başına yılda yaklaşık 6 dolar yardım vermektedir.<sup>92</sup> Böylelikle hem öğretmenlerin okulda bulunma süreleri artmakta hem de okul-toplum bağı güçlendirilmektedir. Buna ek olarak öğretmenler içinde çalıştığı topluluğa sağlık, beslenme, öğrenci motivasyonu gibi konularda eğitim verdiklerinde aylık olarak ekstra ödeme alabilmektedir. Bu uygulamanın ülkedeki faydalanıcı topluluklara ek olarak öğretmen motivasyonlarında da bir iyileşme sağladığı ifade edilmektedir.<sup>93</sup>

RPS programı özellikle eğitim alanında pozitif iyileşmelerle sonuçlanmıştır. Programdan sonra ilkökul düzeyinde ortalama okullaşma oranının yüzde 13,<sup>94</sup> okula devamlılık oranının da yüzde 20 arttığı tespit edilmiştir.<sup>95</sup> Ayrıca program özellikle aşırı yoksul kategorisindeki çocukların okullaşma oranlarına ciddi anlamda katkı sağlamıştır. Programın başlangıç yılı olan 2000'de aşırı yoksul kategorisindeki çocukların okula devamlılık oranı yüzde 60 iken 2002'de bu oran 33 puan artış göstererek yüzde 93'e yükselmiştir.<sup>96</sup>

89. Moore, "Nicaragua's Red de Proteccion Social", s. 5.

90. Adato ve Roopnaraine, "A Social Analysis of the Red de Proteccion Social (RPS) in Nicaragua", s. 7.

91. Adato ve Roopnaraine, "A Social Analysis of the Red de Proteccion Social (RPS) in Nicaragua", s. 6.

92. Adato ve Roopnaraine, "A Social Analysis of the Red de Proteccion Social (RPS) in Nicaragua", s. 6.

93. Moore, "Nicaragua's Red de Proteccion Social", s. 9.

94. John A. Maluccio ve Rafael Flores, "Impact Evolution of a Conditional Cash Transfer Program: The Nicaraguan Red de Proteccion Social", International Food Policy Research Institute Araştırma Raporu: 141, s. 38.

95. Maluccio ve Flores, "Impact Evolution of a Conditional Cash Transfer Program", s. 39.

96. Maluccio ve Flores, "Impact Evolution of a Conditional Cash Transfer Program", s. 41.



# TÜRKİYE'DE ŞARTLI NAKİT TRANSFERİ

---

## ŞARTLI NAKİT TRANSFERİ'NİN BAŞLANGICI: SOSYAL RİSKİ AZALTMA PROJESİ

Türkiye'de ŞNT programı 21 Şubat 2001'de yaşanan ekonomik kriz sonrasında gündeme gelmiştir. Ekonomik krizden etkilenecek en kırılgan grup olan yoksul ve dezavantajlı ailelerin çocuklarını koruma amacıyla Dünya Bankası tarafından finanse edilen Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) tasarlanmıştır. 28 Kasım 2001'de *Resmi Gazete*'de yayımlanarak yürürlüğe giren SRAP<sup>97</sup> ŞNT programlarının temelini oluşturmaktadır. Dünya Bankası tarafından Türkiye'deki ekonomik krizin yoksul bireyleri daha da zor durumda bırakacağı ve yoksul çocukların eğitim dışında kalacağı öngörüsüyle hazırlanan SRAP 500 milyar dolar finansmanla 2001-2008 döneminde uygulanmıştır. Programda yoksulların uyum sağlaması ve beşeri/idari kapasite yatırımı olmak üzere iki başlıkta hedefler belirlenmiştir:

- I. Yoksulların krizlere uyum sağlaması
  - Ekonomik krizin yoksul bireyler üzerindeki sosyal riskini azaltmak için yoksulların desteklenmesi

---

97. Filiz Çulha Zabcı, "Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak mı, Zengini Yoksuldan Korumak mı?", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 58, Sayı: 1, (2003), s. 215-240.



## II. Beşeri/ıdari sermaye yatırımı

- Yoksullara sosyal hizmet ve sosyal yardım sunan kurumların kapasitelerinin geliştirilmesi
- Nüfusun en yoksul yüzde 6'sına eğitim ve sağlık alanlarında Şartlı Nakit Transferi adı altında sosyal yardım sisteminin uygulanması
- Yoksulların istihdam fırsatlarına ve sosyal hizmetlere erişiminin sağlanması ve gelir oluşturma kapasitelerinin yükseltilmesi<sup>98</sup>

SRAP'ın amaçları incelendiğinde ekonomik kriz karşısında sosyal ve ekonomik olarak en zayıf olan kesimin korunmasının tek başına yeterli görülmediği, bunun yanı sıra yoksulların uzun vadede sosyoekonomik risklerle baş edebilmesi için beşeri yatırım amacının da ulaşılmak istenen hedefler arasında olduğu görülmektedir. Çözüm kısa vadede yoksul bireylere sosyal koruma sağlamak uzun vadede de yoksulların eğitim ve sağlık alanında desteklenerek beşeri sermayelerine yatırım yapmaktır. Meksika'da 1995'te "peso krizi" sonrasında uygulanan Progres programı gibi Dünya Bankası Türkiye'deki 2001 ekonomik krizi sonrasında SRAP uygulamasını yoksulların özellikle sosyal bir patlamayla karşı karşıya gelmemesi için önermiştir. Dünya Bankası gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde yoksulluğu önleme, gelir adaletsizliğini azaltma, yoksulları ekonomik ve sosyal risklere karşı korumayı önemli bir sorumluluk olarak ortaya koymaktadır. Ancak kurumun çözüm adı altında ülkelere sunduğu uygulamalar yoğun bir şekilde eleştirilmektedir. Bu eleştirilere rağmen Dünya Bankası öncülüğünde başlayan SRAP programı Türkiye'de ŞNT uygulamasının başlamasına kaynaklık etmiştir. Dolayısıyla Dünya Bankası'nın –sunduğu modelle– Türkiye'de en uzun ve yerleşik olarak halihazırda uygulanan ŞNT'de sorumlu aktör olarak yadsınamaz bir rolü vardır.

Türkiye'de SRAP uygulamasında sorumluluk 1986'da kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu'nda (SYDTF) olup bu fon ülkede sosyal yardım alanında ilk kurumsal yapının başlangıcını oluşturmuştur. Dünya Bankası'nın yönlendirmesine ihtiyaç duyulmadan yoksulları korumak için kurulan bu fon toplumda bireyler arasındaki sosyal ve ekonomik eşitsizliği azaltmayı amaçlamıştır. SYDTF kuruluşundan on beş yıl sonra ekonomik krizin yoksul kesim üzerindeki etkilerini azaltmak için Dünya Bankası'ndan beş yıl ödemesiz,

98. "Implementation Completion and Results Report (Aid-54459 Ibrd-46380 Jpn-26884 Jpn-55800). On a Loan in The Amount of Us\$500 Million to the Republic of Turkey for a Social Risk Mitigation Project", The World Bank Report No: ICR0000306, 26 Haziran 2008, <http://documents.worldbank.org/curated/en/617991468120293073/pdf/ICR3060ICR0P071closed0August0402008.pdf>, (Erişim tarihi: 28 Ağustos 2018).

on beş yıllık geri ödeme planıyla 500 milyon dolar tutarında kredi almıştır.<sup>99</sup> Bu durum Türkiye’de sosyal politika uygulamalarından biri olan sosyal yardım alanındaki gelişmelerin ekonominin güçlü olmasıyla bağlantılı olduğunu ortaya koymaktadır.

Sosyal yardımlarda kurumsal yapılanma 1986’da başlamasına rağmen uygulama örneği için Dünya Bankası liderlik etmiştir. Bu liderliğin asıl gerekçesi Türkiye’nin sosyal yardım alanındaki kurumsal birikimi olmasına karşın o dönem için ekonomik olarak yetersizliğidir. ŞNT’nin başlangıcının temeli olan SRAP dönemindeki Türkiye’nin ekonomik ve sosyal şartları on beş yıllık dönemde tamamen değişmiştir. Dolayısıyla on beşinci yılında ŞNT uygulamasında Türkiye’nin değişen ve dönüşen sosyoekonomik şartlara göre bir güncelleme yapması ve bu uygulamanın ülke özelinde revize edilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır.

## 2002-2017 DÖNEMİNDE TÜRKİYE’DE ŞARTLI NAKİT TRANSFERİ

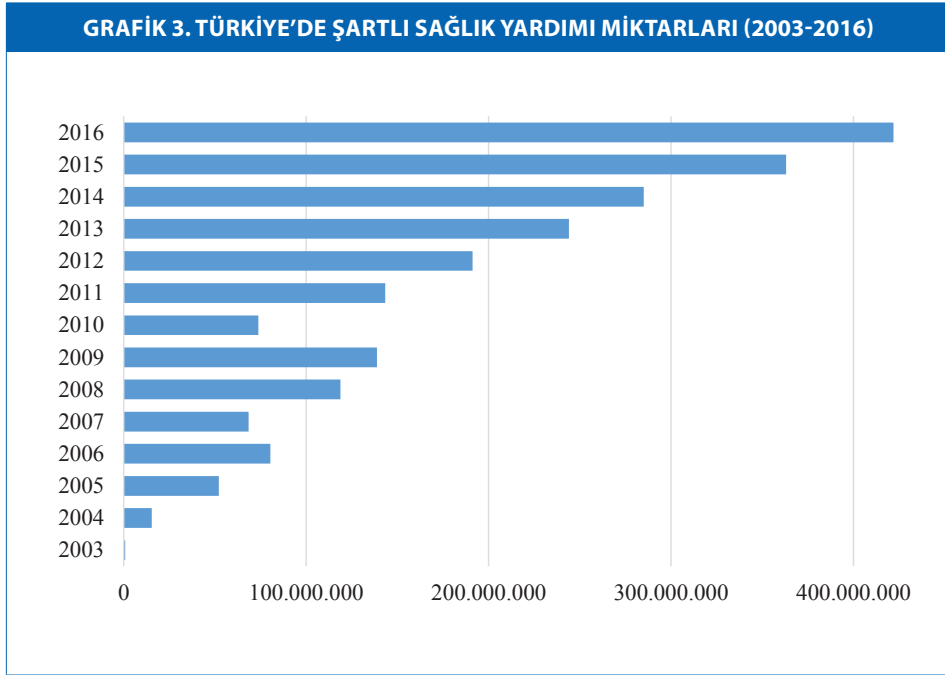
SRAP kapsamında uygulanmaya başlanan ŞNT sosyoekonomik göstergeleri zayıf olan bireyleri ekonomik ve sosyal risklere karşı korumayı ve güçlendirmeyi hedef olarak belirlemiştir. Beşeri sermayenin temel iki bileşeni olan eğitim ve sağlık alanında, bu iki hizmetten faydalanma koşuluyla bireylere nakit desteği verilmektedir. ŞNT’nin diğer sosyal yardımlardan farkı yardımların devamlılığı için şartların yerine getirilmesi zorunluluğudur. Türkiye’de ilk olarak 2002’de seçilen pilot illerde uygulanmaya başlanmıştır. Pilot olarak seçilen iller Ankara, Çankırı, Gaziantep, Kahramanmaraş, Sinop ve Zonguldak’tır. Ancak pilot uygulama bu illerde yalnızca bir ilçeyi kapsamıştır.<sup>100</sup> Tablo 2’de pilot il ve ilçeler gösterilmiştir. Yalnızca altı

TABLO 2. ŞNT PİLOT UYGULAMA İL VE İLÇELERİ	
İl	İlçe
Ankara	Keçiören
Çankırı	Merkez
Gaziantep	Yavuzeli
Kahramanmaraş	Göksun
Sinop	Durağan
Zonguldak	Ereğli

Kaynak: İlhan Karakoyun, “Türkiye’de 1980 Sonrasında Uygulanan Yoksullukla Mücadele Programları: Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) Örneği: Aydın İli Uygulaması”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın: 2008).

99. Zabcı, “Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak mı, Zengini Yoksuldan Korumak mı?”, s. 217.

100. İlhan Karakoyun, “Türkiye’de 1980 Sonrasında Uygulanan Yoksullukla Mücadele Programları: Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) Örneği: Aydın İli Uygulaması”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın: 2008).



Kaynak: ASPB faaliyet raporlarından derlenmiştir.

ilçede başlatılan pilot uygulamadan sonra iki yıl içerisinde tüm illerde uygulanmasıyla ülke çapında bir sosyal yardım programına dönüşmüştür.

Türkiye'de SRAP ile başlayan ŞNT 31 Mart 2007'de proje sonuçlanmasına rağmen devam ettirilmiştir.<sup>101</sup> Dünya Bankası'nın finansman sağladığı 2003-2006 döneminde de uygulayıcı aktör olan Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü 2007'den sonra ŞNT uygulamasının ana aktörü olmuştur. Altı pilot ilde başlatıldıktan sonra tüm ülke geneline yayılan ŞNT mevcut durumda on beş yıldır devam eden 2000'lerin en güçlü sosyal yardım programıdır. 2011'de ASPB'nin kurulmasıyla bakanlık bünyesine alınan ŞNT uygulamasıyla ilgili tüm süreç Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

ŞNT'nin verileceği alanların eğitim ve sağlık olarak seçilmesinin nedeni yoksulların temel iki refah hizmetine ulaşımının hedeflenmesidir. Yoksul ailelerde hamile kadınların aksatmadan sağlık kontrolüne gitmesi ve doğumun hastanede yapılması şartıyla gebelik yardımı verilmektedir. Aynı şekilde 0-6 yaş aralığındaki çocukların sağlık kontrollerinin yapılması şartına bağlı olarak yoksul aileler

101. "Türkiye'de Uygulanan Şartlı Nakit Transferi Programının Fayda Sahipleri Üzerindeki Etkisinin Nitel ve Nicel Olarak Ölçülmesi Projesi Final Raporu", Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, (2012), <http://kutuphane.aile.gov.tr/YayinDetay/Arapor/6ccec076-af7c-4886-8808-d640f8bf7938>, (Erişim tarihi: 28 Ağustos 2018).

yardım almaktadır. Sağlık yardımı yoksul bir ailede büyüyecek çocuğun bebeklik döneminden itibaren desteklenerek sağlık göstergelerinin güçlendirilmesini hedeflemektedir. Grafik 3'te 2003-2016 döneminde şartlı sağlık yardımlarına ayrılan kaynak yer almaktadır. Her yıl artan miktar yoksulların temel refah hizmetlerinden faydalanmasının öncelendiğini göstermektedir.

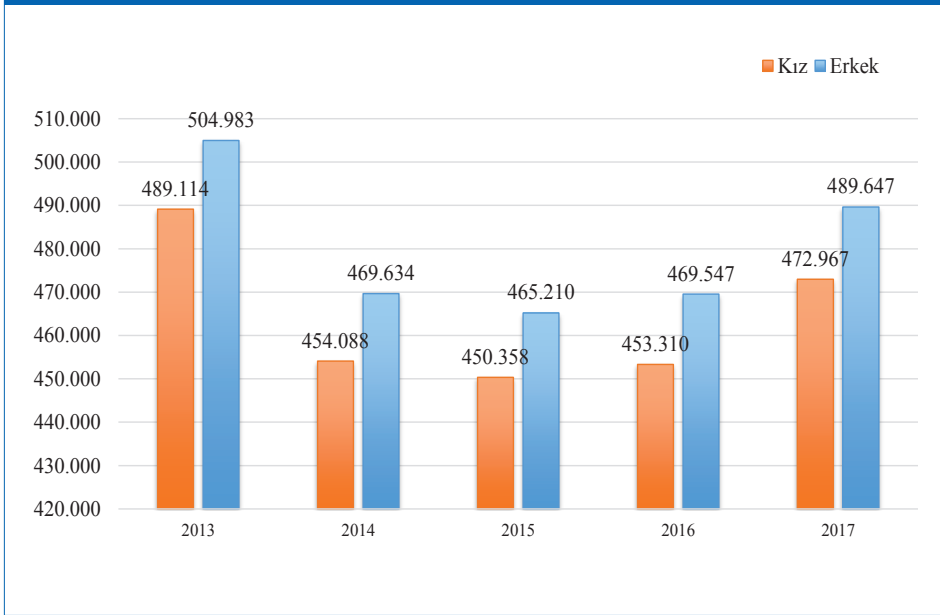
Sağlık yardımları ŞNT'nin önemli bir bileşeni olmasına rağmen programın eğitim alanındaki uygulaması ön plana çıkmıştır. Bu durumun başlıca sebebi Türkiye'de eğitime verilen önemdir. Çünkü yoksulluk döngüsünü kırabilmenin en etkili aracı olarak eğitim görülmektedir. Sağlık alanında verilen ŞNT 0-6 yaş arasındaki çocukları kapsarken eğitim yardımları ise 6-18 yaş aralığındaki yoksul çocukları hedef kitlesi olarak belirlemiştir. İlkokuldan başlayarak yükseköğretime geçişine kadar maddi olarak desteklenen çocuğun temel becerileri edinerek kendi kendine yetebilmesi amaçlanmaktadır. Türkiye'de ŞNT programının uygulanması dört aşamayla değerlendirilebilir. Bu aşamalar ŞNT kapsamında yapılan eğitim yardımlarından yararlanacak hedef kitlenin belirlenmesi, yardımların miktarı, yardımlara erişim ve şartlılık ilkesinin izlenmesi ile sosyal yardım programının yararlanıcılarının sosyoekonomik özelliklerine etkisidir.

### Hedef Kitlenin Belirlenmesi

ŞNT kapsamındaki Şartlı Eğitim Yardımı (ŞEY) nüfusun en yoksul yüzde 6'lık kesimine çocuklarını okula devam etmeleri şartıyla verilmektedir. Yüzde 6'lık kesim temsili imkan testi kullanılarak geliştirilen puanlama sistemiyle belirlenmektedir. Bu puanlama sisteminde en önemli kriter ailenin sosyal güvencesinin olmayışıdır. Sosyal Güvenlik Kurumunda (SGK) kaydı bulunmayan yani ailesini geçindirebilecek asgari düzeydeki bir gelirden mahrum olan kişinin çocukları ŞEY'den yararlanacak hedef kitle içerisinde yer almaktadır. Puanlama sisteminde yer alan diğer kriterlere göre eşik değerinin altında kalan hanede zorunlu eğitim çağında olan çocuk veya çocuklar varsa ŞEY uygulamasından yararlanabilir. 2017-2018 eğitim öğretim döneminde ilköğretime devam eden erkek öğrenci için aylık 35 TL, kız öğrenci için 40 TL; ortaöğretime devam eden erkek öğrenci için aylık 50 TL, kız öğrenci için de 60 TL yardım yapılmaktadır.

Grafik 4'te 2013-2017 döneminde ilkokulda ŞEY'den faydalanan kız ve erkek öğrencilerin sayısı eğitim kademesine göre gösterilmiştir. Tüm yıllarda yararlanıcı erkek öğrenci sayısı kız öğrencilerden fazladır. Yararlanıcı sayısının artış ve azalış trendi ise her iki cinsiyette de değişkenlik göstermektedir. 2014 ve 2015'te ŞEY uygulamasından yararlanan kız ve erkek öğrencilerin her ikisinin sayısının

GRAFİK 4. İLKOKULDA ŞEY FAYDALANICILARININ CİNSİYETE GÖRE DAĞILIMI (2013-2017)



Kaynak: ASPB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (2018)

da da azalma yaşanmıştır. Bunun sebebinin belirlenmesi ŞEY uygulamasının hedeflediği amaçlarına ulaşması açısından oldukça önemlidir. Çünkü ŞEY'den faydalananların sayısının azalmasının başvuru sayısının düşmesi, yardımdan faydalanabilme kriterlerinin (sosyal güvencenin olmaması gibi) karşılanmaması/kriterlerin esnek olmayışı, yoksulluk oranının düşmesi ve yoksul ailelerin sosyoekonomik refahının artması gibi birçok farklı sebebi olabilir. Bu sebeplerin değerlendirilmesi ve buna göre uygulamanın güncellenmesi ŞEY çıktılarının olumlu etkisini artıracaktır.

Tablo 3'te ise 2013-2017 döneminde ortaokul ve lise kademesine göre ŞEY uygulamasından yararlanan kız öğrenci ve erkek öğrenci sayısı verilmiştir. Kız öğrencilerin sayısı erkek öğrencilerin sayısına göre hem ortaokul hem de lise kademesinde daha düşüktür. 2017'de ise ilk kez lise kademesinde ŞEY alan kız öğrencilerin sayısı erkek öğrencileri geçmiştir. Bu durumun birçok sebebi olabilir. Örneğin kız öğrencilerin okula erişiminin kolaylaşması, verilen yardımın aileler açısından faydasının görülmesi, kız çocuklarının okullaşması ve eğitim sürecine girmesine dair desteğin artması, ailelerin okula ve eğitime ön yargılarının azalması veya kırılması, ŞEY faydalanicılarının diğer aileler için örnek oluşturması gibi sebepler olabilir. Aynı şekilde olumsuz sebep olarak erkek çocuklarının okul ortamından uzaklaşması, bu kesim için okula atfedilen önemin azalması gibi unsurlar da sayılabilir. ŞEY faydalanicısı sayılarının azalış ve artış trendi incelenerek

**TABLO 3. ORTAOKUL VE LİSE KADEMESİNDE ŞEY ALAN ÖĞRENCİLERİN CİNSİYETE GÖRE DAĞILIMI (2013-2017)**

	2013		2014		2015		2016		2017	
	Kız	Erkek	Kız	Erkek	Kız	Erkek	Kız	Erkek	Kız	Erkek
Ortaokul	502.111	520.964	479.466	496.841	489.260	504.546	449.982	463.340	570.683	584.086
Lise	185.505	197.805	221.282	228.570	253.065	255.950	246.407	244.783	267.685	266.774

Kaynak: ASPB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (2018)

bu değişimin sebeplerinin ortaya konulması on beş yıldır uygulanan ve köklü hale gelen bir sosyal yardım programının etkinliğinin artırılması için gerekli şartlardandır. Çünkü yoksulluğun çocuğun temel refah hizmeti olan eğitim hizmetinden faydalanmasını engellemesine karşı geliştirilen ŞEY yalnızca bir sosyal politika uygulaması değil aynı zamanda bir eğitim politikası olarak da kabul edilebilir.

Kız öğrencilere erkek öğrencilerden daha fazla sosyal yardım verilmesinin sebebi ise okullaşma oranlarında kız çocuklarının erkek çocuklara göre geride kalmasıdır. Özellikle kırsal bölgelerde kız çocuklarının okullaşma oranını artırmak için ŞEY aileyi maddi açıdan desteklemektedir. Bu şekilde kız çocuklarının eğitim sürecinde kalması sağlanarak uzun vadede sosyal ve ekonomik yaşamda kadınların temsil oranının erkeklerle eşitlenmesi amaçlanmaktadır. Okullaşma oranlarına bakıldığında 2000'lerde Türkiye'de ciddi bir gelişme sağlandığı, kız ve erkek çocukları arasındaki farkın da kapandığı görülmektedir. Ancak ilkökul ile ortaöğretim düzeyleri okullaşma oranları arasında halen ciddi bir fark bulunmaktadır.

Tablo 4'te 2012-2017 döneminde ilkökul, ortaokul ve ortaöğretim düzeyinde cinsiyete göre okullaşma oranları verilmiştir.<sup>102</sup> İlkokul ve ortaokul kademesinde net okullaşma oranı yüzde 90 bandındayken cinsiyet bazlı incelendiğinde kız öğrencilerin net okullaşma oranının erkek öğrencilerle benzerlik gösterdiği görülmektedir. Aynı şekilde ortaöğretim net okullaşma oranında da cinsiyetler arasında görece düşük bir fark vardır. Ancak bu kademedeki sorun ortaokul net okullaşma oranına göre düşük bir ortaöğretim net okullaşma oranının bulunmasıdır. Ortaokuldan sonra eğitime devam etmeyen kız ve erkek çocukların okuldan ayrılma ve eğitim sisteminin dışında kalma nedenleri araştırılarak ŞEY uygulamasının bu kitleyi hedef grubuna alması gerekmektedir.

102. 30.03.2012 tarihli ve 6287 sayılı Kanun ile 2012-2013 eğitim ve öğretim yılında 4+4+4 eğitim sisteminin uygulanmasıyla birlikte eğitim kademeleri dört yıla bölünerek zorunlu eğitim süresi on iki yıla çıkarılmıştır. Bu nedenle 2012-2013 eğitim öğretim döneminden sonra eğitim kademelerinin isimlendirilmesi ilkökul, ortaokul ve ortaöğretim şeklindedir.

TABLO 4. İLKOKUL, ORTAOKUL VE ORTAÖĞRETİM DÜZEYİNDE CİNSİYETE GÖRE OKULLAŞMA ORANI (YÜZDE, 2012-2017)						
Yıl	İlkokul		Ortaokul		Ortaöğretim	
	Kız	Erkek	Kız	Erkek	Kız	Erkek
2012-2013	98,92	98,81	92,98	93,19	69,31	70,77
2013-2014	99,61	99,53	94,47	94,57	76,05	77,22
2014-2015	96,57	96,04	94,30	94,39	79,26	79,46
2015-2016	95,22	94,54	94,43	94,36	80,24	79,36
2016-2017	91,24	91,08	95,76	95,60	82,38	82,69

Kaynak: Milli Eğitim İstatistikleri, Örgün Eğitim (2016-2017)

Yoksulluk, eğitim giderlerinin karşılanamaması, ailevi sorunlar, erken evlilik, zorla çalıştırılma vb. gibi sebeplerin tespit edilmesi öğrencilerin sistematik bir rehberlik hizmeti almasıyla mümkündür. ŞEY takibini yapan öğretmenlere çocuğun okula devam etmesinin yanı sıra mevcut durumda yoksulluk dışındaki dezavantajlı durumlarını da belirleyecek bir görev alanı açılmalıdır. Rehber öğretmen veya okullarda görev yapabilecek yeterliğe sahip sosyal çalışmacılar öğrencinin sosyal, ekonomik ve ailevi sorunlarını tespit ederek müdahale edilmesi için MEB ve Cumhurbaşkanlığı sistemiyle birlikte değişen sosyal yardımlardan sorumlu Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığına (ÇSHAB) bildirmelidir.<sup>103</sup> Bu şekilde ŞEY yalnızca bir nakit yardımı değil çocukların eğitim sürecinde kalmasını sağlayacak bütüncül bir sosyal politika uygulamasına dönüşebilir.

Hedef kitlesinin yoksul aile çocukları olan ŞEY özellikle kız çocuklarının okullaşmasındaki başlıca engellerden birisi olan yoksulluğun ortadan kaldırılması için etkili bir araçtır. Dolayısıyla ŞEY programının etkinliği kız çocuklarının okullaşma oranının artması, erken yaşta evlilik adı altındaki aile birleşmelerinin önüne geçilmesi, sosyal ve ekonomik yaşamda kadınların temsil oranının artmasına da katkı sağlayacaktır. Dolayısıyla hedef grup olan yoksul aile çocuklarının yoksulluğunun yanı sıra kendi içinde farklı dezavantajlı özellikleri de dikkate alınarak ŞEY uygulaması çeşitlenebilir. Bu bağlamda uygulamanın hedef kitlesinin seçiminde makro düzeyde gelir yoksulluğu başlıca kriter olarak kullanılabilir. Ancak gelir yoksulluğunun yanı sıra öznel yoksulluk ölçütünün de kullanılarak ŞEY uygulamasının etkinliği artırılabilir.

103. 24 Haziran 2018 cumhurbaşkanı ve genel seçiminin ardından Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile birleştirilerek Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı olarak güncellenmiştir.

### Sosyal Yardım Miktarı

ŞEY kapsamında verilen yardım miktarının hesaplanma şekli programın ilk uygulanmaya başlandığı 2003'ten beri tartışılan konulardan birisi olmuştur. Ailedeki çocuk sayısına göre verilmeye başlanan ŞEY sonraki yıllarda TÜİK araştırmasındaki okul ihtiyaçları kriterine göre hesaplanmıştır. Ailede çocuk sayısı arttıkça ilk çocuğa verilen ŞEY yardımı diğer çocuklardan daha fazla olmaktadır. Hane içerisine giren sosyal yardımın ihtiyaca göre değil de çocuk sayısına göre azalması çocuklar arasında bir eşitsizlik oluşturmaktadır. 2004-2005 eğitim öğretim dönemi itibarıyla ŞEY miktarı cinsiyete ve okul kademesine göre belirlenmiştir. Halihazırdaki uygulamada olduğu gibi ailenin yoksulluk sınırına göre her bir çocuk için eşit ödeme yapılması sağlanmıştır.

ŞEY yardım miktarı çocukların okula devamlılığı için bir teşvik özelliği taşımaktadır. Eğitimin kamu tarafından sağlanan bir refah hizmeti olması ve ders kitaplarının ücretsiz dağıtımını yoksul aileler için eğitim masraflarını düşüren uygulamalardır. Ancak bu iki hizmet sosyoekonomik statüden bağımsız olarak her bireye sağlanmaktadır. ŞEY ise dezavantajlı ailelerin çocuklarını hedeflediği için teşvik edici bir uygulama olarak kabul edilebilir. Dolayısıyla miktarın azlığına ve çocukların okullaşma oranına etki edecek düzeyde olmadığına dair eleştiriler yapılmaktadır. Tablo 5'te 2003-2017 döneminde çocuk başına verilen miktarlar gösterilmiştir.

TABLO 5. ÇOCUK BAŞINA VERİLEN ŞEY MİKTARI (TL, 2003-2017)						
Yıl	İlkokul		Ortaokul		Ortaöğretim	
	Kız	Erkek	Kız	Erkek	Kız	Erkek
2002-2003*	12	12	12	12	12	12
2003-2004	20	16,5	20	16,5	35	25
2004-2005	22	18	22	18	39	28
2005-2006	22	18	22	18	39	28
2006-2007	22	18	22	18	39	28
2007-2008	22	18	22	18	39	28
2008-2009	25	20	25	20	45	35
2009-2010	25	20	25	20	45	35
2010-2011	35	30	35	30	55	45
2011-2012	35	30	35	30	55	45
2012-2013	35	30	35	30	55	45
2013-2014	35	30	35	30	55	50
2014-2015	40	35	40	35	60	50
2015-2016	40	35	40	35	60	50
2016-2017	40	35	40	35	60	50

Kaynak: ASPB

\* 2003'te birinci çocuğa belirtilen miktarlar verilirken ikinci ve üçüncü çocukta miktar azalmaktadır. Tabloda yalnızca ilk çocuk için verilen ödeme miktarı yer almıştır.



Tablo 5 incelendiğinde 2002-2003 eğitim öğretim döneminde tüm eğitim kademelerinde 12 TL olarak verilen ŞEY bir yıl sonra kademeler arasında farklı miktarlarda verilmeye başlanmıştır. Aynı yıl kız ve erkek öğrencilere de farklı miktarlarda yardım verilerek kız öğrencilerin pozitif ayrımcılıkla okullaşmasının artması amaçlanmıştır. Gerçekleştirilen yardım miktarlarına yapılan eleştirilerde dikkat edilmesi gereken husus yardım miktarının çocukları okula çekme, okulda tutma, okul başarısını artırma gibi çıktıları nasıl etkilediğidir. Bu noktada Türkiye’de on beş yılı geride bırakan ŞEY uygulamasında ne yazık ki istenilen düzeyde etki analizleri yapılmamıştır. Etki analizleri yapıldığında gerçekleşen yardım miktarının yeterli olup olmadığı konusunda da bilgi verecektir.

### Yardımlara Erişim ve Yardımların Takip Edilmesi

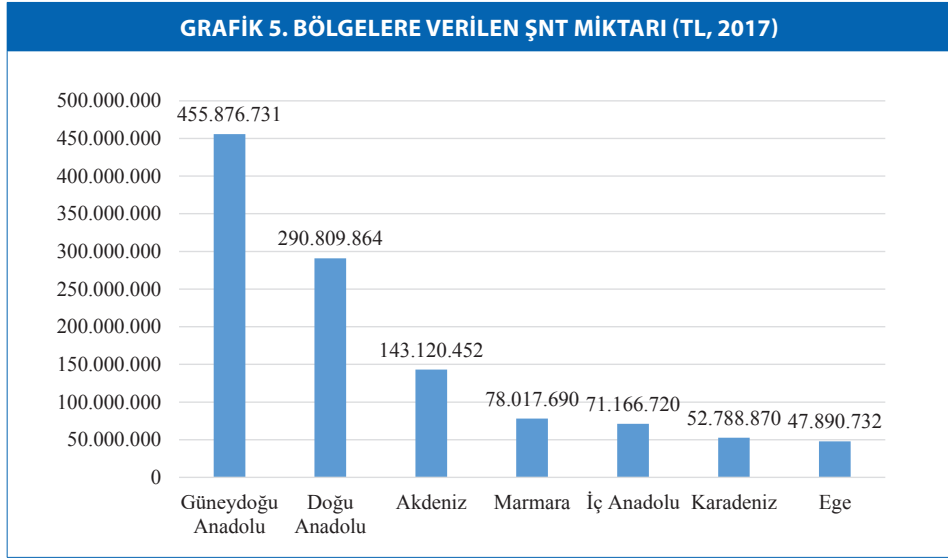
ASPB kuruluşunun üzerinden yedi yıl geçmesine rağmen kurumsallaşmada başarılı bir performans göstermiştir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) yerel düzeyde ASPB’nin temsilci kuruluşu olarak görev yapmakta ve ihtiyaç sahibi vatandaşların yardımlara erişimini kolaylaştırmaktadır. ŞEY uygulaması için başvurular SYDV’lere çocuğun annesi, babası veya ebeveynin olmadığı durumlarda çocuğun vasisi olan kişi tarafından yapılmaktadır. Başvuru sahipleri sosyoekonomik özelliklerini belirlemeyi amaçlayan bir form doldurmaktadır. Bu formdaki bilgiler Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi’ne aktarılmaktadır. Puanlama formülü adı verilen bir modellemeyle eşik değerinin altında kalan başvuru sahiplerinin çocukları ŞEY uygulaması için hak kazanmaktadır. Ancak bilgilerin doğruluğu için ASPB uzmanları tarafından hane ziyareti gerçekleştirilmektedir.

Bu noktada verilen bilgilerin doğruluğunda gelir, okul, istihdam, mal varlığı, sağlık vb. alanında diğer kurumlardan veri doğrulaması talep edilmesi yardımların doğru yere ulaşmasını kolaylaştıracaktır. SGK, MEB, İŞKUR, ÇSGB ile yapılan veri paylaşımının tüm kurumlar bazında gerçekleşmesi Türkiye’de sosyal devlet uygulamalarını yardım bazlı bir profil çizmekten de kurtaracaktır. Her bir vatandaşın sahip olduğu sosyoekonomik özelliklerine göre ihtiyaçlarının belirlenmesi ve buna göre bir sosyal korumanın sağlanması bu verilerin ortak kullanımıyla mümkündür. Böylelikle bölgeler ve şehirler arasında mevcut durumdaki kalkınma ve gelişme farklılıkları da vatandaşların sosyal yardıma erişiminde sorun teşkil etmeyecektir.

Grafik 5 Türkiye’de 2017’de bölgelere verilen ŞNT yardımının miktarını göstermektedir. Güneydoğu Anadolu ve Doğu Anadolu bölgeleri diğer bölgelere göre daha fazla ŞNT’den faydalanmaktadır. Bu bölgelerde yoksulluk oranı ve hane başına düşen çocuk sayısının yüksek olması Doğu ve Güneydoğu bölgelerine ayrılan ŞNT miktarını artırmış olabilir ancak kesin bir sebebin belirlenebilmesi için bu verilere

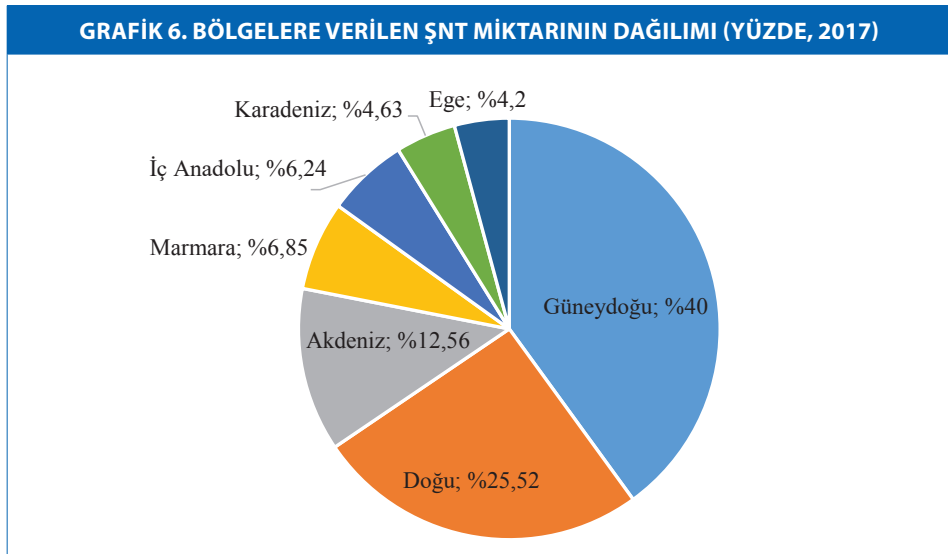
ihtiyaç bulunmaktadır. Grafik 6'da ise yardımların yüzdelik dağılımı gösterilmiştir. Buna göre yardımların yaklaşık yüzde 65'i Doğu ve Güneydoğu illerine verilmektedir. Ekonomik ve sosyal gelişme göstergelerinde diğer bölgelere nazaran dezavantajlı olan bu bölgelerin 2000'lerde Türkiye'nin en köklü sosyal yardım uygulaması haline gelen ŞEY'den fazla pay alması rasyoneldir. Zira ihtiyacı olan aile ve çocuk sayıları diğer bölgelere göre fazla olabilmektedir. Buradaki önemli husus bu yardımların bölgedeki yoksul aile çocuklarının eğitim göstergelerini nasıl etkilediğidir. Yoksulluk döngüsünün kırılmasında en etkin araç olan eğitime katılımı amaçlayan ŞEY uygulamasının yıllık bazda bölge ve illere göre etki analizinin yapılması elzemdir.

**GRAFİK 5. BÖLGELERE VERİLEN ŞNT MİKTARI (TL, 2017)**



Kaynak: ASPB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü

**GRAFİK 6. BÖLGELERE VERİLEN ŞNT MİKTARININ DAĞILIMI (YÜZDE, 2017)**



Kaynak: ASPB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü

ŞEY uygulamasının bölgelere göre dağılımı incelendiğinde yardımlara erişimde bölgesel gelişmişlik farklılığının etkisi olmadığı çıkarımı yapılabilir. Ancak yardımların arz değil de talep yönlü olması bu çıkarımın bulgu olarak sunulmasını önlemektedir. Çünkü eğitimin öneminin farkındalığına sahip ve yardımlardan haberdar olan aileler ŞEY uygulamasına başvurmaktadır. Bu da yardımların talebe bağlı verilmesi anlamına gelmektedir. Ancak sosyal yardımların etkin hale gelmesi ve yardımların maliyet olarak değil de yatırım aracı olarak işlev kazanmasında talep yerine arza bağlı sosyal yardım uygulaması şarttır. Bu durum özellikle kız çocuklarının okullaşma oranlarının düşük, yoksulluk oranının ise yüksek olduğu illerde daha da önem kazanmaktadır. Çünkü yardımların yalnızca başvuruya göre değil aynı zamanda başvuru olmaksızın da ihtiyaç sahibi aile/hane/bireye ulaştırılması sosyal devlet profilini güçlendirecektir.

ŞEY uygulamasına erişimden sonraki aşama ise takip ve izleme sürecidir. Yardım alan çocuğun okula devam edip etmediği MEB tarafından kayıt altına alınmaktadır. Çocuğun okula gitmemesi durumunda yardımlar kesilmektedir. Şartlılık ilkesine bağlı olarak verilen yardımların şartın yerine getirilmemesi durumunda kesilmesi makuldür ancak asıl dikkat edilmesi gereken husus çocuğun yardım almasına rağmen okula gitmeme sebeplerinin ortaya çıkarılmasıdır. On beşinci yılını geride bırakan ŞEY uygulamasında verilen yardımların kesilme nedeni olarak çocuğun okula devam etmemesinin gerekçe olarak sunulması bu yardımın etkinliğini artırmayacaktır. Takip ve izleme yalnızca yardımın şartlarının yerine getirilip getirilmediğine değil aynı zamanda çocuğu okuldan uzaklaştıran sebeplere de odaklanmasıyla gerçek manada bir işlev kazanır. Aksi takdirde ŞEY uygulamasının takibi sadece maliyet hesabına indirgenmiş olur. Bu nedenle ŞEY kapsamındaki çocukların okula erişiminde yaşadıkları yoksulluk dışında başka sorunlar varsa bunların tespit edilerek çözülmesi gerekmektedir.

Sosyal yardım programının çocuğun sosyoekonomik göstergelerinde iyileşme yapabilmesi için bütüncül bir şekilde sorunlar ele alınarak MEB, ASPB, Sağlık Bakanlığı, ÇSGB, İçişleri Bakanlığı gibi farklı kurumlardan destek alınması elzemdir. Zira ŞEY kapsamında olan bir çocuğun okula gitmediğinin MEB tarafından kayıt altına alınarak ASPB'ye bildirilmesi takip ve izleme sürecinin yalnızca bir aşamasıdır. Çocuk okula gitmek yerine çalışıyorsa, okula devam etmesini engelleyecek düzeyde hastalığı varsa, ev ortamında ebeveyninden veya hane şartlarından kaynaklanan sorunlar yaşıyorsa bu sorunların çözümü farklı bakanlıkların desteğiyle mümkündür. Aile Bakanlığı bu noktada çatı kurum olarak görev yapmalı, diğer kurumlara sorunları bildirme ve çözüm konusunda iş birliğine gitme nok-

tasında devrede olmalıdır. Tüm bu gereksinimler dikkate alındığında Türkiye'de on beşinci yılını geride bırakan ŞEY uygulamasının eksik kalan yönünün takip ve izleme olduğu ifade edilebilir. 2018 itibarıyla ÇSHAB bünyesinde olan ŞEY'in izlenmesi hem çalışma hem de sosyal yardım alanının aynı bakanlığın sorumluluğunda olmasından dolayı hızlanacaktır.

### Yararlanıcıların Sosyoekonomik Özelliklerine Etkisi

Dezavantajlı çocukların eğitimde kalması için verilen ŞNT eğitim politikası olmasının yanı sıra sosyal yardım uygulaması olduğundan dolayı aynı zamanda sosyal politikalar kapsamında değerlendirilmektedir. Etkinlik ve verimlilik açısından incelendiğinde ise uzun vadede amaç sosyoekonomik göstergeleri zayıf olan bireylerin ekonomik ve sosyal yaşama katılarak toplumsal refahın artışına kaynaklık etmesidir. Bu durum dezavantajlı grupların beşeri sermayesini güçlendirerek işgücüne katılımını desteklediği gibi çocukların eğitim süreci dışına itilmesini engellemekte ve suç potansiyelini azaltmaktadır. ŞNT'nin uygulandığı ülkelerde yapılan araştırmalarda makro ve mikro düzeyde fayda oluşturduğu görülmüştür. Örneğin Güney Afrika, Latin Amerika ve Karayipler ülkelerinde uygulanan ŞNT programının çocuk yoksulluğunu azalttığı görülmüştür.<sup>104</sup> Diğer yandan Bangladeş'te uygulanan eğitim yardımı sonrasında kız çocuklarının eğitime katılma oranları artmıştır. Uygulamanın onuncu yılından sonra yapılan araştırmada on yıl öncesinde yüzde 35'in altında olan kız çocukların ortaöğretime kayıtlı olma oranı geçen süre sonunda yüzde 50'yi aşmıştır.<sup>105</sup> Yoksul çocuklar arasında kız çocuklarının kırılğanlıklarının yüksek olması ve erken yaşta evlilik riskiyle karşı karşıya kalınması bu kesim için eğitimin önemini artırmaktadır. Dolayısıyla yapılan yardım kız çocuklarının ortaöğretime kayıt oranının artmasında olumlu bir etki göstermiştir.

Kayıt oranlarının artması ve okula devamlılığın sağlanması özellikle kız çocuklarının okula erişiminin kolaylaşması gibi olumlu sonuçlar veren programın okul başarısını nasıl etkilediğine dair ise yeterli bir çalışma bulunmamaktadır. Programın uzun vadede kadınların eğitim düzeyinin artmasıyla birlikte iş hayatına girişini nasıl etkilediği, yardımın anneye verilmesiyle birlikte kadının aile düzeninde konumunun nasıl değiştiği, erken evlilik oranları üzerindeki etkisi vb. göstergeler sınırlı sayıda çalışmaya konu olmuştur. Oysaki ŞNT prog-

104. Armando Barrientos ve Jocelyn DeJong, "Reducing Child Poverty with Cash Transfers: A Sure Thing?", *Development Policy Review*, Cilt: 24, Sayı: 5, (2006), s. 537-552.

105. Nazmul Chaudhury ve Dilip Parajuli, "Conditional Cash Transfers and Female Schooling: The Impact of the Female School Stipend Program on Public School Enrollments in Punjab, Pakistan", *The World Bank Impact Evaluation Series No.9*, (Ocak 2007).

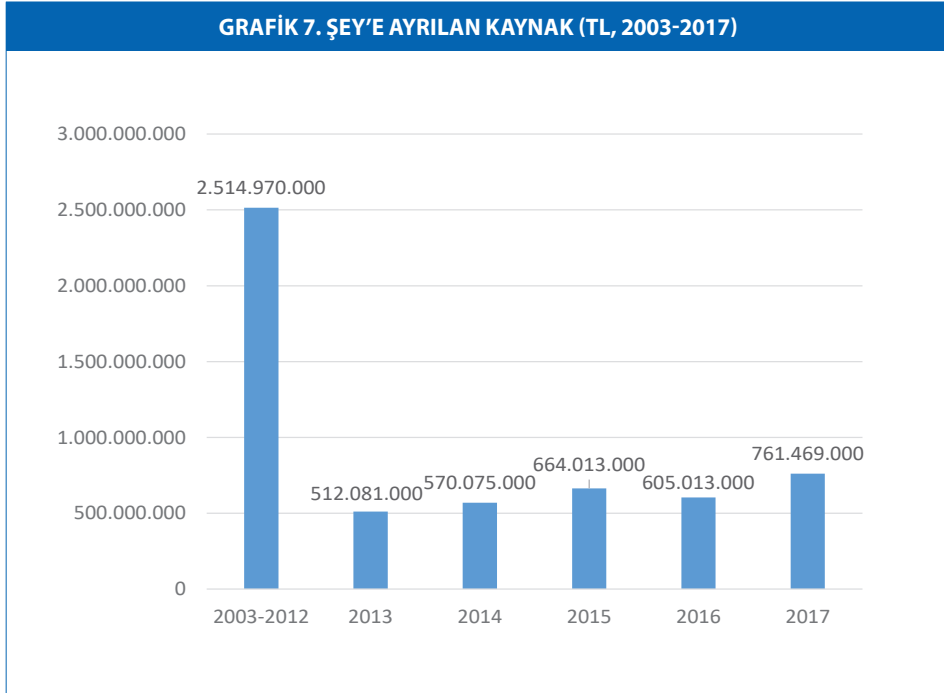
ramlarının belirtilen göstergeler üzerindeki etkisinin analiz edilerek yardımdan doğrudan veya dolaylı olarak yararlanan kişilerin sosyoekonomik özelliklerinin değişimi ortaya konulabilir. Etki düzeyinin yalnızca okula erişim ve devamlılık gibi göstergeler üzerinde ölçülmesi programın perspektifini daraltmaktadır. Oysaki ŞEY yoksul aile çocuklarının okula erişimi ve okula devam etmelerini değil aynı zamanda okul başarısı, yükseköğretime geçiş ve istihdama katılım değişkenlerinin de iyileşmesini amaçlamalıdır. Ancak bu şekilde ŞEY sosyoekonomik özellikleri kırılan olan çocuk ve aileleri güçlendirerek uzun vadede olumlu bir değişim gerçekleştirebilir.

Türkiye’de uygulanmakta olan ŞEY programına dair yapılan etki analizleri ve değerlendirme çalışmaları da sınırlı kalmıştır. ASPB’nin 2012’de yayımladığı “Türkiye’de Uygulanan Şartlı Nakit Transferi Programının Fayda Sahipleri Üzerindeki Etkisinin Nitel ve Nicel Olarak Ölçülmesi Projesi Final Raporu” haricinde kapsamlı bir etki analizi bulunmamaktadır. Bu rapora göre ŞEY uygulamasının çocukların eğitime devamlılığı üzerinde herhangi bir tesiri yoktur. Zaten okula gitme isteği olan bu grup için ŞEY okul öncesi kahvaltısı ve cep harçlığı gibi motivasyon artırmada etkili olmuştur. Okula gitme isteği veya okula karşı tutumunda olumlu bir değişim olup olmadığı sorusuna ise katılımcıların küçük bir kısmı “evet” yanıtını vermiştir. Uygulamanın temel amacı yoksulluktan dolayı okula devam edemeyen çocukların okula erişimini sağlama ve eğitim sürecinde kalarak uzun dönemde yoksulluk döngüsünü kırmaktır. Ancak bulgular uygulamanın temel amaçlarına ulaşamadığını göstermiştir. Hedeflere ulaşamamasının sebeplerinin araştırılması ve buna göre uygulamanın revize edilmesi olumlu çıktılarını artıracaktır. Diğer ülkelerdeki ŞEY uygulamasının etki analizinden farklı olarak Türkiye’de ŞEY’in çocukların okul başarısını artırdığı bulgusu elde edilmiştir. Başarı artışı yoksul çocukların eğitim alma sürelerini artırması ve bu çocukları zorunlu eğitimden yükseköğretime taşıma noktasında önemli bir değişkendir. Alınan eğitimin süresi ve niteliği yoksulluk döngüsünün kırılmasında etkili bir faktördür dolayısıyla ŞEY uygulaması uzun vadede beşeri sermayeye yatırım aracı olarak değerlendirilebilir.

ŞEY’de pozitif ayrımcılık yapılan kız çocuklarının yardımdan nasıl etkilendiği de belirlenmeye çalışılmıştır. Çalışmada dikkat çeken bulgulardan biri program öncesinde kız çocuklarının okula gitmesine karşı olan ailelerdeki anlayış değişikliğidir. Bu anlamda ŞEY kız çocuklarının okula kazandırılması ve sonrasında da sosyoekonomik göstergeleri güçlenerek istihdama katılım sürecinde ailelerin desteğinin alınmasına aracılık etmektedir. Ayrıca raporda ŞEY uygulamasının

anneler üzerindeki etkisi de belirlenmeye çalışılmıştır. Elde edilen bulgulardan birisi yardımın anneye verilmesinin doğru olduğu ve bu yardımın kadınların aile içindeki konumlarını güçlendirdiğidir. ŞEY ile birlikte kadının evde karar alma süreçlerinde daha fazla yer aldığı ifade edilmiştir.

ŞEY uygulamasının önemli aktörlerinden birisi de öğretmenlerdir. Çocukların okula devamlılığı, okul başarısı ve çocuğun sosyoekonomik özelliklerindeki değişimini en iyi gözlemleyecek olan öğretmenlerin uygulamaya dair ifade ettikleri görüşler aksayan yönleri ortaya koymaktadır. ŞEY'in okul başarısı üzerinde doğrudan bir etkisi olmadığı ancak özellikle kız öğrencilerin okula devamlılığına pozitif bir etki oluşturduğu ifade edilmiştir. Bu durum uygulamanın okula devamlılığı pozitif yönde etkilediği ancak okul başarısı üzerinde istenilen etkiyi oluşturmadığını göstermektedir. Dolayısıyla ŞEY'in uzun dönemde çocukların yoksulluk döngüsünü kırmasında etkin bir araç olması için okul başarısını artırması yönünde revize edilmesi gerekmektedir. Bunun için ŞEY'den yararlanan öğrencilerin okul başarısının aylık periyotlarla izlenmesi, telafi veya kurs gibi programlarla desteklenmesi, yaz döneminde ŞEY yararlanıcılarına yönelik eğitim ve öğretim faaliyetlerinin düzenlenmesi yapılacak uygulamalar arasındadır. 2012'de yapılan bu araştırmanın üzerinden altı yıl geçtiği dikkate alındığında ŞEY uygulamasının etki analizlerinin yenilenmesi gerekliliği açıkça görülmektedir.



Kaynak: ASPB Faaliyet Raporları (2013-2017)

Türkiye’de sosyal yardımlar arasında en büyük payın ayrıldığı ŞEY on beş yıldır uygulanmaktadır. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bütçesinde sosyal yardımlar kaleminde en fazla miktara sahip olan bu yardım ile yoksul çocukların eğitim çatısı altına alınarak devlet desteğiyle beşeri sermayelerinin artırılması hedeflenmiştir. Bireyler arasında sosyal ve ekonomik eşitliği sağlamak adına yoksul çocukların desteklendiği bu programın etkinliğinin ortaya konulması için ŞEY’in güncellenmesi gerekmektedir. Böylelikle önemli bir kaynağın ayrıldığı sosyal yardımın maliyetten öte bir kazanım olması sağlanacaktır. Hem dünya ekonomisi hem de ulusal ekonomideki gelişmeler dikkate alındığında ayrılan kaynağın etkin ve verimli olması önemlidir. Bu kaynağın maliyet değil gelir kalemi olabilmesi için yardımlarla çocukların eğitim hayatında nasıl bir değişim gerçekleştiği izlenmelidir.

# SONUÇ VE ÖNERİLER

---

Yoksul aile çocuklarının sosyal yardımlarla desteklenerek okula gitmesi ve eğitim sürecinde kalmasını amaçlayan ŞEY birçok ülkede uygulanmaktadır. Gelişmekte olan ekonomilerde özellikle ekonomik kriz dönemlerinde, krizden en çok etkilenen alt ve orta gelir grubundaki ailelerin çocuklarını eğitim sürecinde tutmayı hedefleyen ŞEY eğitime erişimi sağlama işlevi açısından eğitim politikası, yoksulluğu azaltma amacı bakımından da sosyal politika olarak değerlendirilmektedir. Bu özelliğinden dolayı birçok ülkede Dünya Bankası finansmanı ile başlayan uygulama sürekli bir uygulamaya dönüşmüştür. Ailelerin yoksulluktan dolayı çocuklarını okula gönderememesi veya çocukların okulu bırakmak zorunda kalmasını önlemek için geliştirilen projenin etki analizleriyle amacına ulaşmış ve ulaşamadığı araştırılmıştır. ŞEY uygulamasının başlıca hedefi eğitimde fırsat eşitliği ve yoksul çocukların sosyoekonomik olarak güçlendirilmesidir. Eğitime erişimi ve eğitim almayı engelleyen veya zorlaştıran yoksullukla mücadele etmek için kullanılan bu araç toplumsal meşruiyete sahiptir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonomik kriz sonrasında hayata geçirilen ŞEY en bilinen ve en çok uygulanan eğitim ve sosyal politikalarından birisidir. Ekonomik yapısı kırılgan olmasına rağmen uzun vadede hem ekonomik hem de sosyal faydasının olacağı dikkate alınarak bu uygulama birçok ülkede ulusal bütçeden fonlanan bir sosyal yardıma dönüşmüştür.

ŞEY uygulamasının hedeflerine ulaşmış ve ulaşmadığı ise yapılan etki analizleriyle değerlendirilmiştir. Bu bağlamda programın asıl amacı yoksul çocukların okullaşma oranının artması ve devamsızlık oranının da azalması elde edilen ortak



çıktılardandır. Brezilya ve Bangladeş ülkelerinde uygulanan ŞEY çocukların okul bırakma oranlarını önemli ölçüde düşürmüştür. Endonezya'da ise ŞEY uygulanmasına rağmen okul bırakma oranları azalmamıştır. Ancak bu durumun başlıca sebebi olarak yardımların akademik takvimle uyumsuzluğu yani okulun başlangıç tarihiyle yardım alınan tarihin farklı olması ve yardım miktarının yeterli olmayışı belirlenerek uygulama geliştirilmiştir. Bu durum ŞEY'in izlenmesi gerekliliğini göstermektedir. Ayrıca ŞEY uygulamasının yoksul çocukların okullaşma oranının artışında da olumlu bir etkisi bulunmaktadır. Bangladeş'te okullaşma oranını artırırken aynı zamanda okul bitirme oranının yükselmesini de sağlamıştır.

Yoksul çocukların okula kayıt oranlarının artması ve okul devamsızlık oranlarının azalması ŞEY'in doğrudan belirlediği hedeflere ulaştığını ortaya koymaktadır. Asıl hedeflerinin yanı sıra yoksulluğun ve gelir eşitsizliğinin azalması, akademik başarı, çocuk işçiliğinin önlenmesi, kız çocuklarının okullaşma oranının yükselmesi, annelerin sosyal ve ekonomik olarak güçlenmesine dolaylı yoldan etkisi olduğu görülmüştür. Örneğin Bolsa Familia şartlı eğitim yardımı Brezilya'da ortaokul öğrencilerinin sınıf geçme oranlarını artırırken gelir eşitsizliğini de azaltmıştır. Bangladeş'te kız çocuklarının okullaşma oranını artmasını sağlayan program Endonezya'da program faydalanıcısı ailelerin sosyal refahını olumlu etkilemiştir. Okula erişimde ve okula devamlılık oranlarındaki artış ŞEY uygulayan ülkelerde ortak bir çıktıyken diğer çıktılar ülkelere göre farklılık göstermiştir. Dolayısıyla ŞEY uygulamasının etki düzeyinin artırılması eğitim değişkenleriyle birlikte sosyal refah değişkenleri üzerinde olumlu etki yapabilmesi uygulayıcı ülkenin sosyal ve ekonomik özellikleriyle ilgilidir. Her ülkede ortak hedeflerle başlayan program etki analizleriyle ülke ve toplumların özelliklerine göre güncellenmelidir.

Türkiye'de 2001 ekonomik krizinden sonra Dünya Bankası finansmanıya gündeme gelen uygulama 2002'de pilot olarak uygulanmaya başlanmıştır. 2003'te tüm ülkede yaygın hale getirilen ŞEY 2007'den sonra ise devlet bütçesi tarafından finanse edilmiştir. Halihazırda devam eden ŞEY eğitime erişimi ve her çocuğun eğitim hakkından faydalanmasını amaçladığı için eğitim politikası, sosyoekonomik eşitsizliği azaltmayı hedeflediği için de sosyal politika olarak kabul edilmektedir. Türkiye'de on beş yıldır uygulanan ŞEY uygulaması yerleşik ve köklü bir uygulamaya dönüşmüştür. Uygulamaya ayrılan kaynak her yıl artış gösterirken niceliksel bakımdan genel olarak bir artış trendi izlemiştir.

Türkiye'de ŞEY faydalanıcı sayısı, ayrılan kaynak ve sosyal yardımların içindeki payı gibi nicel özellikler bilinmesine karşılık makro düzeyde uygulamanın çıktıklarına yönelik 2012'de yapılan tek bir çalışma bulunmaktadır. ASPB tarafın-

dan yayımlanan raporda ŞEY'in okula gitme isteği ve okula karşı tutumunda olumlu bir etkisi olduğu belirlenmiştir. Ancak diğer ülkelerin aksine Türkiye'de çocukların eğitime devamlılığı üzerinde anlamlı bir etkisi bulunmamıştır. Dolayısıyla uygulamanın hangi yönlerin aksadığının ortaya çıkarılması için etki analizlerinin belirli periyotlarla ve bölgelere göre yapılması gerekmektedir. Bu şekilde politika ve uygulamanın geliştirilmesi, zayıf yönlerinin güçlendirilmesi, aksaklıkların giderilmesi için verilerin analizi ve alan incelemesi çok faydalı olacaktır. 24 Haziran 2018'den itibaren Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde olan ŞEY on beş yıllık dönemde yıl, bölge, okul, aile kompozisyonu vb. değişkenler göze alınarak incelendiği takdirde olumlu katkısı daha da artacaktır.

Türkiye'de ŞEY'in niceliksel boyutunun daha fazla ön planda olduğu görülmektedir. Nicel artış yardımı ihtiyacı olan ve yoksulluktan dolayı eğitime erişimde sorun yaşayan daha fazla kişiye ulaşılmasını sağlarken bu alana aktarılan kaynağın etkin kullanılması ŞEY'in niteliğini belirleyecektir. Yalnızca ayrılan kaynağın artırılması veya hedef kitlenin büyümesi yoksulluk, engellilik, aile kompozisyonu, kültürel bariyerler vb. dezavantajlı durumlara kısa vadede çözüm getirmektedir. Ancak sorunların kalıcı olarak çözümlenmesi için nitelik artışı zorunludur. Bu nedenle ŞEY'in güncellenerek verimliliğini artıracak şekilde sürdürülmesi orta ve uzun vadede Türkiye'de sosyoekonomik statü farklılıklarını azaltacaktır. ŞEY uygulamasına ayrılan kaynağın yanı sıra bu kaynaktan faydalanan çocuk ve ailelerin sosyoekonomik özelliklerinin nasıl değiştiğine dair izleme analizleri de yol gösterici olacaktır.

Hem diğer ülkelerde hem de Türkiye'de ŞEY'den faydalanacak kesimin belirlenmesinde ekonomik gelirin asıl kriter olduğu görülmektedir. Türkiye'de de ekonomik gelirin yetersizliği sosyal yardıma başvuruda başlıca unsurdur. Ancak gelirin yanı sıra çocuk refahını belirleyen ölçütlerin de dikkate alınması yoksul çocukların refahını önceleyen ŞEY uygulamasını daha bütüncül hale getirecektir. Çocuk refahını ölçmede kullanılan değişkenler Türkiye ölçeğinde değerlendirilerek yeniden tanımlanabilir ve bu şekilde sosyal yardım uygulamasının kapsamı genişletilebilir.

Yardım alan öğrencilerin okula erişim ve devamlılık oranlarının yanı sıra okul başarısı, eğitim süresi, yükseköğretime geçiş ve istihdam edilme vb. göstergeleri de izlenebilir. Bu şekilde çocuğun eğitim süresi sonunda meslek edinerek hem kendisi hem de ailesi için yoksulluk döngüsünü kırarak beşeri sermaye oluşumu sağlanabilir. Şartları yerine getiremeyen ve bundan dolayı yardımı kesilen çocukların yaşadığı problemler ve okula devam etmesindeki engeller de tespit edilerek

çözüm üretilebilir. Okuldan ayrılan çocuğun çocuk işçiliği, erken evlilik vb. risklerle karşılaşması ise hane ziyaretleriyle önlenabilir.

ŞEY'in yalnızca çocuğun eğitim ve sosyal göstergeleri üzerinde değil aynı zamanda anne, ebeveyn, aile ve hanede gerçekleştirdiği değişim de izlenmelidir. Bu bağlamda Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde ŞEY'in izlenmesiyle ilgili bir koordinasyon ve uygulama ekibi oluşturulabilir. Yoksul çocukların yoksullukları istismar edilerek farklı amaçlar için kullanılması ve suça sürüklenmeleri ŞEY'in rehberlik hizmetiyle önlenabilir. ASDEP uzmanlarının rehber öğretmenlerle ortak çalışarak aile görüşmeleri yapması bu hizmetin önemli bir boyutudur.

Ayrıca makro düzeyde ve her okul, her öğrenci için eşit uygulanan ŞEY mikro düzeyde okul, okulun bulunduğu bölgenin özelliği ve öğrencinin özelliklerine göre farklılaşabilir. Örneğin devamsızlık oranlarının yüksek, akademik başarının düşük ve madde kullanımının yaygın olduğu bölgelerdeki okullarda uygulanan ŞEY uygulaması farklı sosyal yardım programlarıyla desteklenebilir. Ayrıca ŞEY'in yalnızca sosyal koruma boyutu mevcut değildir. Programın hedef kitlesi doğru seçilir, etkili ve hakkaniyetli uygulanır, takip edilme süreçleri sistemli ve etkin işlerse, izleme raporlarıyla verimlilik ve kalite sürekli artırılırsa, "büyük veri analizi" yaklaşımıyla daha büyük ölçekli analizler yapılırsa bu durum ŞEY uygulayan ülkelerin ekonomi ve güvenlik politikaları üzerinde de olumlu sonuçlar meydana getirecektir. Ayrılan bütçenin büyüklüğü ve her yıl arttığı düşünüldüğünde Türkiye için etkin ve verimli yönetim, sürdürülebilirlik, okullar arası eğitim kalite farklarının giderilmesi, kızların ve dezavantajlı çocukların eğitime erişimi ve sosyal adaletin temini bakımından bu adımları atmanın ne derece önemli olduğu kendiliğinden anlaşılmaktadır.

## **NERGİS DAMA**

2008'de Kocaeli Üniversitesi Matematik Bölümü'nden lisans, 2012'de ekonomi dalında yüksek lisans derecesini aldı. 2016'da Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Politika Anabilim Dalı'nda "Türkiye'de Sosyal Yardımların Sosyal Refah Üzerindeki Etkisi" başlıklı teziyle doktorasını tamamladı. Halen Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat Bölümü'nde öğretim üyesi olan Yrd. Doç. Dr. Nergis Dama sosyoekonomik eşitsizlikler, refah politikaları, ekonomik büyüme ve gelir eşitsizliği konularında çalışmalarını sürdürmektedir.

## **DİLRUBA TOKLUCU SUNDARAM**

Lisans eğitimini Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyoloji Bölümü'nde tamamlamış olan Toklucu aynı üniversitede yüksek lisans eğitimini Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi alanında sürdürmektedir. Lisans eğitimi boyunca altı ay süreyle Ruhr ve Duisburg üniversitelerinde ve üç ay süreyle Delhi Üniversitesi'nde derslere katılmış olup Orta Doğu Teknik Üniversitesi akademisyenlerince yürütülen din sosyolojisi alanında bir çalışmaya asistan ve çevirmen olarak katılmıştır. Araştırma alanları arasında eğitim politikaları, göç politikaları ve sosyal politika bulunmaktadır. 2014'ten itibaren SETA Eğitim ve Toplum Araştırmaları Direktörlüğü'nde araştırma asistanlığı görevini sürdürmektedir.

## YOKSULLUK DÖNGÜSÜNDEN ÇIKIŞ: ŞARTLI EĞİTİM YARDIMI

NERGİS DAMA, DİLRUBA TOKLUCU SUNDARAM

Bu rapor 2003'ten bugüne uygulanan "Şartlı Eğitim Yardımı"nı incelemektedir. 2001 ekonomik krizinden sonra Dünya Bankası finansmanı ile başlayan programın eğitim boyutunda yoksul ailelere çocuklarını okula kaydetme ve okul devamlılığı şartlarına göre nakdi yardım yapılmaktadır. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı sorumluluğunda uygulanan Şartlı Eğitim Yardımı Milli Eğitim Bakanlığının paydaş olduğu eğitim ve sosyal politikaların kesişim noktasındaki bir uygulamadır. Sosyoekonomik özellikleri bakımından kırılgan olan kesimin eğitime erişimini amaçlayan ve eğitimde fırsat eşitliğini hedefleyen programda niceliksel olarak ciddi başarı elde edilmiştir. Eğitime erişim oranları ve ayrılan kaynak miktarı programın nicel başarısını ortaya koyarken yoksul öğrencilerin eğitim sürecinde kalma süresi ve eğitimden istihdama geçiş durumları programın etkinliğini göstermesi bakımından izlenmesi gereken diğer göstergelerdir.

Raporda ayrıca başta ABD'nin New York ve San Diego şehirleriyle Brezilya ve Endonezya olmak üzere farklı ülkelerdeki benzer uygulamalar ele alınmaktadır. Son olarak bu alanla ilgili politika önerilerine yer verilmektedir.