

Sosyal Devlet Anlayışı Çerçevesinde Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamalarının Gelişimi ve Yoksulluk

Yrd. Doç. Dr. Gül KAYALIDERE

Celal Bayar Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü
gul.kayalidere@cbu.edu.tr

Yrd. Doç. Dr. Hande ŞAHİN

Celal Bayar Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü
handecelik82@yahoo.com

Özet

Sosyal devlet, vatandaşlarına asgari bir yaşam düzeyi sağlamayı amaçlayan ve onların sosyal durumlarıyla ilgilenen devlet anlayışıdır. Sosyal devletin bu amacı gerçekleştirmek için kullandığı araçlardan biri de sosyal koruma harcamalarıdır. Çalışmanın amacı, sosyal devlet anlayışı kapsamında yapılan sosyal koruma harcamalarının yoksulluğu önlemedeki rolünü ortaya koymaktır. Ayrıca, yoksulluğun genellikle yevmiyeliler, tarım ve inşaat sektöründe çalışanlar arasında yoğun olması sebebiyle, Asgari Ücret ve Yoksulluk Sınırı karşılaştırmaları yapılmıştır. Sonuç olarak, Türkiye’de yoksulluğu önleme amaçlı yapılan sosyal koruma harcamalarının yetersiz olduğu saptanmıştır. Bu kapsamda yapılan kamu harcamalarının büyük bir bölümü emekli aylık ödemelerine ayrılmaktadır. Eğitim ve sağlık alanlarına tahsis edilen paylar düşüktür. Ayrıca, Asgari Ücret’in, Yoksulluk Sınırı’nın hayli gerisinde kaldığını belirtmek de yanlış olmayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Devlet, Kamu Bütçesi, Sosyal Koruma Harcamaları, Yoksulluk

The Development of the Social Protection Expenditure Within the Framework of the Understanding of the Social State And Poverty in Turkey

Abstract

The social state is a state that aims to provide subsistence level to citizens and show interests in their basic necessities. Social protection expenditure is one of the instruments of the social state to accomplish these aims. The purpose of the study is to carry out the role of social protection expenditure, made under the social state, in the prevention of poverty. In addition, the comparison of Minimum Wages and Poverty Line has been made due to the intense of the poverty among employees in casual, agriculture and construction sectors. As a result, it has been found that social protection expenditure is insufficient to prevent poverty in Turkey. In this context, a large proportion of public spending is allocated to payments of pensions. The shares allocated to education and health is low. In addition, it is not wrong to say that the poverty line has been stayed behind Minimum Wage levels. Not wrong to say that the poverty line has stayed behind Minimum Wage levels.

Key words: Social State, Public Budget, Social protection expenditure, Poverty

JEL Classification Codes: H50, H53

GİRİŞ

Toplumsal yapıdaki hiçbir kurum diğer kurumlardan hiçbir sosyal olgu diğer sosyal olgulardan bağımsız düşünülemez. Yoksulluk ve sosyal devlet arasındaki ilişki de bu çerçevede ele alınabilir. Yoksulluk, hem nedenleri hem de sonuçları bakımından sosyal bir olgudur ve toplum üyelerinin birçok deneyimini doğrudan etkiler. Sosyal devlet olgusu da hem ortaya çıkışı hem de içerdiği kurumlar üzerindeki doğrudan etkileri bakımından yoksulluk olgusu ile paralellik içindedir. Bir siyasal aygıt olarak sosyal devletin var olma süreci, ekonomik ve sosyal değişimlere paraleldir. Sosyal devlet olgusunun, dünyada ve Türkiye’de hangi dönemler ön plana çıkıp, hangi dönemler gerileme sürecine girdiği, böylesi bir analiz ile anlaşılabilir. Olgu, ancak ve ancak benzer bağlam içine yerleştirildiğinde anlam kazanabilir. Hazırlanmış olan bu çalışma, her iki olguyu hem bağımsız hem de birbirleriyle ilişki içinde sorgulamayı amaçlamaktadır. Bu temel amaç doğrultusunda sosyal devlet ve yoksullukla ilişkili olabileceği düşünülen temel göstergeler incelenmiştir. Sosyal devlet kapsamında devletin yapması gereken harcama alanlarının yıllara yayılan bir analizi yapılmıştır. Daha sonraki bölümde yoksulluk sınırı ve asgari ücret karşılaştırmaları yapılmış, yıllara göre bu dağılımlar arasında bağ kurulmaya çalışılmıştır.

Sosyal devlet ve yoksulluk arasında doğrudan gözlemlenmese de derin bir ilişkiden bahsedilebilir. Bir ülkede yaşayanlar sosyal devlet harcamaları az ya da çok olduğu için zengin ya da fakir olmazlar ancak devletin sosyal harcamalara ayırdığı pay, kendi vatandaşlarının yoksullukla baş etme stratejilerinde doğrudan belirleyici olacaktır. Yoksulluk, gelir eşitsizliğinden, az gelişmişlik sorununa, özel mülkiyete sahip olma durumundan küresel dengelere birçok farklı olgunun karşılıklı etkileşiminin bir sonucudur. Salt sosyal devlet olgusu üzerinden değerlendirme yapmak oldukça güçtür. Ancak bu harcamaların niteliği ve niceliği, yoksulluğun derinleşmesine neden olabileceği gibi, aynı zamanda uzun vadede yoksulluğu azaltıcı çözümler de sunabilir. Eğer devletin eğitim, sağlık ve sosyal güvence kapsamında harcamaları çoksa yoksulluğun etkileri göreceli de olsa daha az hissedilebilir. Daha uzun vadede düşünüldüğünde devletin eğitim kurumuna yapmış olduğu yatırımlar, yoksulluğu azaltıcı bir etki sağlayabilir. Benzer şekilde her iki olgu arasındaki ilişki tam tersi yönde de olabilir. Zaten yoksulluk sınırının altında veya dolaylarında yaşayan vatandaşların bir de bu temel alanlara para ayırması, yoksulluğu derinleştirici bir etkide de bulunabilir. Sosyal bilimler literatüründe bu bağları ortaya koyan birçok çalışma yapılmıştır. Bunların en önemlilerinden biri Brady’nin sosyal devletin yoksulluğu nasıl etkilediğini sorguladığı çalışmasıdır. Araştırmanın sonuçlarına göre, sosyal güvenlik transferleri, kamu harcamaları gibi sosyal devletin olmazsa olmazları, yoksulluğun azalmasında belirgin bir etkiye sahiptir. Özellikle, işsizlik ve ekonomik krizler gibi değişkenler baskılandığında sosyal devlet uygulamaları sonucunda yoksulluğun da önemli ölçüde baskılandığı görülmüştür (Brady, 2005: 1340-50). Öyle ki Avrupa ülkelerinde sosyal devlet uygulamaları kapsamında yapılan aktarımlar öncesinde yüzde 30’lara ulaşan yoksulluğun, bu aktarımlar sonrasında yarı yarıya düştüğü gözlemlenmiştir. Örneğin

Almanya’da 1991 yılında yaşlıların % 65,8’i İsveç’te % 91,6’sı yoksulken, emeklilik ödemeleri sonrasında bu oran Almanya’da % 7,5 ve İsveç’te % 6,4’e düşmüştür. Benzer etkiye İngiltere, İtalya ve Fransa’da da rastlanılmıştır (Kapar, 2006: 7).

Yoksulluğun gündelik hayatta ne denli derinleştiğinin anlaşılabilmesi için birçok yöntem vardır. Hazırlanmış olan bu çalışmada asgari ücret ve yoksulluk sınırı karşılaştırılması yöntemi seçilmiştir. Böylece kişilerin elde ettikleri gelirin gündelik hayatta asgari giderleri karşılayabilme potansiyeli incelenmiştir. Sonuç olarak bu çalışma, sosyal devlet olgusunu, sosyal koruma harcamaları odaklı irdelemiştir. Bu giderlerin yoksullaşmayı derinleştirici veya arttırıcı etkisi ise yoksulluk sınırı ve asgari ücret karşılaştırmaları aracılığıyla değerlendirilmeye çalışılmıştır.

1. Sosyal Devlet Anlayışı Ve Yoksulluk Tartışmaları

1.1. Sosyal Devlet Kavramı ve Tarihsel Gelişimi

Sosyal devlet, vatandaşlarının sosyal durumlarıyla ilgilenen, onlara asgari bir yaşam düzeyi sağlamayı kendisine görev edinmiş (Soysal, 1974: 178), bu görevi yerine getirirken de gelir eşitsizliğini gidermeyi amaçlayan devlettir (Erbaş, 2005:32). En temel amacı, insanların maddi ve manevi varlığının gelişebilmesi için gerekli olan, insanlık onuruna uygun koşulların hazırlanmasıdır (Duman, 1997: 19). Temel amacına ulaşabilmek için sosyal ve ekonomik kalkınmayı, toplumsal eşitliği göz önünde bulundurarak gerçekleştirir (Güler, 2003:9). Kapitalizmin, yoksul kesimlerin siyasal, toplumsal ve ekonomik adaptasyonunu sağlayacak şekilde düzenlenmesini hedefler (Bulut, 2003: 173).

Sosyal devlet, bireylere ve gruplara, tatmin olacak düzeyde hayat ve sağlık standartlarına ulaşabilmeleri için gerekli olan kişisel ve toplumsal ilişkilere sahip olabilecek, ailelerinin ve toplumun genelinin ahengini sağlayacak kurumların örgütlenmiş bir sistemi olarak resmedilebilir (Kongar,1972:13).

Huber (1970: 30-33)’a göre sosyal devlet anlayışının arkasında, endüstri çağının sosyal müdahalelere dayalı devlet anlayışı vardır. Bu anlayış, geniş sosyal tabakaların kollektif varolma çabalarından ve bu çabaların gerçekleşmesi için gerekli olan devletsel önlemlerden beslenmektedir.

Özellikle neo liberal dönemde sosyo-ekonomik anlamda derin bir farklılaşma yaşanmıştır. Bu farklılıkların toplumun üyeleri tarafından nasıl deneyimleneceğinin belirleyicisi kuşkusuz devlettir. Bu noktada Göze (1980:165-70), devleti önemli bir aygıt olarak kabul eder. Devlet, derinleşen bu farklılıklar karşısında kullanılması giderek güçleşen temel hak ve özgürlükler için müdahalelerde bulunmalıdır. Ancak bu durum, salt yasa önünde eşitlikle değil, imkan ve fırsatlardan kamu otoritesinin gölgesinde yararlanmayı sağlamakla gerçekleşebilir. Bu yüzden devlet, zenginliğin dengeli şekilde dağıtılmasında, risk ve külfetlerin eşit olarak bölünmesinde, sosyal ve ekonomik eşitsizliklerin azaltılmasında hakem rolü oynamalıdır.

Böylece kendi varlığının da temel sebebi olan güvenlik ve adalet işlevini yerine getirecektir.

Sosyal devlet kişisel hakları korurken bir yandan da piyasa koşullarını serbest bırakır, böylece bir noktada kendi ontolojik varlığını zayıflatan ekonomik ve dolayısıyla sosyal gelişmelerin yaşanmasına neden olur. Sosyal devlet olgusunun, bir bağlam içinde anlam kazanabilmesi için öncelikli olarak sosyo ekonomik tarihsel arka planı sorgulamak yararlı olacaktır.

Sosyal devlet, kökleri çok eskilere dayanmakla birlikte özellikle 19.yy'ın ikinci yarısında devlet eliyle çıkarılan yasalar ile daha çok kurumsallaşmış 20.yy boyunca gelişimini devam ettirmiştir.

Bir grup teorisyen sosyal devletin köklerini 19 yy.'a dayandırılmasını eleştirir. Metin (2012: 119)'a göre bu anlayış sosyal devleti, sosyalizm ve kapitalizmin arasına hapsedmek olacaktır. Böylesi bir bakış açısı, sosyal devletin tek işlevini yaşam ve mülkiyetle ilgili kazanımlarla sınırlar. Gelirin yeniden dağıtımı, toplumsal ilişkilerin düzenlenmesi, kolektif hizmetlerin yerine getirilmesi işlevlerini gözden geçirir. Olgunun kökleri, Ortaçağ'daki yoksulluğun Tanrı'nın eseri olarak gören ve yoksullukla mücedelede kiliseyi başat kurum olarak gören anlayıştan kopma sürecine kadar götürülebilir. Bu görüşten uzaklaşma ile birlikte yoksulluk problemi ve yoksulların korunması dünyevileştirilecek ve devletleştirilecektir. Böylece artık yoksulluk, sosyal bir problem olarak görülmeye başlanacaktır. Öyle ki İspanyol Altın Çağ düşünürleri, modern devletin bileşenleri arasında sosyal adaleti koymuşlardır.

Sosyal devletin köklerini, modern devletin ilk ortaya çıktığı dönemlere dayandıran bu anlayış, yoksulluk ve sosyal devlet arasındaki bağı ortaya koyar niteliktedir. Bu bakış açısı, sosyal devletin ilk defa gündeme gelmesinde yoksulluğun başat rolünü vurgular. Bu nokta bile her iki olgunun birlikte ele alınmasının ne denli önemli olduğunu ortaya koymaktadır.

Dünya tarihinde sosyal devlet anlayışının yerleşmesine hizmet edecek önemli bir gelişme ise sanayi devrimi ve sonrasında bölüşüm ilişkilerinde yaşanan problemlerdir. Metin (2012: 121)'e göre sanayi devrimi, ekonomik alanda bir dönüşüm ve ilerleme sağlarken toplumsal alanda belirli bir çatışma ortamında doğmasına sebep olmuştur. Sanayi devrimi ile bölüşüm ilişkilerinde belir bir kısmın payı artarken bazı kesimlerin ise payı azalmıştır. Emek ve sermaye arasında yaşanan çatışmalar da bu duruma eklenince, tüm bu çatışmaları ortadan kaldıracak bir devlet anlayışına ihtiyaç duyulmuş bu da sosyal devlet uygulamalarının başlangıcı olmuştur. Bismark uygulamaları bağlamında günümüz sosyal güvenlik sistemin temellerinin atılması, bu noktada çok anlamlı bir örnektir. Aynı dönem, İngiltere'de yoksulların durumlarının iyileştirilmesi için yerel yönetimlerin aktif kılınması da başka bir anlamlı örnektir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1945-75 arası dönemde *kalkınma* ulus devletler için temel öncelik olmuştur. Kalkınma, fordist kitlesel üretime dayalı büyüme ve devletçilik anlayışına dayandırılmıştır. Devlet, hem piyasa ekonomisi hem de sosyal devlet olma özelliğiyle geliştirdiği sosyal politikalar

aracılığıyla eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, istihdam ve çalışma koşullarının düzenleyicisi konumunda olmuştur. Sallan Gül (2006:145)’a göre devlet ekonomideki tüm dalgalanmalara karşı sosyal sınıfları korumak adına para, vergi, harcama ve gelir transferinin temel düzenleyicisi olmuş, ücret ve çalışma koşullarını bu doğrultuda düzenlemiş, yoksul ve bakıma muhtaçlara yönelik doğrudan yardımlarda bulunmuştur.

Neo liberal dönemin başlangıcına kadar geçen bu süre devletin sosyal devlet olma adına yaşadığı en parlak dönem olarak değerlendirilebilir. Kalkınmanın, kitlesel üretim ve tüketim odaklı sağlamlasını amaçlayan bu dönemde gelir dağılımına görece dikkat edilmiş, gelir eşitsizliğini hafifletmek yönünde sosyal politikalar benimsenmiş, kamu harcamaları bu yönde şekillendirilmiştir. Ücretlerin görece yükselmesi, sendikal hakların genişlemesi, sosyal harcamaların artması, bu çerçevede değerlendirilebilir. Devlet aygıtının ve sosyal devlet anlayışının çok etkin olduğu bu süreçte kırılma, 1970’lerle beraber kapitalizmin yaşadığı krizle birlikte ortaya çıkmıştır. Hem kitlesel üretime dayalı ekonomik kalkınma, hem fordist sistem hem de sosyal devlet anlayışı krizin sorumluları olarak görülmüştür.

20.yy sonlarına doğru kamu bütçeleri açısından sosyal devlet harcamalarının yük haline gelmesi, eleştiri almasına neden olmuş, ulusal ekonomi içinde serbest piyasa güçlendirilirken devletin iktisadi ve sosyal etkinliği azaltılmıştır (Bulut, 2003: 173). Bu dönüşüm aşlında tüm dünyada neo liberal politikaların etkin olma süreci ile paralellik göstermektedir. Özellikle 1980’lerle beraber çok uluslu şirketlerin etkinliği, devlet aygıtının bir engel olarak görülmesine neden olmuştur. Öyle ki 1980 öncesinde kapitalist sistemin devamlılığı devlet aygıtı ve devletlerin birbirleri ile doğrudan ilişkileri üzerinden ilerlerken, 1980 sonrasında çok uluslu şirketler ve uluslararası örgütler, siyasal, ekonomik ve dolayısıyla sosyal yapının düzenleyicisi konumuna gelmişlerdir. Devletin bu alanlardaki etkinliğini, bu kuruluşlara devretmesi, toplumun farklı kesimlerini yoksulluk da dahil olmak üzere birçok sosyal problem karşısında daha korumasız hale getirmiştir. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler bu sürece, “Yapısal Uyum Politikaları” ile eklenmiştir.

Sosyal devletin yoksullukla olan ilişkisinin anlaşılabilmesinde kamu harcamaları anahtar kavram olabilir. Aktaş (2007)’in belirttiği üzere kamu harcamaları, devletin toplumsal kaynaklarının dağılımı ve kullanımını konusundaki önemli bir maliye politika aracıdır. Miktarındaki ve bileşimindeki değişimler, devletin değişimini doğrudan yansıtır. Bu yüzden kamu harcamalarının gelir dağılımındaki etkisi, devletin işlevindeki değişimlerle anlam kazanır. Bu noktaya kadar devlet aygıtının işlevinin, dünyadaki iktisadi değişimler paralelinde nasıl şekillendiği ile ilgili tartışmalara yer verilmesinin temel nedenlerinden biri de bu durumdur.

Devletin gelir dağılımındaki adaletsizliği gidermede iki mali aracı vardır: Kamu harcamaları ve vergiler. Her ikisi de yoksulluğun azaltılmasında doğrudan veya dolaylı olarak işlevsel olabilir. Sarısoy ve Koç (2010: 327)’e göre kamu harcamaları, doğrudan gelir transferi ile yoksulluk sınırının

altındakilerin harcama bütçelerine katkı sağlamak, meslek becerileri kazandırmak, girişimcilik desteği, sağlık, eğitim, güvenlik harcamaları doğrultusunda yoksulluğa müdahale edebilir. Şenses (2004:353)'e göre finansal liberalleşme döneminde artış gösteren iç ve dış borç stoku ve idaresinin kamu maliyesinde yarattığı büyük yük, sağlık ve eğitim olmak üzere sosyal yatırımların ve cari harcamaların sınırlı düzeyde kalmasına neden olmuştur. Buna karşın neo liberal dönüşüm ile birlikte hızlı ve değişken oranlı enflasyon ve yaşanan ekonomik krizler, yoksul kesim üzerinde olumsuz etkilere yol açmıştır.

Türkiye'de sağlık ve eğitim harcamaları için ayrılan kaynaklar uluslararası normların gerisinde kalmaktadır. Türkiye'nin gerek sağlık gerekse eğitim harcamaları, sadece yüksek gelirli üst-orta gelirli ülkelerin yanısıra alt-orta gelirli ülkelerdeki oranların da altında kalmıştır. İnsani gelişmenin yoksullukla yakından ilgili olduğu kabul edildiğinde sağlık ve eğitim harcamalarının kamu harcamaları içindeki payı arttırılmalı ve yoksul kesimlerin bu harcamalara erişimi kolaylaştırılmalıdır. Özellikle eğitim harcamalarının yoksullukla hem mücadele hem de yoksulluğun derinleşmesi açısından önemi yadsınmaz.

Eğitim düzeyinin yükselmesinin bu anlamda birçok toplumsal faydası vardır. Eğitim düzeyi farklılıkları, ücret eşitsizliklerinin önemli belirleyicilerinden biridir (Şenses,2004:342-6). Dünya Bankası'nın 2000 verileri göstermektedir ki eğitim düzeyinin artması, yoksulluğu azaltıcı bir etkiye sahiptir. Bu doğrultuda yoksullukla mücadele de eğitimin payının kamusal harcamalar içinde arttırılması oldukça önemlidir. Dünya Bankası da dahil olmak üzere birçok kuruluş, yoksullukla mücadele programlarının kapsamına kamu harcamaları içinde eğitime ayrılan payın konulmasını uzun ve kısa vadeli öncelikler arasında saymaktadır. Eğitim düzeyi ve yoksulluk arasındaki ilişkiyi vurgulayan pek çok çalışma bulunmaktadır. Dağdemir (1999)'ün araştırmasının sonuçlarına göre yoksulluğun düşük eğitim düzeyi ile doğru orantılı bir artış içinde olduğu söylenebilir. Toplam 4,199,600 olan okul çağındaki yoksulun 3,991,172 (%95,27)'sini hiç eğitim almamışlarla ile ilkokul mezunları oluşturmaktadır.

Tüm bu tartışmalar ışığında, ekonomik büyümeden insani gelişme göstergelerine kadar geniş bir ilişki ağı içinde sağlık ve eğitim için yapılan kamu harcamalarının, insani gelişmede sağlanan iyileşmenin yanısıra işgücü niteliğinde de önemli artışlara neden olacağı düşünülmektedir (Adelman ve Ranis akt., Şenses, 2004: 326). Bu varsayım bile yoksullukla mücadelede sağlık ve eğitim harcamalarına devletin yapacağı yatırımın, ne denli önemli olduğunu ortaya koyar niteliktedir.

1.2. Sosyal Koruma Harcamaları

Kavram olarak sosyal korumanın kullanımı gittikçe yaygınlaşmaktadır. Özellikle uluslararası kuruluş ve örgütler arasında kavramın kullanılması, artan ekonomik krizler ve yoksulluklar karşısında sosyal korumanın geliştirilmesi konularında bir uzlaşma belirlemektedir. Ancak, sosyal koruma kavramının içeriği ve bağlı olarak da temel unsurları hakkında açık bir uzlaşma

yoktur (Kapar, 2006: 1). Genel olarak tanımlamak gerekirse, sosyal koruma, sosyal adaletin sağlanmasında bir araç olmanın yanı sıra yoksulluğun önlenmesinde de bir tür sigorta olarak kabul edilir. Sosyal koruma; işsizlik yardımları, emeklilik, çocuk desteği, ev yardımı, ulusal sağlık sigortası, meslek edindirme programları, tarımsal sigorta ve daha pek çok mekanizma vasıtasıyla ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmaktadır (European Report on Development, 2010: 1-2).

Yoksullukla mücadelede sayılan mekanizmalar, yönetimler tarafından kamu harcaması başlığı altında şekillenmektedir. Yönetimlerin kullandığı en önemli araç, bütçeden yapılan transfer harcamalarıdır. Türk bütçe sisteminde bu tip harcamalar; *sosyal kamu harcamaları* ya da *sosyal koruma harcamaları* olarak ifade edilir. Bir ülkenin, milli gelirinden sosyal kamu harcamalarına ayırdığı payın büyüklüğü, o ülkenin gelişmişlik seviyesi ve vatandaşların refahı ile sosyal refah devleti anlayışına verdiği önemle ilişkilidir. Sosyal alana aktarılan kaynaklar başka alanlara yapılacak yatırımlardan vazgeçmek anlamına gelmektedir (Özdemir, 2005: 155).

Tablo 1 : Sosyal Kamu Harcamalarının Gelişimi (1975-2000)

Yıllar	Sosyal Hrc. (milyar TL)	Sosyal Hrc. /GSYH (%)	Sosyal Hrc. /Konsolide Bütçe (%)
1975	27	3,88	22,89
1980	205	3,86	17,83
1985	881	2,49	13,57
1990	17260	4,61	25,25
1995	241092	3,20	13,98
2000	5784440	4,96	12,32

Kaynak: Sezai Temelli (2003), “Türkiye’de Sosyal Harcamaların Gelişimi”, Eğitim Bilim Toplum Dergisi, Cilt 1, N. 4, s. 34-45.

Türkiye’de sosyal harcamaların 1975-2000 dönemini kapsayan gelişiminin izleneceği tabloda 1980’lerin ilk yarısı dikkat çekmektedir. Ancak, Sosyal harcamaların GSMH’ya oranı dönem boyunca %1’lik bir artış kaydetmiştir. Sosyal harcamaların konsolide bütçe harcamalarına oranı incelendiğinde azalma eğiliminin olduğu görülür. 1990 yılında, konsolide bütçe içinde sosyal harcamaların sığırayışı siyasal sürecin popülist politikalarına dayandırılrsa da bu dönemde kamu çalışanlarının ücretlerinden kaynaklanan bu gelişme, kısa sürede 1985 düzeyine geri dönmüştür (Temelli, 2003: 40).

Türkiye 2000 yılından sonraki dönemde ülke içinde yaşanan krizlerin de etkisiyle kamusal alanda birçok yeni düzenlenmeye gitmiştir. Bu bağlamda bütçe hesaplarında analitik sınıflandırma sistemi uygulamaya koyulmuştur. Ayrıca, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu ile birlikte bütçe

sürecinde saydamlık ve hesap verilebilirlik öğelerinin önemsendiği bir sistem oluşturulmaya çalışılmıştır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK-5018) sosyal koruma harcamalarının hesaplanması anlamında da önemli bir gelişme olarak kabul edilmektedir. Bu kanun ile genel ve özel bütçe kapsamındaki tüm idarelerin 2004 yılı bütçeleri Analitik Bütçe Sınıflandırması'na göre hazırlanmış ve kanunlaşmıştır. 2006 yılından itibaren mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve döner sermayeli kuruluşlarda da Analitik Bütçe sınıflandırması kullanılmıştır. Analitik Bütçe Sınıflandırması, ekonomik sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma ve kurumsal sınıflandırma olmak üzere üç temel bölümden oluşur. Fonksiyonel sınıflandırma harcamaların amaçlarına göre dağılımını göstermektedir. Bu sınıflandırmanın içeriğinde eğitim, sağlık hizmetlerinin yanı sıra sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları bulunmaktadır. İdarelerin harcamalarını fonksiyonel sınıflandırmaya göre yayınlamaya başlamaları sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında önemli bir aşama olmuştur (Yentürk(a), 2013: 435).

Sosyal koruma harcamalarının izlenmesinde uluslar arası platformda iki yöntem kullanılmaktadır. Bunlardan ilki, Avrupa Birliği (AB)'nin kullandığı ESSPROS, ikincisi ise OECD'nin kullandığı Sosyal Harcamalar Veri Tabanı (SOCX) yöntemidir. Bu iki yöntem arasındaki en önemli fark SOCX'in eğitim harcamalarını da sosyal koruma harcamaları kapsamına almasıdır. Türkiye, AB istatistikleriyle uyum açısından ESSPROS yöntemini kullanarak sosyal koruma verilerini üretmektedir (Yentürk(b), 2013:1). Bu anlamda aslında eğitim harcamalarının hesaplama dışında bırakılması yapılacak analizler konusunda eksiklik doğurucu bir unsur olarak ifade edilebilir.

ESSPROS metodolojisine göre, üretilen sosyal koruma istatistiklerinde sosyal koruma harcaması "çeşitli risk ve ihtiyaçların yükünü azaltmak üzere hanehalklarına yapılan aynı ya da nakdi transferler"dir. ESSPROS yöntemi üretim ile değil yeniden dağıtım ile ilgilidir. Bu yöntemde sosyal koruma harcamaları, yararlanıcının harcanabilir gelirinde bir artışa neden olabilmek üzere sağlanan tüm faydalar şeklinde tanımlanmaktadır. ESSPROS metodolojisinde kamu sosyal koruma harcamaları hesaplanırken kamunun "Genel Devlet"e dahil olan kurumları hesaba katılmaktadır. Bu kurumlar ise 5018 Sayılı KMYKK'da ayrıntılı olarak sıralanmıştır. Buna göre; Merkezi Yönetim, Sosyal Güvenlik Kurumu, Mahalli İdareler, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF), İşsizlik Sigortası Fonu, Döner Sermaye Kuruluşları arasından sosyal koruma harcaması yapanlardan oluşmaktadır (Yentürk(b), 2013: 1).

Türkiye'de sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında önemli adımlar atılmasına rağmen hala bazı zorluklar ve eksik bilgilerin olduğu belirtilmektedir. Sosyal koruma harcaması yapan idarelerin kendi aralarında yaptıkları transferler ve dikkate alınması gereken idarelerin hem sayı hem de harcama olarak çok sayıda olması ve kurumların harcamaların alt kalemlerine ilişkin veri ihtiyacının bulunması, ESSPROS yöntemini kullanarak

Türkiye’nin Sosyal Koruma Harcamalarının hesaplanmasını zorlaştırmaktadır (Yentürk (a), 2013: 436).

Tablo 2. Sosyal Kamu Harcamalarının Gelişimi (2001-2013)

Yıllar	Sosyal Hrc. (milyar TL)	Sosyal Hrc. /GSYH (%)	Sosyal Hrc. / Konsolide Bütçe (%)
2001	28892	12	35
2002	47468	13,5	41
2003	64833	14,3	46
2004	79906	14,3	57
2005	93988	14,5	57
2006	108083	14,3	60
2007	123218	14,6	60
2008	141111	14,8	62
2009	163855	17,2	61
2010	186028	16,9	63
2011	216330	16,7	69
2012	246058	17,2	68
2013	280294	17,8	69

Kaynak: Maliye Bakanlığı (2013), “Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri”, 2014 Bütçe Gerekçesi, Ankara, 8.

Sosyal koruma harcamalarının yapısının ülkeden ülkeye farklılık göstermesi olağandır. Ancak, Türkiye’de sosyal koruma harcamalarının GSMH içindeki payı incelendiğinde, son yıllarda %17 civarında olduğu izlenecektir. Bu oran, diğer Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında oldukça düşük kalmaktadır. Örneğin, Fransa ve İsveç gibi Avrupa ülkelerinde bu oran %25 ile %30 arasında değişirken OECD ülkelerinin ortalaması %19,3’tür (UNICEF: 1-2).

Tablo 3: Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri (2001-2013) (GSYH'ya oran)

	YILLAR												
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
EĞİTİM	3,1	3,5	3,3	3,3	3,2	3,1	3,2	3,4	3,9	4,0	4,0	4,1	4,3
SAĞLIK	3,2	3,7	3,8	4,0	4,0	4,1	4,0	4,3	5,0	4,6	4,5	4,4	4,4
SOSYAL KORUMA	5,7	6,3	7,2	7,0	7,3	7,1	7,4	7,2	8,2	8,3	8,2	8,7	9,2
Emekli Aylıkları ve Diğer Harcamalar	5,3	5,6	6,4	6,3	6,5	6,4	6,7	6,6	7,6	7,6	7,5	7,8	8,2
Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	0,5	0,6	0,7	0,9
Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri	0,2	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1
TOPLAM	12	13,5	14,3	14,3	14,5	14,3	14,6	14,8	17,2	16,9	16,7	17,2	17,8

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (2013), "Kamu Harcama İstatistikleri", www.dpt.gov.tr.

Ayrıca, belirtmek gerekir ki sosyal koruma harcamalarının yıllar itibariyle artış eğiliminde olması sosyal refahın artması olarak yorumlanmamalı, bu harcamalar içinde emekli aylıklarına ayrılan payın yüksekliğine dikkat edilmelidir. Genç nüfusun yoğunlukta olduğu bir ülkede böylesi bir durum olumlu değerlendirilmeyecektir.

Buğra ve Adar (2007), çalışmalarında, kamu eğitim harcamaları açısından bir karşılaştırma yapmışlar ve Avrupa ülkelerinin eğitim harcamalarıyla Türkiye'nin eğitim harcamalarının arasında çok büyük farklar olduğunu vurgulamışlardır. Türkiye'de 0-19 yaş grubunda kişi başına düşen kamu eğitim harcamaları 2003 yılı için 292 Euro, Yunanistan için 2699 Euro, Portekiz için 3374 Euro, İspanya için 3937 Euro'dur (2007: 5).

2. Yoksulluk Tartışmaları Ve Türkiye Örneği

2.1. Yoksulluk Kavramı

Yoksulluk her ne kadar ekonomi temelli bir olgu gibi algılsa da sosyo kültürel bir çok yönü vardır. Kişilerin gündelik hayatlarını deneyimleme biçimlerini şekillendirir. Ne yiyip ne içtiklerinden eğitime devam edebilmelerine hangi sağlık hizmetlerinden ne kadar yaralandıklarına kadar her şeyin belirleyicisidir. Yoksullukla ilgili analizleri, karmaşık kılan da olgunun bu çok yönlü yapısıdır. Yoksullukla ilgili literatür çok geniştir. Mutlak yoksulluk, görel yoksulluk, gıda yoksulluğu, gıda dışı yoksulluk, insani gelişme indeksi, gibi daha birçok kavram üzerinden yoksulluk analizi yapılmaktadır. Olgunun karmaşık yapısı ve çok değişkenli nedenselliği, yapılacak araştırmalarda belli handikaplara neden olabilmektedir. Bu handikaplar, olgunun doğası ile doğrudan ilişkilidir. Ancak en geniş tanımıyla Gündoğan (2008: 43)’ün de vurguladığı üzere yoksulluk, temel ihtiyaçları karşılama gücüne sahip olmamadır.

Yoksullukla ilgili literatür çok geniş olmasına karşın çalışmada ve refereans alınan diğer çalışmalarda analizlerde kullanılan belli değişkenlerin açıklanması gerekmektedir.

Mutlak yoksulluk, bir insanın günlük asgari kalori gereksinimine göre hesaplanır. Gelişmekte olan ülkelerde 2480, az gelişmiş ülkelerde 2070, gelişmiş ülkelerde ise 3390 kalori günlük asgari kalori gereksinimi olarak kabul edilir. Mutlak yoksulluk ise bu düzeye ulaşamayanların sayısının, toplam nüfusa oranıdır (Şenses, 2003: 63).

Görel yoksulluk, insanın toplumsal bir varlık olmasından yola çıkar. Yoksulluk, sadece kaynaklara erişememe ve yaşam sürdürme meselesi değildir. Yoksulluk kişi ya da hanehalkının içinde yaşadığı toplum tarafından kabul edilen asgari bir yaşam düzeyine sahip olup olmamasıdır. Gelir ve tüketim düzeyi temel alınır. Toplam geliri belirli bir miktarın altında olanlar, yoksul olarak kabul edilir.

Gıda yoksulluğu hesaplamalarında ise, temel ihtiyaçların maliyeti, gıda enerjisi, ve gıda paylaşımı olmak üzere üç temel yaklaşımdan yararlanır. 1 ya da 2 dolarlık yoksulluk sınırında ölçüt kabul edilir (Gündoğan, 2008: 43).

Yoksulluğun birçok tanımı olmasına karşın nedenleri ve sonuçları bakımından birçok ortak noktada buluşulabilir. Özellikleri nedenleri konusunda birçok teorisyenin kabul ettikleri ortaklıklar bulunmaktadır. Akcaçı ve Kocağ (2012: 1399) yoksulluğun nedenlerini, doğal afetler, savaş, iç çatışma, terör, kaynak dağılımındaki çarpıklıklar, ekonomik krizler, küresel sermaye hareketliliğindeki değişimler, eğitim imkanlarından mahrum kalmak, kültürel ihtiyaçların karşılanmaması, emeğin yeterli düzeyde nitelikli olmaması, sağlık koşulları ve ekonomik gelişmeler gibi geniş bir yelpazede ele almışlardır. Bu noktada yoksulluğun nedenleri konusunda tüm bu etmenlerin varlığı kabul edilebilir. Ancak yoksullukla ilgili nedensel daha derin bir analizin yapılabilmesi için, yapısal nedenler ve bu yapısal nedenlerin güdümünde şekillenen nedenleri kendi içinde gruplandırmak faydalı olacaktır. Örneğin

kapitalizmin bölüşüm ilişkilerinde neden olduğu eşitsiz yapı, yoksulluğun yapısal bir nedenidir. Bu eşitsiz yapı içinde konumlanan nokta, kişilerin sağlık, eğitim ve kültür gibi birçok alanda neyden, ne kadar faydalanabileceğinin belirleyicidir. Bu durum, Sarısoy ve Koç (2010: 331)'in vermiş olduğu başka bir örnekle açıklanabilir. Ağırlıklı olarak gelişmekte olan ülkelerde birçok yapısal nedene bağlı olarak uzmanlaşma oranları düşüktür. Kişiler bu sebepten hem iş bulmakta zorlanırlar hem de ucuza çalışmayı kabul ederler.

Yoksulluğun yapısal nedenleri, yoksulluğu yeniden ve yeniden üretecek yeni nedenleri doğurmaktadır. Böylece yoksulluk, kendi kendini üreten bir olgu haline gelir. Yoksulluğun nedenleri üzerine daha derinlemesine böylesi bir analiz, başlı başına bir çalışma olacağından bu çalışmada sadece bir irdelemesi yapılabilmektedir.

2.2. Türkiye’de Yoksulluk

Türkiye’de yoksulluk, birçok kez vurgulandığı üzere neo liberal dönemde ortaya çıkan bir olgu değildir. Devletin kurulduğu dönem, savaşın neden olduğu yıkım ve yeniden kalkınma süreci, sonrasında II. Dünya Savaşı'nın tüm dünyada ekonomi alanında yarattığı olumsuzluklar, 1980'lere kadar yaşanan küresel ölçekli ekonomik krizlerin etkileri, Türkiye’de yoksulluğun deneyimlenmesinde etken olmuşlardır. Ancak yoksulluk olgusunu, Türkiye’de sosyal bilimler literatüründe ön plana çıkaran gelişme, neo liberal politiklar aracılığıyla bölüşüm ilişkilerinin daha önce hiç olmadığı kadar derin bir farklılaşmaya neden olması, toplumsal sınıflar arasındaki mesafenin belirgin şekilde açılmasıdır. Daha önceki dönemlerde Türkiye’de toplumsal sınıfların genelini *görece* daha eşit şekilde etkileyen olgu, 1980 sonrasında alt ve orta sınıfları çok derinden ve yapısal olarak etkileyen bir probleme dönüşmüştür.

Türkiye’de yaşanan yoksulluğun nedenleri arasında birçok faktör sayılabilir. Metin (2012: 119)'a göre bunlar arasında en önemli nedenler gelir dağılımı eşitsizliği, sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan sorunlar, işsizlik, kayıt dışı istihdam, eğitim sistemi ve işgücü piyasası ile ilgili problemler, ekonomik krizlerdir. Özellikle ekonomik kriz dönemleri artan işsizlik Türkiye’de yoksulluğun sosyal bir probleme dönüşmesinde oldukça etkilidir.

Türkiye’deki yoksulluğun boyutları üzerine farklı çalışmalar bulunmaktadır. Ancak, yoksullukla ilgili literatür, kavramın kendi kapsamındaki temel problemlerine bağlı olarak da bazı sorunları içinde barındırmaktadır. Türkiye’de yoksullukla ilgili araştırmaların en büyük handikaplarından biri gelir ve tüketim harcamalarına odaklanması, başta insani gelişmeye yönelik göstergeler olmak üzere orta ve uzun vadeli unsurları göz ardı etmesidir. İnsani gelişme çerçevesinde yapılan çalışmalar ve katılımcı yoksulluk araştırmaları ortaya koymaktadır ki gelir ve tüketim dışındaki unsurların da Türkiye’de yoksulluğun analizinde önemli olduğudur. Örneğin kişi başı gelir, okuryazarlık oranı, yaşam beklentisi gibi birçok farklı göstergeyi içeren İnsani Gelişme Endeksi sonuçlarına göre Türkiye “yüksek insani gelişme” konumuna ulaşamamıştır. 174 ülke içinde 85’inci sırada yer almaktadır

(Şenses, 2004). Mevcut araştırmaların hanehalkı gelir ve tüketim harcamaları anketi üzerinden yapılandırılması, Türkiye’de yoksulluğun derin ve detaylı bir analizini zorlaştırmakta, sağlıklı verilere ulaşmayı engelleyici bir etkide bulunmaktadır.

Türkiye’de yoksulluk çalışmalarının bir diğer handikapı farklı sayısal veriler ve değişkenlerle yapılan analizlerin çok farklı sonuçlar vermesidir. Öyle ki aşağıda da yer verilmiş birçok araştırmada da gıda odaklı yoksulluk analizlerinde Türkiye’de yoksulluk oranı gıda ve gıda dışı yoksulluk oranı ile yapılan analizlerin oldukça altındadır. Benzer duruma görelili ya da mutlak yoksulluk analiz farklarında da rastlanılmaktadır. Dolayısıyla, araştırmaların sonuçlarını ve verileri yorumlamak güçleşmektedir. Bu durum, yoksulluk olgusunun kendi karmaşık yapısından kaynaklanabileceği gibi yoksullukla ilgili oranların hangi boyutta verilmek istenmesiyle de ilgili olabilir. Şenses’in de vurguladığı üzere İnsani Gelişim İndeksi gibi daha kapsamlı bir analizde yoksulluğun ne denli derin olduğu çok daha net gözlemlenebilmektedir. Ancak böylesi bir analiz hem zamansal hem de diğer alt yapı ihtiyaçları bakımından oldukça güçtür. Hazırlanmış olan bu çalışma da benzer handikapları kendi bünyesinde barındırmakta, metodolojik olarak bu sınırlılığı yaşamaktadır. Bu durumun temel nedenlerinden biri refere edeceği sayısal verilerin oldukça sınırlı olmasıdır.

Dünya Bankası tarafından 2001 yılında yapılan ve sonuçları 2003 yılında yayımlanan “Türkiye: Krizden Sonra Yoksulluk ve Yoksullukla Başetme” adlı 4200 haneyi kapsayan çalışmanın sonuçlarına göre kent nüfusunun % 17,2 si gıda yoksulu, % 56’sı ise gıda ve gıda dışı yoksul olarak kabul edilmiştir. Türkiye’de günlük iki Dolar’ın altında geliri olanların oranı %14’iken, dört Dolar’ın altında geliri olanların oranı % 38’dir (Buğra ve Sınmazdemir, 2003: 13-14).

“Türkiye’de Kentsel ve Kırsal Kesimde Hanehalkının Yoksulluk Profilleri” adlı çalışma da benzer sonuçları içermektedir. Çalışmada gıda yoksulluk sınırının altında yaşayanların oranı % 8’lere yaklaşırken bu oran gıda ve gıda dışı yoksullukta % 41’lere çıkmaktadır (Yardımcı ve Ark, 2003).

TÜİK (2004)’in çalışması, Türkiye’de yoksullara dair genel bir profil sunabilir. Türkiye’de yoksulluk özellikle eğitim düzeyi düşük olanlar, yevmiyeliler, ücretsiz aile işçileri, işsizler ve tarım, inşaat sektöründe çalışanlar arasında çok daha yüksek orandadır. Araştırmanın sonuçlarına göre Türkiye nüfusunun dörtte biri gıda ve gıda dışı yoksulluk yaşamaktadır.

Buğra ve Keyder (2005) ise Türkiye’deki yoksulluğu görelili yoksulluk temelli değerlendirmiş, Avrupa Birliği’ne üye ve aday olan ülkelerle kıyaslamışlardır. Türkiye % 23’lük yoksulluk oranı ile bu ülkeler içinde en yüksek orana sahip ülkeler arasındadır. Ayrıca gelir dağılımındaki eşitsizlik baz alarak hesaplanan Gini Katsayısı’nın 0.46 olması, Türkiye’nin gelir dağılımı adaletsizliği konusunda ciddi problem yaşadığını ortaya koymaktadır. Keyder ve Buğra’nın çalışması, gelir dağılımının yoksulluk arasındaki ilişkiselliği ortaya koyması açısından önemlidir.

Taş ve Özcan (2012)'nin çalışmalarındaki son dönem verilere göre ise, Türkiye'de yoksulluk sınırı yöntemlerine göre fert yoksulluk oranları, gıda yoksulluğunun 2008 yılında %0,54 ve gıda+gıda dışı yoksulluğunun ise %17,11 olduğu yönündedir. 2009 yılında ise, 2008'e kıyasla sadece gıda harcamalarını içeren açlık sınırının altında yaşayan kişi sayısında azalma tespit edilirken, gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşayan kişi sayısında artış olduğu vurgulanır (%18,08). Bunun sebebi ise küresel finansal kriz olarak açıklanmaktadır. 2010 yılında söz konusu oran %17,50'ye gerilemiştir (2012:428). Ancak bu oranların yüksekliği dikkat çekicidir.

2.3. Asgari Ücret ve Yoksulluk Sınırı Açısından Bir Değerlendirme

Türkiye'de yoksullukla ilgili çalışmalarda bu çalışmaları destekleyici nitelikte olmak adına asgari ücret ve yoksulluk sınırı oranlarının yıl bazında bir karşılaştırması yapılmıştır. Böylesi bir karşılaştıma ile yoksulluğun Türkiye'de ne ölçüde hissedildiğinin ortaya konması amaçlanmaktadır. Ancak böylesi bir analiz de bir takım sınırlılıklara sahiptir. Özellikle enformelleşmenin hızla yayıldığı 1980 sonrası dönemde asgari ücret altında veya esnek gelirle çalışan birçok kişi bulunmaktadır. Böylesi bir durum, Türkiye'de yoksullukla ilgili analizi çok daha güçleştirmektedir. Ancak asgari ücretin bile yoksulluk sınırının altında kalması, bu ücretin altında ve düzensiz gelirlerle çalışan hanelerin yoksulluğu çok daha derinden deneyimlediği yönünde yorumlanabilir.

Tablo 4: 1988-1999 Dönemi Asgari Ücret ve Yoksulluk Sınırı Karşılaştırmaları

Yıllar	Ortalama Net Asgari Ücret		Ortalama Yoksulluk Sınırı	
	TL/ay	\$/ay	TL/ay	\$/ay
1988	66235	44	530000	348
1989	107245	48	868000	391
1990	194591	72	1494000	551
1991	364978	87	2487000	393
1992	676881	98	4338000	642
1993	1189769	107	7127000	643
1994	2062100	69	15177000	507
1995	3738664	81	31004000	673
1996	7966767	97	57433000	700
1997	16222516	106	106996000	699
1998	28473718	108	202467000	770
1999	63125955	149	310065000	733

Kaynak: Enis Bağdadioğlu (2002), Türk-iş Gıda Harcaması, Türk-İş Yayını, Ankara. (TL verileri eski TL olarak aktarılmıştır).

Türkiye’de asgari ücret ve yoksulluk sınırının yıl bazında bir karşılaştırması yapıldığında gözlemlenen en temel durum, asgari ücretin 1980 sonrasında yoksulluk sınırının her yıl gerisinde kaldığıdır. Dört kişilik bir hanenin temel ihtiyaçları baz alınarak hazırlanan yoksulluk sınırının, asgari ücretin kat ve kat üstünde kaldığı görülmektedir. Bu durum, temel ihtiyaçların karşılanmasında bile ciddi sıkıntılar yaşandığı yönünde yorumlanabilir.

Tablo 5: 2000 Sonrası Asgari Ücret ve Yoksulluk Sınırı Karşılaştırmaları

Yıllar	Ortalama Net Asgari Ücret		Ortalama Yoksulluk Sınırı	
	TL/ay	\$/ay	TL/ay	\$/ay
2000	86	126	459	675
2001	122	84	691	477
2002	184	115	977	614
2003	225	157	1346	941
2004	318	227	1468	1046
2005	350	259	1717	1271
2006	380	265	1875	1311
2007	419	355	2091	1787
2008	503	326	2347	1524
2009	546	364	2441	1627
2010	599	394	2733	1798
2011	658	351	2903	1552
2012	739	415	3089	1735
2013	803	397	3300	1587

Kaynak: TÜİK, Yoksulluk İstatistikleri, TURK-İŞ, Haber Bültenleri’nden yararlanılarak hazırlanmıştır. Döviz kuru olarak, Merkez Bankası Aralık ayı efektif satış kuru esas alınmıştır. (TL verileri yeni TL olarak aktarılmıştır).

2000 yılı sonrası biri ülke içi diğeri ülke dışı kaynaklı olarak kabul edilen iki kriz yaşandığı düşünüldüğünde söz konusu dönemde yoksulluğun derinleşme eğiliminin devam ettiği ifade edilebilir. 2001 yılındaki kriz ile Dolar kurunun bir gecede %60 düzeylerinde değer kazanması Tablodan da izleneceği üzere önemli bir kırılmaya neden olmuştur. 2003-2004 döneminde Ortalama Net Asgari Ücret’te olağanın dışında artışın nedeni ise 2004 yılındaki yerel seçimler dolayısıyla izlenen popülist politikalar olarak değerlendirilebilir.

2008 krizi Ortalama Net Asgari Ücret'in artışı beraberinde getirirse de Dolar kurundaki yükseliş eğiliminin kullanılabilir gelir üzerindeki etkisi açısından değerlendirildiğinde olumsuzdur. Son döneme bakıldığında hala Ortalama Net Asgari Ücret'in 400\$ civarında olmasına karşın Ortalama Yoksulluk Sınırı'nın 1600\$ civarında seyretmesi düşündürücüdür.

SONUÇ

Yoksulluğun azaltılmasında ve sosyal adaletin sağlanmasında daha eşitlikçi ve adil bir toplumun inşa edilmesi önerilir (Kapar, 2006:20). Bu çerçevede ekonomik büyüme, kalkınma ve sosyal adalet kavramlarını birlikte sağlayabilecek programlara ihtiyaç vardır. Büyümenin ve kalkınmanın bazı sınıflar lehine olması, dünyada ve Türkiye'de yoksulluğun derinleşmesi yönünde bir etkiye sahiptir. Bu durum, toplum sözleşmecisi bir bakışla devletin varlık sebebine aykırıdır. Çünkü en temel işlevlerinden biri olan sosyal koruma işlevini yerine getirememesine neden olmaktadır. Kuşkusuz ki nedenleri kapitalizmin yapısal krizlerine bağlı olan yoksulluğun kısa vadede ortadan kalkmasını beklemek oldukça gerçek dışıdır. Ancak devletin sosyal devlet olma yönündeki politiklarından vazgeçmeyip tam tersi yönde yoğunlaşması yoksulluğun etkilerini hafifletme işlevi görebilir.

Türkiye'deki yoksulluğun genel bir değerlendirmesi yapıldığında mutlak yoksulluk ve gıda yoksulluğunun düşük olduğu buna karşın gıda ve gıda dışı yoksulluk ve görece yoksulluğun çok daha yüksek olduğu gözlemlenmektedir. Bu oran değişkenler temel alındığında % 25'lere varabilmektedir. İnsani gelişme indeksi ve Gini Katsayısı gibi değişkenler dikkate alındığında ise yoksulluğun derinliği ve belirleyiciliği çok daha net görülebilmektedir. Türkiye'de yoksullukla ilgili birçok temel varsayım kabul edilebilir. Bunlardan en temeli, olgunun içsel ve dışsal birçok farklı nedeni vardır. Her bir nedenin yansıması ise farklı olmaktadır. Diğer bir temel varsayım ise olgu ile ilgili çalışmaların özellikle 1990'lı yıllarda literatürde yoğunlaşmasıdır. Bu durumun sebebi yoksulluğun göçlerle beraber kırsal bir problem olmaktan çıkıp kentsel bir probleme dönüşmesidir. Ayrıca, Dünya Bankası dahil olmak üzere birçok uluslararası örgütün programlarında yoksullukla mücadele stratejilerinin ön planda yer almaya başlamasıdır. Tüm bu gelişmeler olguya olan bilimsel ilgiyi arttırmıştır.

Türkiye'de yoksullukla mücadele stratejileri, 1980 sonrasında liberal politikalar etrafında şekillenmektedir. Bu politikalar doğrultusunda büyüme, sosyal yardım ve transferler yoksullukla mücadelede araç olarak görülmektedir. Buna karşın büyüme her zaman eşitlikçi olamayacağı gibi, yardım ve transferler gelir dağılımı üzerinde önemli iyileştirmelere de neden olmayabilir (Şenses,2004:342). Örneğin Türkiye'de yoksullukla mücadelede en yaygın olarak kullanılan araçlardan biri olan Sosyal Yardımlaşma ve Teşvik Fonu aracılığıyla yoksul kesimlere sağlanan parasal destek ve Sağlık Bağanlığı'nın Yeşil Kart uygulaması, yoksullukla mücadelede yapısal bir çözüm sunamamaktadır.

Türkiye'de yoksullukla mücadelede geliştirilecek stratejilerde kamusal harcamaların işlevsel ve etkin bir şekilde kullanılmasının önemi büyüktür. Bu

kaynakların doğru aktarımı, yoksulluk olgusunu tamamen ortadan kaldırmaya da hafifletici bir etki sağlayabilir. Özellikle eğitim alanına yapılacak olan yatırımlarla ise, uzun vadede diğer stratejilerle birlikte kullanıldığında, yoksulluğu azaltıcı bir etki doğurabilir. Bu yüzden kamu harcamalarının ve bu harcamalar içinde yer alan sosyal koruma harcamalarının niteliği ve niceliği Türkiye’de yoksullukla mücadelede önemli değişkenlerdir. Devletin sosyal devlet olma özelliğinin etkin olarak hissedilmesine duyulan ihtiyaç ise yoksulluk oranları göz önünde bulundurulduğunda daha çok anlam kazanmaktadır.

KAYNAKÇA

- Akçacı, T. ve E. Kocağ (2012), “Türkiye’de Sosyal Harcamalar ve Yoksulluk”, *Uluslar arası Turgut Özal Ekonomi ve Siyaset Kongre Kitabı*, İnönü Üniversitesi, Malatya.
- Aktaş, Gülhan (2007), *Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Gelir Dağılımı, Yoksulluk ve Sosyal Politikaların Evrimi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Bağdadioğlu, E. (2002), *Türk-iş Gıda Harcaması*, Türk-İş Yayını, Ankara.
- Brady, David (2006), “The Welfare State and Relative Poverty in Rich Western Democracies 1967-1997”, *Social Forces*, Vol.83(4), s.1329-1364.
- Buğra, A. ve S. Adar (2007), *Türkiye'nin Sosyal koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi*, Sosyal Politika Forumu, Nisan.
- Buğra, A. ve Ç. Keyder (2005), *Poverty and Social Policy in Contemporary Turkey*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, www.spf.boun.edu.tr/docs/WP-Bugra-keyder.pdf, 08.12.2013.
- Buğra, Ayşe ve N. Tolga Sınmazdemir (2003), *Yoksullukla Mücadelede İnsani ve Etkin Bir Yöntem: Nakit Gelir Desteği*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu Araştırma Raporu, Proje kodu: 04C101, İstanbul.
- Bulut, Nihat (1999), “Özelleştirme Uygulamaları Karşısında Sosyal Devlet İlkesini Yeniden Düşünmek”, *A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:3, Sayı: 1, s. 23-35.
- Bulut, Nihat (2003), “Küreselleşme Sosyal Devletin Sonu Mu?”, *Ankara Üniversitesi Dergisi*, C.52, S. 2, s.173-197.
- Dağdemir, Özcan (1999), “Türkiye Ekonomisinde Yoksulluk Sorunu ve Analizi:1987-1994”, *Hacettepe İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt : 17, Sayı: 1, s. 23-40.
- Duman, İ., H (1997), *Sosyal Devlet*, İnkılap Kitapevi, İstanbul.
- Erbaş, H. (2005), *Sosyal Devlet Nereye, Neden Sosyal Devlet*, Türk Harb-İş Sendikası Yayınları, Ankara.

- European Report on Development (2010), <http://www.erd-report.eu>, 01.12.2013.
- Güler, B. A. (2003), "İkinci Dalga Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu", *Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu*, Türkiye Yol-İş Sendikası, Ankara.
- Göze, A. (1980), *Liberal Marksist, Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri*, İstanbul Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- Gündoğan, Naci (2008), "Türkiye'de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele", <http://www.aso.org.tr/kurumsal/media/kaynak/TUR/asomedy/ocak-subat2008.Pdf>, 25.12.2013.
- Huber, Ernerst Rudolf (1970), "Modern Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet", *AUHF Dergisi*, C.27, s.33-45.
- Kapar, Recep (2006), "Sosyal Adalet İçin Daha Fazla Sosyal Koruma", *II. Ulusal Sosyal Politika Kongresi*, Ankara.
- Kongar, Emre (1972), *Sosyal Çalışmaya Giriş*, Türk Sosyal Bilimciler Derneği Yayınları, Ankara.
- Maliye Bakanlığı, *Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri*, 2014 Bütçe Gerekçesi, Ankara.
- Metin, Banu (2012), "Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Güvencesi: Türkiye'de Sosyal Yardım ve Hizmet Sisteminde Mevcut Durum ve Asgari Gelir Güvencesi İhtiyacı", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, s.1, s.117-143.
- Özdemir, Süleyman (2005), "Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, N. 50, s.153-204.
- Sallan Gül, Songül (2006), *Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa*, Ebabel Yayıncılık, Ankara.
- Sarısoy, İdris, Selçuk Koç (2010), "Türkiye'de Kamu Sosyal Transfer Harcamalarının Yoksulluğu Azaltmadaki Etkilerinin Ekonometrik Analizi", *Maliye Dergisi*, Sayı 158, s.326-348.
- Şenses, F. (2003), *Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Şenses, F. (2004), Neoliberal Küreselleşme Kalkınma için bir Fırsat mı, Engel mi?, *Kalkınma ve Küreselleşme*, Editörler: Saniye Dedeoğlu ve Turan Subaşat, Bağlam Yayıncılık, İstanbul.
- Soysal, M. (1974), *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınları, İstanbul.
- Taş, H. Yunus ve S. Özcan (2012), "Türkiye'de ve Dünyada Yoksulluk Üzerine Bir Araştırma", *International Conference on Euroasian Economies 2012*, <http://www.eecon.info/papers>, Erişim: 25/03/2014.

- Temelli, Sezai (2003), “Türkiye’de Sosyal Harcamaların Gelişimi”, *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, Cilt 1, N. 4, s. 34-45.
- TURK-İŞ (2000-2013), Haber Bültenleri, www.turkis.org.tr.
- TÜİK (2000-2013), *Yoksulluk İstatistikleri*, Ankara.
- TÜİK (2004), Yoksulluk Çalışması, www.tuik.gov.tr, 12.11.2013.
- TÜİK (2013), “Kamu Harcama İstatistikleri”, www.dpt.gov.tr.
- UNICEF, “Sosyal Koruma Bütçesi,” www.unicef.org.tr/tr/content/detail/52.
- Yardımcı, Y., S. Alıcı, S. Uygur ve S. Ekni (2003), *Türkiye’de Kentsel ve Kırsal Kesimde Hanehalklarının Yoksulluk Profili*, DİE, Ankara.
- Yentürk, Nurhan (2013-a), “Türkiye’de Yoksullara Yönelik Harcamalar”, *ODTU Gelişme Dergisi*, 40, Ağustos, s. 433-464.
- Yentürk, Nurhan (2013-b), “Sosyal Koruma Harcaması”, spm.ku.edu.tr/sunumlar/yenturk, 01.12.2013.