

CUMHURİYET'TEN BUGÜNE TÜRKİYE'DE YOKSULLUĞUN 100 YILLIK GÖRÜNÜMÜ: KAMU MALİYESİ BAĞLAMINDA BİR DEĞERLENDİRME

Ali Gökhan GÖLÇEK*

Öz

Bu çalışma, Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren Türkiye'nin yüz yıllık yoksulluk evrimini, özellikle kamu maliyesi perspektifinden ayrıntılı bir şekilde ele almaktadır. Sunulan tarihsel çerçeve, devletin yoksullukla mücadelede zaman içinde nasıl farklı roller üstlendiğini ve bu rollerin sosyo-ekonomik dinamiklerle nasıl etkileşim içinde olduğunu gözler önüne sermektedir. Yapılan incelemeler, Türkiye'nin Batı'nın refah devleti yaklaşımlarına kıyasla yoksullukla mücadelede belirgin bir şekilde farklı bir yol izlediğini ortaya koymaktadır. Türkiye'nin yoksullukla mücadelesinde, özellikle "hayırseverlik" odaklı bir yaklaşımın hakim olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, makroekonomik göstergelerdeki olumlu gelişmelere rağmen, yoksulluğun derinlemesine yapısal sebepleriyle etkili bir mücadele sürdürülememektedir. Bu çalışma, kamu maliyesinin sadece ekonomik bir araç olarak değil, aynı zamanda sosyal adaletin gerçekleştirilmesinde kilit bir role sahip olduğunu vurgulamaktadır. Neoliberal ekonomik yaklaşımların giderek artan etkisi altında, devletin yoksullukla mücadelede daha entegre ve etkin bir yaklaşım benimsemesi için kamu maliyesi konusunda yeniden düşünmesi gerektiği sonucuna varılmaktadır. Özellikle sosyal yardım ve destek programlarının finansmanında kamu maliyesinin stratejik önemini vurgulayarak, Türkiye'nin bu alanda sürdürülebilir ve etkili bir yol haritası oluşturması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, Yoksulluk, Kamu Maliyesi, Sosyal Adalet, Hayırseverlik.

A CENTURY-LONG OVERVIEW OF POVERTY IN TÜRKİYE FROM REPUBLIC TO THE PRESENT: AN EVALUATION IN THE CONTEXT OF PUBLIC FINANCE

Abstract

This study offers an in-depth examination of Türkiye's century-long evolution of poverty, starting from the early years of the Republic, with a particular emphasis on the perspective of public finance. The presented historical framework sheds light on the varying roles the state has assumed in battling poverty over the years, and how these roles have intertwined with socio-economic dynamics. The findings suggest that Türkiye's approach to tackling poverty diverges significantly from the welfare state

* Dr., Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, aligokhangolcek@ohu.edu.tr, aligokhangolcek@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-7948-7688>

methodologies adopted by Western countries. Predominantly, a "philanthropic" emphasis characterizes Türkiye's efforts against poverty. Yet, despite favorable shifts in macroeconomic indicators, the nation struggles to effectively confront the entrenched structural origins of poverty. This research underscores that public finance is not merely an economic instrument; it is pivotal in the pursuit of social justice. Given the escalating sway of neoliberal economic ideologies, the study posits that there is an imperative for the state to re-evaluate its stance on public finance, advocating for a more holistic and potent strategy against poverty. By spotlighting the cardinal role of public finance in bankrolling social aid and support initiatives, the study asserts that charting a sustainable and impactful blueprint in this domain is paramount for Türkiye.

Keywords: Türkiye, Poverty, Public Finance, Social Justice, Philanthropy.

Giriş

Cumhuriyet’in kuruluşuyla başlayan ve günümüze dek uzanan süreçte Türkiye’nin yoksulluk profilinin 100 yıllık görünümü, özellikle kamu maliyesi bağlamında oldukça çarpıcı bir analiz konusudur. Kamu maliyesi, yoksullukla mücadele stratejilerinin belirlenmesinden, sosyal hizmetlere erişim imkanlarının sağlanmasına kadar birçok alanda belirleyici olmuştur. Ancak, Türkiye’de kamu maliyesinin yoksulluk sorununa etkisi, refah devleti modelleriyle benzeri Batı ülkelerine kıyasla birçok bakımdan eksik kalmıştır.

Akademik literatürde yoksulluk çalışmaları, Britanya’da sanayi kapitalizminin getirdiği sosyal ve ekonomik değişimle birlikte 19. yüzyılın sonlarına doğru ivme kazanmıştır (Malthus, 1798; Townsend, 1817; Bentham, 1843; Marx, 1867). Türkiye, bu konuda maalesef 100 yıllık bir gecikme ile, ancak 1980’lerden itibaren aynı yoğunluğa erişebilmiştir. Yoksulluğun, Türkiye’de kamu maliyesi ve devlet politikaları aracılığıyla ele alınışı, 1976’da yürürlüğe giren *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu* ile sembolik de olsa başlamıştır. Ancak bu fon, daha çok *hayırseverlik* esasına dayanmakta ve yoksullukla mücadelede devletin rolü, hak temelli bir yaklaşım yerine, *hayırseverlik* vurgusuna dayandırılmıştır. Bundan sonra günümüze gelene kadar da uygulanan politika ve stratejilerde hayırseverlik ve devlet-toplum arasında sorumluluk paylaşımı yapıldığı görülmektedir. Dolayısıyla yoksullukla mücadelede Türkiye, refah devleti dönemi hak temelli yaklaşıma, tarihi olarak hiç ulaşamamıştır.

İngiltere’de sanayi kapitalizmiyle başlayan tartışmalar Türkiye’de 1980’lerden sonra başlamıştır. Bu dönemde refah devleti arasından sonra yoksulluğun hayırseverliğe dönmesi ve bunun uluslararası makroekonomi gündemine girmesi küreselleşen ekonomi politikaları içinde Türkiye’yi de buna yönlendirmiştir. Bugün uygulanan yoksullukla mücadele politikalarında devletin rolünün küçülmesi ve toplumla işbirliği makroekonomik gündemin yöneliminden de kaynaklanmaktadır. Yönetişim çerçevesinde yoksullukla mücadelede yerel düzeyden uluslararası düzeye tüm aktörlerle işbirliği

üzerine oluşan uluslararası gündem, kaçınılmaz olarak devletin rolünü küçültmektedir (Stiglitz, 2005; Rodrik, 2006). Sonuçta Türkiye'nin yoksullukla mücadele tarihi, ilk dönemlerinden son dönemine hızlı bir geçiş yaşamış ve aradaki tarihsel süreç kaçırılmıştır.

Hak temelli yoksullukla mücadele deneyiminin eksikliği Türkiye'de yoksullukla anlamlı bir mücadele alanı oluşturulamamasına neden olmaktadır. Yoksulluk sıklıkla işsizlikle ilişkilendirilmekte, ekonomik büyüme ile yoksullukla mücadele edilmeye çalışılmakta ve dolayısıyla yoksulluğun yapısal nedenlerine odaklanılmamaktadır. Makroekonomik göstergelerde iyileşme yapılarak dolaylı bir şekilde yoksullukla başa çıkma stratejisi, ekonomiye bağlı olarak yoksulluk seyrinin dalgalandığını göstermektedir.

Kamu maliyesi açısından değerlendirildiğinde, Türkiye'de yoksullukla mücadelede etkin bir sosyal koruma oluşturulamamıştır. Devlet bütçesinden yoksullukla mücadeleye ayrılan pay sıklıkla yetersiz kalmakta ve bu da yoksulluğun yapısal bir sorun olarak kalmasına neden olmaktadır. Özellikle neoliberal ekonomi politikalarının etkisiyle devletin yoksullukla mücadeledeki rolü giderek küçülmüş, bu durum da kamu maliyesinin yoksulluk sorununu çözmedeki etkinliğini daha da zayıflatmıştır. Yoksulluğun, sadece bir sosyal yardım konusu olarak değil, aynı zamanda bir *kamu maliyesi* sorunu olarak ele alınması gerekmektedir. Türkiye'nin makroekonomik göstergelerinde gözlenen iyileşmeler, yoksulluğun yapısal boyutunu çözmek için yeterli olmamıştır.

Bu çalışma, Türkiye'nin yoksulluk tarihini kamu maliyesi çerçevesinde detaylı bir şekilde incelemeyi amaçlamaktadır. Yapılan analiz, Türkiye'de yoksulluk ve devletin bu konudaki rolüne ilişkin mevcut bilgi birikimine yeni bir boyut eklemeyi hedeflemektedir. Çalışmada veri eksikliği gibi kısıtlar mevcut olmasına rağmen, dolaylı göstergeler ve istatistiklerle zenginleştirilmiş bir değerlendirme sunulmaktadır. Bu çalışma, Türkiye'de yoksulluğun daha iyi anlaşılabilmesi ve kamu maliyesinin bu konuda nasıl bir rol üstlenebileceği hakkında daha fazla bilgi sağlamayı amaçlamaktadır.

1. CUMHURİYETİN İLK YILLARINDA EKONOMİ VE YOKSULLUK (1923-1949)

Türkiye'nin kuruluşundan itibaren ilk yıllarındaki ekonomik yapı hem ulusal bağımsızlık arayışı hem de dönemin küresel ekonomik koşullarının bir sonucu olarak benzersiz bir şekillenme sürecine girmiştir. 1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı Devleti'nden kalan yüksek borç, yetersiz sanayi altyapısı ve halkın büyük çoğunluğunu oluşturan kırsal kesimin yoksulluğu gibi ekonomik mirasla baş etmek zorunda kalmıştır. Bu zorlu başlangıç, yeni Cumhuriyet'in ekonomik politikalarının temelini oluşturmuştur.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında Türkiye, karmaşık ve dönüşüme uğrayan bir ekonomik ve sosyal yapıya sahip olmuştur 1923-1949 yılları arasında kapsayan bu dönemde, Türkiye iki önemli ekonomi politikası izlemiştir:

1923-1929 arasında liberal ekonomi denemeleri ve 1930-1938 arasında devletçi ekonomiye geçiş. Bu iki farklı yaklaşım, Cumhuriyet’in sosyo-ekonomik tarihinde önemli dönemler olarak kabul edilmektedir.

1923-1929 dönemi, Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulduğu yılları kapsamakta olup, liberal ekonomi denemeleriyle tanınmıştır. Atatürk'ün önderliğindeki yeni yönetim, Osmanlı İmparatorluğu'nun dağılmasıyla birlikte başlayan yoksulluk ve istikrarsızlık dönemine son vermek ve ekonomiyi canlandırmak için çeşitli reformlar yapmıştır. Osmanlı'dan devralınan borç yükü ve yetersiz sanayi altyapısı, ekonomik kalkınmayı zorlaştıran en önemli engel olarak dikkat çekmektedir. Bu amaçla ilk olarak 1923 yılında *İzmir İktisat Kongresi* düzenlenmiş ve ekonomik bağımsızlık için yol haritası çizilmiştir (Özgür, 1972, s. 84). Bu kongre, ülkenin ekonomik yönünü belirleyen kararlarla önem kazanmıştır.

Lozan Anlaşması ve ardından imzalanan ek ticaret anlaşmaları da bu dönemin önemli olayları arasındadır¹. İzmir İktisat Kongresi, Lozan müzakerelerinin bir parçası olarak Türkiye'nin liberal ekonomiye ve yabancı yatırımlara açık olduğunu belirten bir güvence işlevi görmüştür. Nitekim kongrenin açılış konuşmasını yapan Mustafa Kemal:

“Efendiler; iktisadiyat [ekonomi] sahasında düşünür ve konuşurken zannolunmasın ki ecnebi [yabancı] sermayesine hasımız [düşmanız]; hayır bizim memleketimiz vâsidir [geniştir]. Çok sây [çalışma] ve sermayeye ihtiyacımız var. Kanunlarımızı riayet şartıyla ecnebi sermayelerine lâzımgelen teminatı vermeğe her zaman hazırız. Ecnebî sermayesi bizim sâyimizle inzımam etsin [katılsın] ve bizim ile onlar için faydalı neticeler versin” (Ökçün, 1968, s. 252-253).

şeklinde yabancı sermaye yatırımlarına açık olduğunu belirtmiştir. Böylece İzmir İktisat Kongresi ile yeni kurulan devletin liberal ekonomi çizgisinde konumlandırılacağına mesajını vermiştir. Ancak, bu liberal yaklaşımın ne derece etkili olduğu konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Zira dönemin iktisat vekili Mahmut Esat; *“Yeni Türkiye muhtelit [karma] bir iktisat sistemi takip etmelidir. İktisadi teşebbüs, kısmen devlet ve kısmen de teşebbüsü şahsi tarafından deruhte edilmelidir [üstlenilmelidir]”* (Ökçün, 1968, s. 262-263) şeklinde ifadeler kullanmış ve devletin ekonomide ne tam anlamıyla liberal ne de devletçi bir tutum izlemesi gerektiğini vurgulamıştır. Netice itibarıyla kongrede, serbest piyasa ekonomisine dayalı bir ekonomi modeli önerilmiş, devletin sadece regülatör ve teşvik edici rol oynamasını savunulmuştur. Ancak, kongrenin önerileri pratiğe döküldüğünde, çeşitli engellerle karşılaşmıştır. Özellikle yabancı sermayenin ülkeye gelmemesi, yerli yatırımcının yetersizliği, nitelikli işgücünün olmaması gibi sebeplerle, liberal

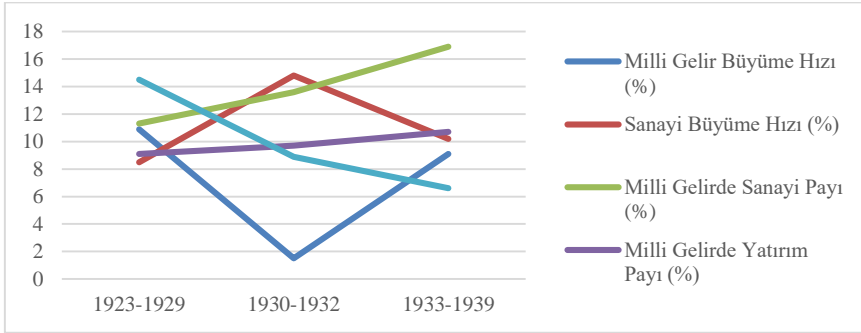
¹ Lozan Barış Antlaşması, Türkiye'nin kapitülasyonları kaldırarak bağımsızlığını ilan etmesini sağlamış, ancak Osmanlı'nın borçlarını büyük oranda üstlenmesini gerektirmiştir. 1928'deki Paris Anlaşması ile büyük bir borç devralınmış ve bu 1929'da bütçeye ağır yük getirmiştir (Akalin, 2008, s. 32-35). Lozan'a eklenen Ticaret Sözleşmesi, Türkiye'nin ekonomi politikalarını 5 yıl boyunca sabit tutmasını talep etmiş ve yerli sanayiye koruma çabalarını kısıtlamıştır (Boratav, 2011, s. 47-48). Bu durum, Türkiye'nin mali bağımsızlık ve kalkınma hedeflerine erişimini engellemiştir.

ekonomi modeli tam anlamıyla işlememiştir. Ancak diğer taraftan, bu dönemde yerli sanayiciler, yasal düzenlemelerle² desteklenmiştir.

İzmir İktisat Kongresi'nde 1925'te *Aşar Vergisi*³ kaldırma kararı alınmıştır. Bu karar, 1923-1929 döneminde, tarımla uğraşan kırsal kesim için büyük bir rahatlama sağlamıştır. Ancak Aşar Vergisi'nin kaldırılması bütçede büyük bir açık oluşturmuş ve bu açığı kapatmak için yeni dolaylı vergiler⁴ getirilmiştir. Aşar'ın kalkması köylüyü mali olarak rahatlatırken, yeni vergiler kentli nüfusa yüklenmiştir. Böylece kentten köye bir gelir transferi gerçekleşmiştir.

1927 nüfus sayımı⁵, İzmir İktisat Kongresi'nin önerdiği liberal ekonomi modelinin⁶ zorluklarını göstermiştir. Üretken nüfusun düşük payı, tarım sektöründeki yoğunluk (%78,2) ve sanayinin küçüklüğü (%7,4), liberal yaklaşımın yerli sanayicilere yetersizliğini vurgulamaktadır. Yüksek okuma yazma bilmeyen nüfus oranı (%91,4) nitelikli işgücü eksikliğini göstermektedir (Yaşa, 1980, s. 5). Kongrenin önerdiği teşvikler, yapısal sorunlar nedeniyle etkili olmamıştır. 1929'daki Büyük Buhran⁷ sonrası, ekonomi politikaları liberalden devletçiliğe kaymıştır.

Grafik 1. 1923-1939 Dönemi Ekonomik Göstergeler



Kaynak: Bulutay vd., 1974, akt. Boratav, 2006, s. 15.

² 1924'te *İş Bankası* ve 1925'te *Sanayi ve Maadin Bankası*, sanayi ve ticaret kredilerini desteklemek için kurulmuştur. 1927'de sanayiye teşvik eden bir kanun yürürlüğe girmiştir (Tezel, 2015, s. 179). Bu hamleler, erken Cumhuriyet döneminde Türkiye'nin kalkınma ve modernizasyon amaçlarına yöneliktir.

³ Aşar Vergisi, Osmanlı'dan devralınan toprak ürünlerinden alınan bir vergidir. Türkiye'de kısa bir süre devam etmiş ve bütçenin yaklaşık 1/3'ünü oluşturmuştur (Tabakoğlu, 2007, s. 102). Verginin kaldırılması, çiftçilerin gelirlerini artırmış ve yoksullukla mücadelede önemli bir adım olarak görülmüştür.

⁴ Aşar Vergisi'nin kaldırılmasından sonra dolaylı vergiler, özellikle *muamele vergisi*, *yol vergisi*, *veraset ve intikal vergisi*, *kazanç vergisi* yürürlüğe girmiştir (Vural, 2008, s. 87-88). Bu dolaylı vergilendirme, Aşar'ın kaldırılmasıyla oluşabilecek tepkileri azaltma amacı taşımaktadır.

⁵ 19. ve 20. yüzyıl başında Avrupa'da tıp ve barış koşullarının gelişmesiyle nüfus 187 milyondan 447,5 milyona çıkmıştır. Ancak Türkiye bu artışa ayak uyduramamış, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e nüfusu 10-13 milyon arasında sabit kalmıştır (Yaşa, 1980, s. 3-4).

⁶ 1923-1929 dönemi, özellikle İzmir İktisat Kongresi'nin etkisiyle *liberal* olarak adlandırılmıştır. Ancak Zafer Toprak (1995, s. 68), bu kongrenin aslında *milli iktisat politikasını* benimsediğini ileri sürmektedir. Nitekim alınan kararlar, sadece serbest piyasa değil, milli çıkarları ve kalkınmayı da önceliklendirdiğini göstermektedir.

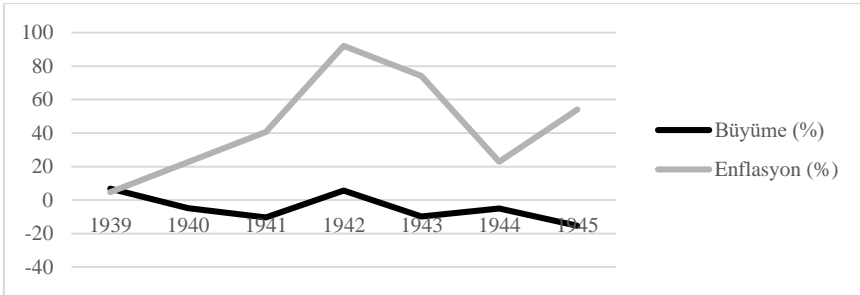
⁷ 1929'daki Büyük Buhran ve Keynes'in *Genel Teorisi* sonrası, ekonomide devlet müdahalesi öne çıkmıştır. II. Dünya Savaşı sonrası, Adam Smith'in *görünmez el* mekanizması 1980'lere kadar kenara bırakılmıştır.

Grafik 1’de belirtildiği gibi, 1933-1939 devletçi politikaları, 1923-1929’a kıyasla sanayi sektöründe daha etkili büyümeyi⁸ teşvik etmiştir. 1923-1929’daki büyümenin, savaş sonrası yeniden yapılanma çabalarından kaynaklandığını ve bu nedenle kısmen *yapay* olduğunu söylemek mümkündür. Ancak, 1933-1939 dönemi, milli gelirin büyüme hızıyla 1930-1932’yi aşmış ve dış ticaret açığını kapatmayı başarmıştır. Dünya ekonomik krizi yaşanırken, Türkiye’nin korumacı⁹ ve devletçi politikaları sayesinde ekonomik büyüme ve sanayileşme elde ettiği görülmüştür.

1939-1945 yıllarında II. Dünya Savaşı, küresel ekonomik yıkıma neden olmuştur. Bu dönem, kamu maliyesi için de zorlukları beraberinde getirmiştir. Savunma harcamaları artmış, bu giderler öncelikle vergilerle finanse edilirken yetersiz kaldığında borçlanma yoluna başvurulmuştur.

II. Dünya Savaşı sırasında tarafsız kalan Türkiye, savaş ekonomisine uygun politikalar uygulamıştır. Cumhuriyet döneminin ana ekonomi politikası, bütçenin açık vermemesi gereken *altın ilke* üzerine dayanmaktadır (Kepenek ve Yentürk, 2001, s. 510). Bu yaklaşım, 1950’li yıllara kadar enflasyonu engelleyici bir istikrar amacıyla sürdürülmüştür. Ancak Grafik 2’de görüldüğü gibi, korumacı politikalar ve denk bütçe, büyümenin kontrollü ilerlemesini sağlarken, enflasyon aynı kontrolü göstermemiştir. II. Dünya Savaşı döneminde Türkiye yüksek enflasyonla karşılaşmış, yıllık enflasyon %40’ı aşarak 1942’de %80’in üzerine çıkmıştır.

Grafik 2. 1939-1945 Dönemi Ekonomik Göstergeler



Kaynak: Tokgöz, 2004, s. 125-126.

II. Dünya Savaşı sırasında Türkiye’nin ekonomisi, savaşa girmemesine rağmen olumsuz etkilenmiştir. İthalat sorunları, bir milyon insanın askere alınması ve üretimdeki daralmalar ekonomik dengesizliğe yol açmış, fiyatlar 1939’dan itibaren artmıştır (Metintaş ve Kayıran, 2008, s. 164). Karaborsa yaygınlaşarak fiyatlar daha da yükselmiştir. Hükümet, bu sorunları çözmek

⁸ 1932’den sonra, Batı *Büyük Buhran*’ın etkisindeyken, Türkiye bu olumsuzluklardan korunmuştur. Devletçi bir ekonomi politikasıyla, planlı kamusal sanayi yatırımlarıyla sanayileşme yolunda ilerlemiştir (Boratav, 1974, s. 157).

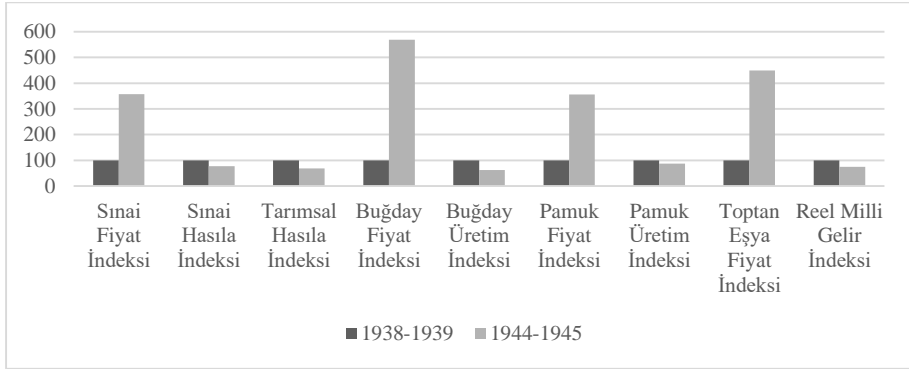
⁹ Devletçi politikalar, gümrük vergileriyle öne çıkmıştır. 1929 Büyük Buhran’a kadar etkili bir gümrük politikası uygulanmamışken, 1930-1940 döneminde etkin kullanılmıştır (Tezel, 2015, s. 193-194). Grafik 1’deki ithalatın milli gelirdeki düşüşü, korumacı politikaların etkisini göstermektedir.

için *Milli Korunma Kanunu*, *Varlık Vergisi* ve *Toprak Mahsulleri Vergisi* gibi kanunlarla müdahale etmiştir.

Grafik 3, 1938-1939 verilerini baz alarak 1944-1945'teki temel bölüşüm göstergelerindeki değişiklikleri göstermektedir. Devletçi ekonomi politikalarına rağmen sanayi hasılatı azalmıştır. Seferberlik nedeniyle bir milyon erkek işgücü piyasalardan çekilmiştir, bu hem sanayi hem de tarım sektörünü olumsuz etkilemiştir. Yıllar arasında yaşanan kıtlıkla birlikte tarımsal üretimde düşüşler görülmüş, buna karşın fiyatlar artmıştır.

Grafik-3'te görüldüğü gibi; sanayi ürünlerinin fiyatları %250'nin üzerinde artarken, hasıla düşmüştür. Aynı dönemde buğday fiyatları %450, pamuk fiyatları ise %250 artış göstermiştir. 1944-1945'te toptan eşya fiyat indeksi, 1938-39'a göre %350 artmış, fakat milli gelir azalmıştır. Bu veriler, dönemde yoksulluğun önemli ölçüde arttığını göstermektedir.

Grafik 3. Bölüşüm Göstergeleri, 1938-1939 ve 1944-1945

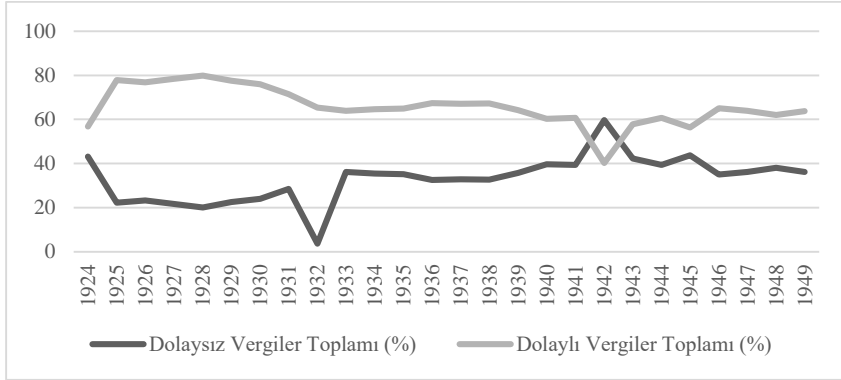


Kaynak: Boratav, 2011, s. 88.

1940 sonrası enflasyonu kontrol etmek ve bütçe açıklarını gidermek için vergi düzenlemeleri başta olmak üzere kamu maliyesi araçları kullanılmıştır. Aşar Vergisi'nin kaldırılmasından sonra, 1924-1942 arasında dolaylı vergiler vergi gelirlerinin %60'ını oluşturmuştur. Savaş yıllarında eklenen dolaysız vergiler, 1942'de bu oranı geçici olarak değiştirmiş, fakat etkisi kısa sürmüştür.

İncelenen dönemde, vergi gelirlerinin çoğunluğu dolaylı vergilerden elde edilmiştir. Tarımın vergi dışı bırakılması ve dolaylı vergi eklenmesi bu oranı artırmıştır. İthalattan alınan gümrük ve harcama vergileri en büyük paya sahiptir (Maliye Bakanlığı, 1995, s. 66-67). Dolaysız vergiler, toplam vergi gelirlerinde daha düşük seviyelerde kalmıştır. 1923-25'te gelir ve servet vergileri, Aşar ve Ağnam vergilerinden elde edilen gelirle yüksektir. 1925'te Aşar Vergisinin kaldırılması, dolaysız vergilerin payını %43,2'den %22,2'ye düşürmüştür. Ancak, 1930'larda ekonomik durgunlukla devlet, stopaj vergisini artırarak dolaysız vergi oranını yükseltmiştir.

Grafik 4. Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payları

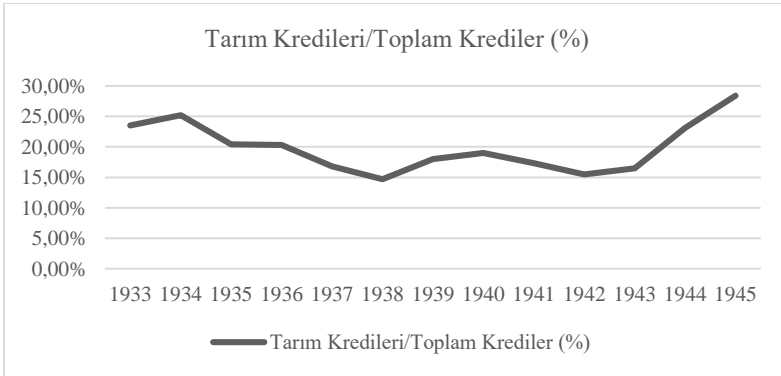


Kaynak: Maliye Bakanlığı, 1995, s. 74-75.

II. Dünya Savaşı sırasında mali kriz, vergi oranlarını artırmıştır ve dolaysız vergi payı bir miktar yükselmiştir. Ancak, servet vergisi gibi dolaysız vergiler genellikle düşük kalmıştır. 1942’de *Varlık Vergisi* ile bu oran artmış, ama servet üzerinden etkin vergilendirme yapılamamıştır. Maaş ve ücretliler üzerinde yoğunlaşan vergi yükü, özellikle tarım sektörünün yetersiz vergilendirilmesiyle dengesiz olmuştur. Dolayısıyla, sanayici ve büyük arazi sahiplerinin yeterli mali katkıyı sağlamadığı görülmektedir. Tarım sektörünün vergilendirme etkisini anlamak için dönemin tarımsal verilerinin incelenmesi gerekmektedir.

1927-1940 arasında Türkiye’de işlenen toprak oranı artmış ancak makine kullanımı artmamıştır. 1927 kuraklığı ve 1929 Buhranı, yüksek faizle borçlanan köylülerin toprak kaybına yol açmıştır. 1923-1950 yıllarında hükümet, tarıma uygun kredi sağlamayı önceliklendirerek Ziraat Bankası üzerinden faizleri düşürmüş ve kredi kooperatiflerini genişletmiştir. Ancak bu dönemde tarımsal kredi sadece %30 artmıştır (Kepenek ve Yentürk, 2001, s. 71; Tezel, 2015, s. 491-492).

Grafik 5. Ziraat Bankası Kredileri, 1933-1945 (%)

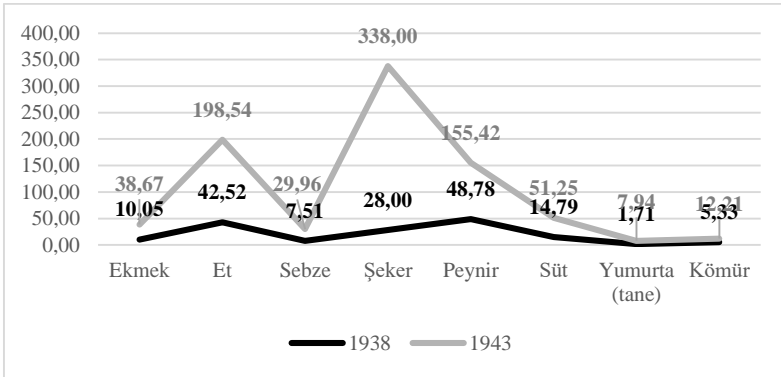


Kaynak: Kepenek ve Yentürk, 2001, s. 72.

1933-1945 yılları arasında tarım kredilerinin toplam krediler içerisindeki payı dalgalı bir seyir göstermiştir. 1936'dan sonra paydaki düşüş, 1944 ve 1945'te artış göstermiştir. Genel olarak, tarım kredileri yetersiz kalmış ve bu, köylülerin ekonomik zorluklar yaşamasına neden olmuştur. 1937 ve 1942'de kredi oranlarının düşüklüğü, yüksek faizle borçlanan köylülerin toprak kaybı riskiyle karşılaşmasına yol açmıştır. Bu finansal sorunlar hem kırsal yoksulluğu derinleştirmiş hem de şehirli dar gelirliler için ekonomik sıkıntıları beraberinde getirmiştir.

Devletçi politikalar, büyümeyi desteklemiş fakat dar gelirli kesimlerin yaşam standartlarını iyileştirmemiştir. II. Dünya Savaşı öncesinde ve sonrasında fiyat artışları, bu kesimin geçim sıkıntısı yaşamasına yol açmıştır. Grafik 6, 1938 ile 1943 arasındaki temel gıda ürünleri fiyat artışını göstermektedir. Bu dönemde ekme fiyatı %285, et %367 ve şeker fiyatı %1107 artış göstermiştir. Bu fiyat artışları, dar gelirli kesim için büyük bir ekonomik yük oluşturmuştur.

Grafik 6. Fiyat Artışları, 1938-1943 (Kuruş)



Kaynak: Koçak, 2007, s. 435.

Bu tip fiyat artışları, zaten ekonomik olarak zor durumda olan dar gelirli kesimler için yoksulluk sınırını daha da yükseltmiştir. Tarım sektöründeki finansman sorunlarıyla birlikte, şehirde ve kırsalda yaşayan yoksul kesimler, artan fiyatlar karşısında daha fazla zorlanmıştır. Özellikle protein kaynağı olan ürünlerin fiyatlarının yükselmesi, yoksul ailelerin dengeli bir beslenme sürdürebilmesini zorlaştırmıştır. Şekerin fiyatındaki %1107 gibi astronomik bir artış, temel gıda maddelerinin bile lüks haline geldiğini göstermektedir.

Temel gıda ürünlerinin ulaşılabilirliğinin bir lüks haline geldiği bu döneme dair, medyanın da oldukça dikkat çekici gözlemleri vardır. Örneğin, 9 Mart 1942 tarihli Akşam Gazetesinde yayımlanan bir karikatürde, gelinin çeyizi olarak etrafını merakla saran insanlara "iki ekme kartesi, üç kilo un, bir sandık şeker, on kilo pirinç, bir çeki de odun" şeklinde temel ihtiyaç maddeleri sayılmıştır ("Günün Karikatürü", 1942). Bu karikatür, o dönemde

yaşanan ekonomik zorlukların ve temel ihtiyaç maddelerinin ulaşılmazlığının toplumda ne kadar derin izler bıraktığını açıkça ortaya koymaktadır. Yoksulluk sınırının yükselmesi ve temel ihtiyaç maddelerinin lüks sayılması, toplumun geniş kesimlerini olumsuz etkilemiş ve hayat standartları düşmüştür.

Dönemin ileri gelen edebiyatçılarından Refik Halit Karay, 06.02.1946 tarihinde Akşam gazetesinde bu durumu şöyle ifade etmiştir (Metinsoy, 2007, s. 151-152):

“Harp başladıktan sonra içimizde şu korku vardı: elimizdeki bitince yenisini bulacak mıyız? Bulsak da kaç misline alacağız? İstifçilik o korkudan doğmuştu. Geliri kıt olanlar bile hiç değilsen traş bıçağı stoğu yapmaya kalkışıyorlar, on paketini bir araya getirmekten memnuluk duyuyorlardı. (...) Her bozulan ampul canımızı yakıyordu, tarağın kırılan her dişi kendi dişimizcesine yüreğimizi sızlatıyordu. Eşya darlığına ve pahalılığına yürek darlığı da karışıyor, gönül azabı da katlıyordu”.

Ekonomik zorluklarla başa çıkmak adına hükümet, ekmek karnesi gibi çeşitli uygulamaları *Milli Korunma Kanunu* kapsamında hayata geçirmiştir. Ekmek karnesi uygulaması, yoksul aileler için bir nebze olsun ekonomik rahatlama sağlasa da bu tür önlemler yalnızca belirli ürünler için geçerli olmuş ve diğer temel ihtiyaç ürünlerinde yaşanan fiyat artışlarını engelleyememiştir. Ayrıca, narh uygulaması¹⁰ yoluyla fiyatları kontrol altına almayı hedefleyen hükümet, maalesef talebi karşılayacak ürün arzını sağlayamamış ve yine yoksul kesimleri olumsuz etkilemiştir.

Ekmek karnesi uygulamasının detaylarına bakıldığında, başlangıçta belirli bir rahatlama sağlamış gibi görünse de, zamanla bu uygulama da yetersiz kalmıştır. 1942 yılında başlayan ekmek karnesi sistemi, günlük ekmek alımını 7 yaş ve üstü için 375 gram, 7 yaş altı için ise 187 gram olarak belirlemiştir. Ancak zamanla dağıtılan ekmek miktarı yetersiz kaldığı için gramaj azaltılmıştır (Özbek, 2006, s. 149). Ekmek karnesi uygulamasının zaman içinde yetersiz kalmaya başladığı, o dönemin Akşam Gazetesinde de yankı bulmuştur. Habere göre, dağıtılan ekmek miktarı büyükler için 300 grama, çocuklar için ise 150 grama düşürülmüştür. Yalnızca ağır işçilerin alım miktarı 750 gram olarak aynı kalmıştır ("Ekmek istihlaki", 1942). Bu durum, hükümetin yoksulluk ve ihtiyaç konusunda yürürlüğe koyduğu önlemlerin uzun vadede yeterli olmadığını göstermektedir.

Yaşam standardını yükseltmeyi hedefleyen, ancak yetersiz kalan bu uygulamaların ışığında, yoksullukla mücadelede toplumun kendi içerisinde oluşturduğu alternatif mekanizmaların önemi daha da artmıştır. Bu dönemde, hayırseverlik ve toplumsal dayanışma, resmi önlemler yetersiz kaldığında devreye giren kritik faktörler olmuştur. Kaldı ki dönemin hükümetinin

¹⁰ Hükümetin tarım sektörü için belirlediği narh uygulaması ve hammadde fiyatlarının yüksekliği, Toprak Mahsulleri Vergisi'nin düzenlemeleriyle birlikte, küçük üreticileri zorlamıştır (Bülbül, 2006, s. 26-27). Bu politika ve vergi düzenlemeleri, küçük üreticilerin ekonomik durumunu daha da zayıflatmıştır.

öncelikli hedefleri arasında yer almayan yoksulluk, toplumsal bir sorun haline gelmeye başlamıştır. Bu bağlamda çeşitli dernekler, cemiyetler ve topluluklar, yoksul ailelere yardım eli uzatmış, bazı bölgelerde ve köylerde *imece* gibi geleneksel dayanışma yöntemleri kullanılmıştır. Bu tür toplum içi dayanışma ağları, özellikle kırsal kesimde, ekonomik baskı altındaki aileler için bir umut kaynağı olmuştur.

Örneğin, 1940'lı yıllarda İstanbul'da ilkokul çağındaki çocukların yoksulluk sorununa çözüm amacıyla *İstanbul İlkokullarında Okuyan Çocuklara Yardım Cemiyeti* oluşturulmuş ve bu cemiyet kapsamında maddi açıdan zor durumdaki çocuklara kıyafet ve yiyecek gibi temel ihtiyaçlar için yardım sağlanmıştır (Özbek, 2006, s. 145). Yine bu dönemde, 1 Aralık 1942'de İstanbul'un farklı semtlerinde, yoksul ve işsiz inşalara yönelik altı aşevi açılmıştır (Sönmez, 2003, s. 221). Hatta bu girişim dönemin gazetelerinde geniş yer bulmuştur. 16 Kasım 1943 tarihli Cumhuriyet Gazetesi, "*İstanbul fakirlerini beslemek üzere...*" şeklinde gündeme getirmiştir.

Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde yoksulluk, öncelikli bir sorun olarak görülmemiş ve daha çok kırsal kesimle sınırlandırılmıştır. Hükümet politikaları, yoksulluğu bir şekilde *köy problemi* olarak kodlamış ve bu sorunu çözmek için şehirlere özgü bir strateji geliştirmemiştir. Bunun yerine, köylülerin yoksulluğunu yaşamaları için kırsal kesimde kalmalarını teşvik eden politikalar izlenmiştir. Ancak zaman içinde yoksulluk, sadece kırsal bir sorun olmaktan çıkıp şehirlere de kendini göstermeye başlamıştır.

"*Orada bir köy var uzakta, gitmesek de, görmesek de...*" (Tecer, 1932) diye başlayan şiir, köylerin ve köylülerin aslında birçok kişi için sadece uzak birer kavram olduğunu anlatmaktadır. Ancak bu *uzaklık*, sadece coğrafi değil, aynı zamanda ekonomik ve sosyal bir uzaklık da yaratmıştır. Cumhuriyet'in ilk yıllarında, köylü *milletin efendisi* olarak kabul edilse de, uygulanan vergi politikaları ve göçü kısıtlayıcı önlemlerle köyler adeta *orada, uzakta* bir yer haline getirilmiştir. Köylü, Cumhuriyet'in ilk yıllarında belirli bir özgürlük ve bağımsızlık sembolü olarak kabul edilmiştir, fakat bu sembolik niteleme, gerçek ekonomik ve sosyal sorunları çözmekte yetersiz kalmıştır. Şehirlerde ve köylerde yaşanan yoksulluk, aslında bu dışlanmışlığın ve sosyo-ekonomik farklılıkların bir sonucudur. Sonuç olarak, tıpkı şiirde bahsedilen o *uzak köy* gibi, yoksulluk sorunu da, sadece kırsal bir mesele olarak sınırlandırılmıştır.

2. ÇOK PARTİLİ DÖNEMDE TÜRKİYE'DE KAMU MALİYESİ VE YOKSULLUĞUN DEĞİŞMEYEN DİNAMİKLERİ (1950-2001)

Devletçi politikalardan liberal bir ekonomiye yönelik II. Dünya Savaşı'nın sonunda başlamıştır. II. Dünya Savaşı'nın sonunda, savaşa girmemesi nedeniyle Türkiye'nin kısa süren yalnızlığı ve bu süreçte Sovyetler Birliği'nin Türkiye'den boğazların kontrolü konusundaki talepleri, Türkiye'nin daha liberal bir ekonomi modeline geçmesini teşvik etmiştir. Soğuk Savaş bloklarının oluşması, ABD önderliğinde Batı Bloğu'nda yer alan

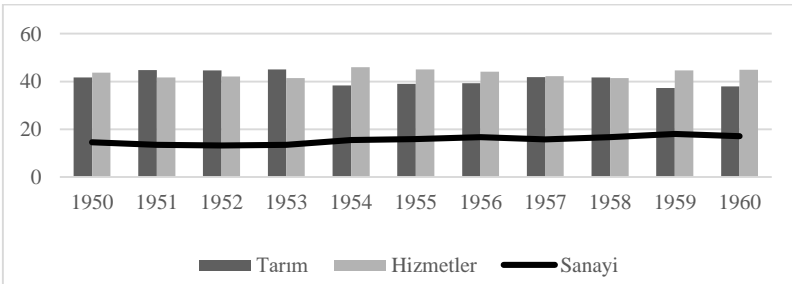
devletlerin ekonomik yapılarını etkilemiştir. Soğuk Savaş’ın ideolojik bölünmesinde ABD’nin dış yardımları kendi siyasi ve ekonomik modeliyle ilişkilendirmesi, bu yardımlardan yararlanmak isteyen ülkeleri liberal politikaları kabul etmeye zorlamıştır. Bununla birlikte, savaş yıllarında olumsuz etkilenen ücretli çalışanlar ve küçük üreticiler ile siyasal güvence ve demokrasinin ekonomik olanaklarından yararlanmak isteyen sermayenin açık bir ekonomi talepleri ve tarım vurgusu üzerinde yoğunlaşan muhalefet, Demokrat Parti’nin (DP) kurulmasıyla vücut bulmuştur (Kazgan, 2013a, s. 85; Pamuk, 2014, s. 225). Böyle 1950 seçimlerinin kazanan DP’nin liberal ve tarıma dayalı ekonomi politikalarını uyguladığı dönem başlamıştır.

1948’deki Marshall Planı ile başlayan tarım desteği, DP döneminde artarak devam etmiştir (Önder, 2011, 271-272). 1950 sonrası *Çiftiçiyi Topraklandırma Kanunu* ile devlet arazileri yetersiz toprağa sahip köylülere dağıtmıştır (Pamuk, 2014, s. 228-229). Tarımın makineleşmesi teşvik edilerek 1950’li yıllarda tarımsal üretimde büyük bir artış yaşanmıştır (Eğilmez, 2018, s. 143). Kore Savaşı’nın getirdiği talep, tarım ürünlerinin fiyatlarını yükseltmiş ve Türkiye’nin tarımsal ihracatındaki artış, GSMH’de önemli bir büyümeye yol açmıştır (Kazgan, 2013a, s. 88-89).

DP döneminde tarımla birlikte öne çıkan diğer alanı da ulaşım ve alt yapıya yatırımları oluşturmaktadır. II. Dünya Savaşı sonrasında dünyada gelişen otomotiv sektörü, yol yapımındaki gelişmeler ve makineleşme ile Marshall Yardımlarının karayolları yapımında kullanılması koşulunun da etkisiyle tarım politikasını destekler nitelikte kırsal ve kentsel alanları birbirine bağlayan özel sektör öncülüğünde karayolları yapımı önemli bir ilerleme göstermiştir (Önder, 2011, s. 272; Pamuk, 2014, s. 230).

DP’nin uyguladığı politikalar kısa sürede olumlu sonuçlar vererek ekonomide iyi bir havanın oluşmasını sağlamıştır. Ancak Kore Savaşı’nın sona ermesi nedeniyle olumsuz etkilenen ihracat ve tarımsal üretimin sulama imkanlarının yetersiz olduğu bölgelerde hava koşullarına bağlı olması bu iyi havanın kısa sürede değişmesine neden olmuştur (Pamuk, 2014, s. 231). Sektörlerin GSMH içindeki paylarını gösteren Grafik 7’de, 1953 yılından sonra tarım sektörünün payının gerilemeye başladığı görülmektedir.

Grafik 7. Sektörlerin GSMH İçindeki Payı, 1950-1960 (%)



Kaynak: TÜİK, 2011, s. 688-689.

DP gerilemeye başlayan tarımsal üretimi taban fiyat uygulaması ve destekleme alımları ile desteklemeye devam etmiştir. Grafik 7’de görüldüğü gibi 1953 yılındaki azalmadan sonra seçimlerin yapılacağı 1957 yılına kadar tarımsal üretimde küçük artışlar devam etmiştir. Ancak DP’nin popülist kaygılarla tarım sektörünü desteklemeye devam etmek için uyguladığı genişleyici para politikaları, enflasyonla sonuçlanmıştır.

1950’lerin ortalarında ihracat düşmüş ve ithalattaki sınırlamalarla tüketim ve yatırım mallarında darlık yaşanmıştır. Seçim kaygılarıyla IMF taleplerine uymayan DP, dış borçlanma yapamamış ve krizi derinleştirmiştir. 1958’de devalüasyon yapılarak IMF’nin istikrar programı uygulanmaya başlanmış (Boratav, 2011, s. 110); makroekonomik göstergelerde iyileşme sağlansa da, ekonomi durgunluğa girmiş ve 1960 askeri müdahalesi bu durgunluğu uzatmıştır.

DP döneminde tarımsal üretimin ve altyapı yatırımlarının artışı, 1950’li yılların başlarında yoksulluğun azalmasına katkıda bulunmuştur. Kırsalda yaşayan büyük nüfus için tarımın artışı, yaşam koşullarını iyileştirmiştir. Karayollarının yapımıyla kırsal bölgelere erişim, sağlık hizmetleri ve elektrik sağlanmış, kırdan kente göçle kentteki eğitim ve sağlık hizmetleri iyileşmiştir (Pamuk, 2014, s. 230-231). Bununla birlikte, 1950’li yılların başlarında reel ücretlerin arttığı görülmektedir. 1945 yılından 1953’e gelindiğinde reel ücretler yaklaşık olarak iki katına çıkmıştır (Boratav, 2011, s. 103).

Dolaylı iyileşmelere ek olarak DP döneminde doğrudan yoksulluğun sağlık boyutunda aktif bir politika yürütüldüğü görülmüştür. Sağlık Bakanlığı’nın bütçesi arttırılarak, hastane ve yatak sayılarının arttırılmıştır. Ayrıca sigortası bulunmayan yoksul kesimlerin sağlık hizmetlerinden yararlanmasını sağlamak için 1955 *Hastaneler Talimatnamesi* ile *fakrîhal kağıdı* uygulaması başlatılmıştır. Kişinin yoksulluğunu ve bu nedenle ücretsiz sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkını kanıtlayan bu belge ile ücretsiz sağlık hizmetine erişim sağlanmıştır. Bu belgenin olmaması halinde ise başhekimler tedavi kararı konusunda yetkilendirilmiştir. 1946 yılında başlatılan *On Yıllık Milli Sağlık Planı* çerçevesinde köylere sağlık hizmetinin götürülmesi için çalışmalar yapılmıştır. Yaklaşık olarak 20.000 kişilik nüfusa bir sağlık merkezi düşecek şekilde kırsal alandan sağlık hizmeti sunumu yaygınlaştırılmıştır (Buğra, 2010, s. 167-168).

DP döneminde sosyal güvenlik kapsamındaki sınırlı bir atılım da 1950’lerin başlarında sigorta kapsamındaki işçilerin emeklilik ve malullük sigortasında düzenlemeler ile yapılmıştır. 1949 yılında Emekli Sandığı’nı kuran yasanın 1950 yılında yürürlüğe girmesi sigortalı memur sayısını arttırmıştır. Genel olarak sosyal güvenceden yararlanan işçi ve memur sayısı artmıştır ancak istihdam edilenlerin çok büyük bir çoğunluğu güvencesiz çalışmaya devam etmiştir. 1960 yılında sigortalı işçilerin faal nüfusa oranı %4,8 olarak gerçekleşmiştir (Buğra, 2010, s. 167). Dolayısıyla İşçi Sigortaları Kurumu uygulaması çok sınırlı bir düzeyde kalmıştır.

Son olarak, 1949 yılında yasalaşan 6972 sayılı *Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkındaki Kanun*’da değişiklikler yapılmıştır. Sağlık ve Sosyal

Yardım Bakanlığı’na çocukların korunması ve bakımı için yetki verilmiş olan yasada yapılan düzenleme ile belediyelere ve il özel idarelerine de sorumluluk yüklenmiştir (T.C. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2023).

Refah devleti uygulamalarının Batılı devletlerde yaygınlaştığı bu dönemde yoksullukla mücadelenin DP gündeminde yer almadığı görülmektedir. Öyle ki, Birleşmiş Milletler, Ford ve Rockefeller Vakıfları tarafından finansman sağlanacak olan Sosyal Hizmet Enstitüsü’nün kurulması konusunda işlevsiz kalmıştır. 1954 yılında enstitünün kurulması için çalışmalar başlamış ve 1955 yılında kanun taslağı hazırlanmıştır. Taslağın yasalaşması ise ancak 1959 yılında gerçekleşmiştir. Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı altında Sosyal Hizmet Enstitüsü’nün kurulması DP döneminde sosyal politika alanındaki son ilerleme olmuştur (Buğra, 2010, s. 172). Enstitü’nün okullarda araştırma yaparak yoksulluğun sebeplerini araştırmak ve bunlarla mücadele etmek için gerekli sosyal hizmetleri tespit etmekle görevlendirilmiştir (7355 Sayılı Kanun, 1959).

Yoksullukla mücadelenin politika hedefleri arasında yer almaması yoksulları ekonomik dalgalanmalara karşı savunmasız bırakmıştır. Sonuçta, ekonomik profilin kötüleşmesi ile birlikte yoksulluk açısından da olumsuz bir görüntü ortaya çıkmıştır. İthalatın kısıtlandığı kıtlık, kuyruklar ve karaborsa ile karakterize olan yıllarda en temel tüketim ürünlere erişim dahi zorlaşmıştır (Boratav, 2011, s. 108). Tüketim fiyatlarında %15 ve toplam fiyatlarda %50’lik bir artı yaşanırken, ücretlilerin ve sabit gelirlerinin gelirleri enflasyonun gerisinde kalarak alım gücünü düşürmüştür. Toplumun büyük bir kısmı düşük yaşam standartlarında ve medeni¹¹ araçlardan büyük ölçüde yoksun olarak yaşamaktadır (DPT, 1963, s. 35). Sağlık sigortası konusunda yapılan düzenlemeler ücretsiz tedaviyi imkânı sunmuştur ancak ilaç maliyetleri karşılanabilir olmanın uzağında kalmıştır (Buğra, 2010, s. 172). Ayrıca kentlere artan göçten sonra bile nüfusun yarısından fazlasının kırsal alanlarda yaşaması nedeniyle, tarımsal üretimin düşüşü doğrudan kırsal kesimlerdeki çiftçileri olumsuz etkilemiştir. Bununla birlikte, yoksulluk bu döneme kadar köy sorunuyken, kırdan kente artan göç ve işsizlikle birlikte kent yoksulluğu da artmaya başlamıştır.

DP döneminde popülist politikalar ve uzun vadeli program ve stratejilerin benimsenmemesi ekonomik dengelerin ihmal edilerek, ekonominin kırılganlaşmasına neden olmuştur. 27 Mayıs askeri müdahalesinden sonra kurulan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), DP döneminde ekonomide görülen uzun vadeli strateji eksikliğini giderme motivasyonundan kaynaklanmıştır. DPT’nin programı doğrultusunda 1963-1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Kalkınma Planının yönelimi içe dönük ithal ikamesi¹² yoluyla sanayileşme olmuştur. Kamu kesimi için zorunlu özel sektör için yol gösterici niteliğinde olan Plan ile tarım sektörü geri planda

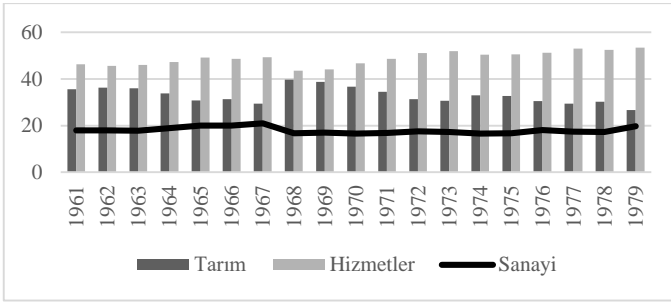
¹¹ DPT raporunda geçen bu ifade ile ne kastedildiği tam net ortaya konulmamıştır. Ancak raporun tamamına bakıldığında *medeni araçların*, temel ihtiyaçlara ilişkin araçlar olduğu anlaşılmaktadır.

¹² İthal edilen ürünlerin yerli üretim tarafından karşılanması amaçlayan ithal ikame modelinde kamu ve özel sektör arasında işbirliği kurulmuştur.

kalmış, sanayi sektörüne yönelik politikalar ise ağırlık kazanmıştır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile yerli sermayenin işbirliğinde ara mallar ve dayanıklı tüketim mallarının üretimi teşvik edilmiştir (DPT, 1963). Korumacı politikalar ve özellikle holdingler çerçevesinde yapılan teşviklerle iç piyasada özel sektörün gücü bu dönemde artmaya başlamıştır.

Grafik 8'e göre, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde tarımın GSMH'deki payı azalırken, sanayinin payı artmıştır. Bu dönem imalat sanayinde hızlı bir istihdam artışı yaşanmıştır (Pamuk, 2014, s. 239). İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bu artış daha dengeli olmuştur. 1970'li yılların sonuna doğru 1960'lı yıllardaki artış oranlarına yaklaşılmıştır.

Grafik 8. Sektörlerin GSMH İçindeki Payı, 1961-1979 (%)



Kaynak: TÜİK, 2011, s. 688-689.

1960'lı yıllarda ekonomi gündemine göç eden işçilerden gelen dövizlerden oluşan yeni bir unsur eklenmiştir. II. Dünya Savaşı'ndan sonra başta Almanya olmak üzere Batı Avrupa ülkelerinin işçi talebi, Türkiye'den artan işçi göçüyle sonuçlanmıştır. İçi dövizleri sanayileşme politikalarının desteklenmesine, ödemeler açığının kapatılmasına, işsizliğin azalmasına ve ithalatın kolaylaştırılmasına yardım olarak, ekonomi üzerinde olumlu bir etki yaratmıştır.

1961 Anayasası ile sağlanan sosyal haklar, 1963'te kabul edilen çalışma ve sendikal haklar yasasıyla hayata geçmiştir. Bu gelişmeler, işçi örgütlenmesini güçlendirerek ücretlerin artışına yol açmıştır. İmalat sanayindeki istihdam ve ücretlerdeki artış öne çıkmıştır. İşçi ücretlerinin satın alım gücü 1950'lerden itibaren artmaya başlamış ve 1960'larda hızlanmıştır, bu durum tüketim mallarının kullanımını yaygınlaştırarak yaşam standartlarını iyileştirmiştir (Pamuk, 2000, s. 83). 1964'te yürürlüğe giren düzenlemeyle, bütün işçiler sosyal güvenlik kapsamına alınmış ve hastalık sigortası, işçi yakınlarının sağlık hizmetlerinden yararlanmasını sağlamıştır.

1970'li yılların sonlarına doğru ekonomik ve politik konjonktür değişiklikleri yaşam koşullarını etkilemiştir. ABD'nin altın-dolar standardını sonlandırması, 1973 Petrol Krizi, Avrupa'da işçi göçüne azalan talep ve 1974'teki Kıbrıs Barış Harekatı sonrası ambargo, ekonominin dengesini bozmuştur (Eğilmez, 2018, s. 145). 1965 seçimlerinden 1971'e kadar Adalet

Partisi’nin (AP) yönetiminde geçen dönem, Mart 1971’den sonra koalisyon hükümetlerine bırakılmıştır.

1970’li yıllarda koalisyon hükümetleriyle yaşanan siyasal istikrarsızlığa, 1968’de başlayan öğrenci hareketleri eklenerek politika yapım sürecini zorlaştırmıştır. Kısa süren koalisyon hükümetleri gerekli mali önlemleri zamanında alamamış olması nedeniyle makroekonomik göstergeler kötüleşmiştir (Çelik ve İsmihan, 2017, s. 236). Bu dönemde yoksullukla mücadele politika yapımıyla ilişkilendirilebilecek iki yasa düzenlenmiştir. İlki kendi hesabına çalışanları sosyal güvenlik kapsamına dahil eden Bağ-Kur’un kurulmasıdır. Kendi hesabına çalışanların sigorta kapsamına alınması dolaylı olarak kısa vadede sağlık sigortası ve uzun vadede emeklilik (1479 Sayılı Kanun, 1971) üzerinden Bağ-Kur içinde yer alanların ve ailelerinin yaşamları üzerinde olumlu bir etkiyi temsil etmiştir. İkinci ve daha önemli olanı ise 1976 yılında yasalaşan 2022 sayılı *65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun*’dur. Bu yasa ile ihtiyaç sahibi yaşlılar için sosyal bir emeklilik sistemi geliştirilmiştir. Ayrıca 65 yaşını doldurmamış ancak başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek olan 18 yaşını doldurmuş Türk vatandaşları için yardım ve sağlık raporuyla engelli olduğunu kanıtlayanlar için talep etmeleri halinde istihdam imkânı sağlanması kabul edilmiştir (2022 Sayılı Kanun, 1976).

2022 sayılı kanun yoksullukla mücadele çerçevesinde olumlu bir adımı temsil etmiş olsa bu dönemin önemli tek uygulaması olarak kalmıştır. Toplumun geneli açısından değerlendirildiğinde Sağlık hizmeti ancak sosyal güvenlik koruması altında olanlar için ulaşılabilir olmuştur. DP döneminde önemli bir sosyal politika alanı olan sağlık harcamalarının 1975 yılında GSYH oranı %3,5 düzeyinde kalmıştır. Sağlık ve beslenme konusundaki sosyal yardımlar ise Türkiye Kızılay Derneği ve Türkiye Yardım Severler Derneği ile sınırlı bir uygulama bulmuştur (Topak, 2012, s. 210). Bu nedenle yoksul kesimlerin durumunda yine ekonomi politikalarının etkisi doğrudan belirleyici olmuştur.

Ekonomik durumun ise yoksulların lehine bir profil oluşturmadığı görülmektedir. Koalisyonlar döneminde kısa vadeli ekonomi politikalarının izlenmesi, genişleyici para politikaları ve uluslararası ekonomi konjonktürün birleşimi ile ödemeler dengesi ve enflasyon sorunu ağırlaşarak devam etmiştir. DP döneminde olduğu gibi IMF taleplerinin karşılanmaması nedeniyle anlaşmaya oturulamamış ve yeniden mal ve enerji kıtlığı, kuyruklar ve karaborsa baş göstermiştir. Böylece 1960’lı yıllarda başlayan ekonomik bolluk, 1970’li yılların sonunda yeniden yokluğa dönmüştür.

Diğer taraftan, 1950’lerden itibaren kırdan kente göçün mekânsal görünümü gecekondular mahalleri ile şekillenmiştir. 1950’lerden itibaren Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve Ordu Yardımlaşma Vakfı kooperatifler çerçevesinde kredi vererek konut sorununa yönelik politika yürütülmüştür. Ancak bu faaliyetlerin yetersizliği, hükümetlerin gecekondulaşmaya tepkisiz kalması ve giderek gecekonduların yasallaşması hızlı göçün neden olduğu barınma sorununa çözüm olarak görülmüştür (Topak, 2012, s. 210). Hızla

artan gecekonduların sakinleri çok partili dönem boyunca tartışmalı da olsa popülist politikalar sayesinde tapu ve altyapı hizmetlerine erişimde iyileşmeler yaşamıştır. DP'nin kırdan kente göçü teşviki sonunda ortaya çıkan gecekondular başlangıçta yoksul kesimler için barınma sorununun çözümü olarak görülmüştür. AP de temel hizmetlerin ulaştırılması ve gecekonduların yasal statü kazanması eğilimini sürdürmüştür (Adalet Partisi, 1965, s. 17-18).

Ancak genel olarak, bakıldığında gecekondular barınma temel ihtiyacını kötü koşullarda karşılayan yerleşimler olarak dikkat çekmiştir. Mutfaksız, banyosuz ve tuvaletsiz evler ya da bunların birkaç gece kondu tarafından paylaşımlı kullanımı hijyen ve sanitasyon sorunlarını göstermektedir. Gecekonduların sakinleri kötü koşullarda da olsa barınma ihtiyacını karşılayabilirken, buralarda yerleşmeyen yoksullar piyasada kötü barınma imkânı sunan evlerde yüksek kiralar altında ezilmiştir. Bununla birlikte, kentlere göç edenler genel olarak kırsal bağlantılarını koruyarak toplumsal dayanışma ağlarından yararlanmaya devam etmiştir. Toplumsal dayanışma ağları yoksullukla mücadelenin enformel yolu olarak işlev görmüştür (Buğra, 2010, s. 172-177).

Bununla birlikte, işçi hareketleri nedeniyle 1970'ler boyunca ücretler artmaya devam etmiştir. 1970 yılında yapılan devalüasyon ise işçi dövizleri sayesinde ödemeler açığını dengelemek bir süre daha mümkün olmuştur. Bu nedenle ekonomi yaşanan sorunlar 1970'lerin son yıllarına gelene kadar toplumun genel refah düzeyine güçlü bir etkisi olmamıştır. Öyle ki, 1962-1977 yılları arasında kişi başına GSMH sürekli artış gösterirken, gerileme 1977'den sonra görülmeye başlamıştır (TÜİK, 2011, s. 686-687). Örneğin imalat sanayiinde işçi ücretlerinin satın alma gücü 1950'lerden sonra genel bir artış eğilimine girmişken, 1970'lerin son yıllarında düşüş yaşanmıştır (Pamuk, 2000, s. 83). Kırdan kente devam eden göç, kentlere yerleşenler yeni imkân ve hizmetlerden yararlanmaya devam etmiştir. Ancak aynı zamanda işsizlik ve enflasyon, kent yoksulluğunu, köy yoksulluğuna ekleyerek yoksulluk sorununu yaygınlaştırmıştır. Gelir dağılımındaki olumsuz tablo bu sorunlara eklenerek yoksulluğun yaygınlığını göstermiştir. Aşağıda yer alan Tablo 1 hanehalkı yüzdeleri dilimlerine göre gelir dağılımını göstermektedir.

Tablo 1. Düşük Gelirlilerden Yüksek Gelirliye Doğru Hanehalkı Yüzdeleri ve Gelir Payları

Hanehalkı Yüzdeleri	Gelir Yüzdeleri		
	1963	1968	1973
Birinci %20	4,5	3	3,5
İkinci %20	8,5	7	8
Üçüncü %20	11,5	10	12,5
Dördüncü %20	18,5	20	19,5
Beşinci %20	57	60	56,5

Kaynak: Yaşa, 1980, s. 5.

Tablo 1’den görüldüğü gibi en düşük %20’lik gelir grubunda yer alanların gelir dağılımı adaletsizliğinden belirgin şekilde olumsuz etkilenmektedir. Bu grup yoksulluk karşısında oldukça savunmasız olmaktadır. Bununla birlikte ikinci ve üçüncü %20’lik gelir grubunda yer alanlar için de iyi bir dağılım söz konusu olmamaktadır. Yoksul yardımlarının yetersizliği ve örneğin altı ve daha fazla çocuğu olan ailelere verilen yardım süreçlerinin uzun ve sonuçsuz kalması ise (Buğra, 2010, s. 177) gelir dağılımı adaletsizliğini sürdürerek yoksulluğu derinleştirmektedir. Bu ortamda kırsal alan ile bağlantıların koparılması ve toplumsal dayanışma ağları bu dönemde yoksul kesimler için önemli bir yoksullukla mücadele stratejisi haline gelmiştir.

Bu dönem genel olarak değerlendirildiğinde ise yoksulluğun farklı boyutların iyileşmeler yaşandığı da görülmektedir. Sağlık konusunda yaşanan gelişmeler, ulaştırma politikasının etkisi ve Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren yürütülen sağlık programlarının ortak sonucu olarak doğumda yaşam beklentisinin arttığı görülmektedir. 1950 yılında kadın için 46, erkek için 42 olan yaşam beklentisi, 1980 yılında kadında 59 ve erkekte 55 yıla uzamıştır. Ancak Türkiye bu yıllarda doğumda yaşam beklentisinde yalnızca Güney ve Güneydoğu Asya ile Afrika’nın üstüne çıkmıştır. Doğumda yaşam beklentisinde dünyanın önemli bir kısmının altında bir düzeyde kalmıştır. Okuryazar oranlarında da önemli artışlar görülmüştür. 1950 yılında %33 olan okuryazar oranı 1980’de %68’e yükselmiştir. Fakat toplumsal cinsiyet eşitsizliği sonucunda kadınlar arasında okuryazarlık oranının erkeklerin gerisinde kaldığı görülmektedir. Bununla birlikte, kişi başına gelirdeki ve dayanıklı tüketim mallarının kullanımındaki artış yaşam kalitesinin arttığının da izlenimini vermektedir (Pamuk, 2014, s. 259–260; 2017, s. 16–17). Yaşam koşullarında Doğu ve Güney Doğu Anadolu’nun Türkiye’nin diğer bölgelerinden geri kalarak bölgeler arasında da eşitsizlik olduğunu görülmektedir. Ayrıca elektriğe erişimin ve içme suyunun yurdun her yerinde sağlanamaması (Adalet Partisi, 1965, s. 18-25) ise, temel ihtiyaçların karşılanmasında da yetersizlik olduğunu göstermektedir.

Bununla birlikte, bu dönemde yoksulluğun köylerde kalması ve bu nedenle köylerin çözülmemesi yönündeki politikanın sürdürüldüğü görülmektedir. Öyle ki, ülkenin toplam üretimi içinde önemli bir yere sahip olması nedeniyle ekili toprakların verimliliğine göre vergilendirmesi önerisi köyleri çözme endişesi ile kabul edilmemiştir. Yoksulluğun kontrolsüz bir biçimde şehirlere taşınması potansiyeli küçük köylülerin vergi dışında bırakılmasıyla sonuçlanmıştır (Buğra, 2010, s. 179). Netice itibarıyla *yoksul köylü* şehirden uzak tutulmaya çalışılmıştır.

1970’li yılların sonunda yaşanan ekonomik kötüleşme, yokluk ve karaborsa Türkiye’nin “70 cent’e muhtaç hale” gelmesi sonucunda, 24 Ocak 1980 Kararları ile yeni bir dönem başlamıştır. 24 Ocak Kararlarıyla kabul edilen neoliberal politikalar çerçevesinde ekonomide kamunun alanı daraltılmış, destek alımlarının sınırlandırılması ve sübvansiyonların

sınırlandırılmasıyla tarıma destek azaltılmıştır. Dış ticaret ve yabancı yatırımlardan serbestleşmeye gidilmiş ve yabancı müteahhitlik hizmetleri desteklenmiştir (Eğilmez, 2018, s. 145, 147). Kısa vadede makroekonomik göstergelerde istikrar (özellikle de enflasyon oranının düşürülmesi) ve uzun vadede dışa açık bir ekonomi modelinin yerleştirilmesini hedefleyen kararların uygulanmasında yaşanan sorunlar 12 Eylül 1980 askeri darbesiyle sonuçlanmıştır (Owen ve Pamuk, 2015, s. 159). Askeri yönetim altında 24 Ocak Kararları hızla uygulanmaya başlamıştır. 1983 yılında askeri yönetim altındaki kısıtlamalarla yapılan seçimle Anavatan Partisi (ANAP) tek başına iktidara gelerek, bu politikaları kararlılıkla uygulamaya devam etmiştir (Kaya, 2009, s. 238–239). 1987 yılında askeri yönetimin siyaset yasağı koyduğu kişilere siyasi haklarının geri verilmesi için referandum yapılmış ve 1991 yılından itibaren koalisyon hükümetleri iktidarı sürdürmüştür. Siyasi istikrarsızlıklara 1982 Bankerler Krizi, 1994 ve 2001 krizleri eklenerek ekonomik istikrarsızlığın da zeminini güçlendirmiştir.

Siyasi açıdan çalkantılı başlayan bu dönemde aynı zamanda yoksulluk konusunda da önemli gelişmelere tanıklık edilmiştir. Bu dönem iki açıdan yoksulluk üzerinden doğrudan belirleyici olmuştur. İlki 24 Ocak Kararları ile uygulanan ekonomi politikalarının tarım ve ücretle üzerindeki etkisi ve ikinci yoksullukla mücadele çerçevesinde yaşanan iki gelişme olmuştur. Makroekonomik dengelerin bu döneme kadar olan süreçte dolaylı sonuçları ile yoksulluğu etkilediği görülmüştür. Ancak bu dönemde ekonomi politikaları yoksulluk üzerinde doğrudan bir etki oluşturmuştur.

Neoliberal ekonomi politikalarının tarım üzerindeki etkisi yoksulluğun yaygınlaşmasına neden olmuştur. Tarımsal sübvansiyonların birkaç alan dışında kaldırılması, tarım ürünlerinin ticari liberalizasyonu sonucunda tarım ürünlerinin fiyatının düşmesi ve Turgut Özal dönemin turizm ve inşaata artan yatırımların tarım arazilerini betonlaşmaya teslim etmesi tarımsal üretimi azaltmıştır (Buğra, 2010, s. 201). Öyle ki, tarım sektörünün yıllık ortalama büyüme oranı II. Dünya Savaşı'ndan sonra en düşük seviyesine inmiş ve 1980'ler yıllık ortalaması %1,4'e gerilemiştir (Owen ve Pamuk, 2015, s. 165). Bu döneme kadar GSMH içindeki payı birkaç yıllık istisna dışında %30'ların altına düşmeyen tarım sektörünün payı hızla düşmeye başlamış ve 1985 yılında %19,7'ye 2001 yılında ise %11,6'ya düşmüştür (TÜİK, 2011, s. 688). Tarım sektörünün gerilemesi kırdan kente göçü hızlandırmış ve kentlerdeki istihdam olanaklarına erişim zorlaşmıştır. 1980'li yıllarda tarım sektörünün işgücünün yaklaşık olarak yarısına istihdam sağladığı (Pamuk, 2014, s. 271) düşünülürse, işsizlik ve yoksulluk birlikte artmıştır.

Kır ve kent nüfusunun dengelenmesi ile Türkiye'nin demografik yapısında önemli bir değişim olmuştur. Bu döneme kadar tarımla kesilmeyen bağların, kentlere entegrasyonu sağlaması ve enformel bir yoksullukla mücadele stratejisi olarak işlev görmesi geçersizleşmeye başlamıştır (Buğra, 2010, s. 201–202). Kentlere göç eden köylüler ise düzensiz işlerde kayıt dışı

ve düşük ücretlere çalışarak yoksulluk içinde bir yaşamla yüzleşmiştir (Mütevellioğlu ve Işık, 2009, s. 73).

Bununla birlikte, inşaata yapılan yatırımlar nedeniyle gecekondu ile çözülmeye başlayan barınma sorunu artık kentsel alanlardaki yoksullar için başka bir zorluk haline gelmiştir. Bu dönemde, bir öncekinin aksine gecekondu imar affına karşı oluşan politika gündemi gecekondu yasa dışı bir konuma sürüklemiştir. Dönemin başlarında gecekondu yapımını toplu kooperatiflerle önleme projesi öne çıkmışken, dönemin sonlarına doğru gecekondu ile mücadelede müteahhitler bir aktör olarak görülmeye başlanmıştır. Medya gündemi gecekondu sakinlerinin kötü yaşam koşullarından, varlıklarına yönelmiştir. Böylece gecekondu sakinlerine karşı gelişen olumsuz bakış açısını, popülist politikalarla tapu dağıtılarak yoksullar için konut sorunun çözüldüğü dönem geride kalmıştır (Buğra, 2010, s. 202-204). Dolayısıyla kentlerdeki yoksulların konut edinimi zorlaşmıştır.

Neoliberal ekonomi politikalarının yoksulluk üzerindeki diğer etkisi ise ücretleri baskılayarak çalışan yoksulluğunu arttırmasıyla gerçekleşmiştir. Ücretlerin düşmesi ise örgütlenmenin zayıflaması ve yeni çalışma ilişkilerinin gelişmesinden kaynaklanmıştır. Askeri yönetim süresince kapatılan sendikalar, daha sonra yasal düzenlemelerle zayıflatılmıştır (Boratav, 2011, s. 150). Bununla birlikte, 1990’larda esnek ve enformel çalışma yönünde istihdam kalıplarının değişmeye başlaması ve formel sektörde görülen taşeronlaşma eğilimi hem ücret artışlarını sınırlama hem de örgütlenmesi zayıflatma işlevi görmüştür (Buğra, 2010, s. 200). 1996 yılında kayıtlı çalışanların oranı %43 iken kayıtsız çalışanların oranı %57 olarak gerçekleşmiştir (Yeldan, 2011, s. 95). Dolayısıyla yoksulluk riskiyle yüzleşen emeğin enformelde alanda yoğunlaştığı ve bu oranın oldukça büyük olduğu anlaşılmaktadır. Sonuçta kayıt dışı çalışmaya ek olarak, işsizliğin de arttığı bir dönemde eş zamanlı olarak ücretlerin gerilemiştir. 1978’de %8,1 olan işsizlik oranı 1985’te %13,1’e yükselirken, günlük ücretler 1985’teki günlük ücretler 1978 yılına göre %29,7 oranında düşmüştür (Kazgan, 2013a, s. 179). Siyasi yasakların kaldırılarak çok partili döneme yeniden geçildiği 1987 yılına kadar, tarım gelirleri ve işçi ücretleri baskılanmıştır. Bu süreçte reel ücretlerde %34’e ulaşan bir gerileme görülmüştür (Owen ve Pamuk, 2015, s. 163).

Çok partili yönetime geçiş reel ücretlerde ve tarımda çok küçük bir iyileşme sağlamıştır. Siyasi yasakların kaldırılmasının ardından 1989 yılında kamu kesimindeki işçilerin ve Zonguldak’taki maden işçilerinin büyük grevinin gösterdiği toplumsal rahatsızlık ANAP iktidarının ücret ve tarım gelirlerini baskılama politikasını gevşetmesine neden olmuştur. 1991 yılından itibaren önce ANAP sonra koalisyon hükümetleriyle kamu kesimindeki işçilere zamlar yapılmıştır. Ayrıca tarım ürünlerinin fiyatları yükseltilmiş, destek alımları yapılmış ve kredi imkanları sunulmuştur (Pamuk, 2014, s. 276). Ancak yüksek enflasyon karşısında bu gelişmelerin yoksulluk üzerinden güçlü bir etkisi olmamıştır. 1980’de %100 olan enflasyon oranı, 1980’lerde

%40'larda seyrederken, 1980'li yılların sonunda %70'e tırmanmıştır (Owen ve Pamuk, 2015, s. 160).

Tarım ve ücretler üzerindeki ekonomi politikalarının emek üzerindeki baskısı yoksulluğun hızlı artışına neden olmuştur. Köylerin çözülmesi yoksulluğu kentlere taşıyarak görünürlüğünü ve etkisini de arttırmıştır. Bununla birlikte tarımsal yapıların çözülmesi kadar, bütün nüfusu etkileyen diğer bir etmen ise Katma Değer Vergisinin (KDV) 1985 yılında yürürlüğe girmesinden kaynaklanmaktadır. KDV, tüketim üzerinden alınan bir vergi olduğu için, düşük gelire sahip kesimleri orantısız bir şekilde etkilemektedir. Temel ihtiyaç maddeleri üzerindeki KDV yükü, yoksul kesimlerin alım gücünü daha da azaltmıştır. Yüksek KDV oranları, yalnızca tüketiciyi değil, aynı zamanda küçük ve orta ölçekli işletmeleri de olumsuz etkilemiş, bu da ekonomik durgunluğa ve dolayısıyla yoksulluğun artışına neden olmuştur. Sonuç olarak, tarım ve ücret politikaları ile vergi sistemi, yoksulluğun artışında etkili olmuş ve bu sorun, yalnızca kırsal kesimlerle sınırlı kalmayıp kentlere de sıçramıştır. Söz konusu durum, yalnızca ekonomik değil, sosyal bir kriz olarak da değerlendirilmelidir.

Netice itibariyle yoksullukla mücadele konusu hükümetlerin politika gündemine girmek zorunda kalmıştır (Buğra, 2017, s. 37). Bu dönemde kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu ile Yeşil Kart uygulaması, kır-kent ayrımı yapılmaksızın yoksulluk tartışmasının başladığını gösteren ilk izler olmuştur.

ANAP iktidarında, 1986 yılında yürürlüğe giren 3294 sayılı *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu*¹³, yoksullukla mücadelenin gündeme gelmesi açısından yeni fakat yoksullukla mücadele benimsenen eğilim bakımından modern olmayan bir yaklaşımı temsil etmektedir. Fonun amacı;

“fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek”

şeklinde tanımlanmıştır. Fonun kaynakları ise bazı kamu gelirlerinden alınan pay ile *her nevi bağış ve yardımdan* oluşmaktadır (3294 Sayılı Kanun, 1986). Çokça tartışılan yasa tasarısı hak temelli bir yaklaşımlar vatandaşların asgari yaşam standardını sağlamak amacını taşıyan yoksullukla mücadele yaklaşımının yerine, dini referanslarla hayırseverliğe dayandırılmıştır. 1990'lı yılların sonuna kadar yoksullukla mücadelede anlamlı bir çaba göstermeyen fonun çok büyük bir kısmının bütçeye aktarılması, yoksullukla mücadele amacıyla kurulan bu kurum altında da yoksullukla mücadelenin, makroekonomik göstergelerin gerisinde kaldığını göstermiştir. Ancak 1999 depremi ve 2001 Krizi'nden sonra Demokratik Sol Parti başkanı Bülent Ecevit'in kurduğu koalisyon hükümetinde saydam çalışan fonun işlevleri

¹³ Halk arasında *Fakir Fukara Fonu* veya *Fak-Fuk-Fon* olarak bilinmektedir.

artmıştır. Bu dönem fonun modern bir sosyal yardım kurumuna yaklaştığı görülmektedir (Buğra, 2010, s. 205-212).

Bu dönemde yoksullukla mücadele önce çıkan son konuyu ise Yeşil Kart uygulaması oluşturmaktadır. 1992 yılında yasalaşan 3816 sayılı *Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun* ile yoksul vatandaşlara ücretsiz sağlık hizmeti sunumu başlatılmıştır. Kanun;

“bir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında olmayan ve sağlık hizmetleri giderlerini karşılayacak durumda bulunmayan Türk vatandaşlarının bu giderlerinin, Genel Sağlık Sigortası uygulamasına geçilinceye kadar devlet tarafından karşılanmasını”

içermektedir (3816 Sayılı Kanun, 1992). Esasında bu uygulama da ekonomi politikalarının bir sonucu olarak hayata geçirilmiştir. Neoliberal ekonomi politikalarını hayata geçirilmesiyle 1987 yılında sağlık alanında yapılan düzenlemelerden sonra sağlı ticarileşmiş ve hizmet sunumunda maliyet unsuru ön plana çıkmıştır (Topak, 2012, s. 220). Böylece *fakrühâl kağıdı* olmayan yoksulların, başhekimin inisiyatifi ile sağlık hizmetinden yararlanma uygulaması sona ermiştir. Yasa hastanede borcunu ödeyemediği için rehin kalan ve cenazesi alamayan yoksulların artan mağduriyetleri nedeniyle uygulamaya konulmuştur. Hayırseverlikten hak temelli sosyal yardım anlayışa geçişin izlerini taşıyan bu yasa (Buğra, 2010, s. 213-215) yoksulların sağlık hizmetlerine erişimlerini sağlayarak temel bir ihtiyaçlarını karşılamayı mümkün kılmıştır.

Yeşil Kart uygulaması belli bir gelir düzeyini standart kabul etmesi ile hak temelli yoksullukla mücadelede yaklaşımının, 2022 sayılı kanundan sonra ikinci önemli örneğini oluşturmuştur. Ancak yoksulluğun sağlık boyutuna odaklanan bu uygulama ve dönemin sonunda Bülent Ecevit hükümetinde yoksulluk ile iyi bir mücadele uygulaması gösteren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu uygulamaları yoksullukla mücadelede yetersiz kalmıştır.

Yoksulluğun bu dönemde toplumun geniş kesimlerine yayıldığı görülmektedir. Örneğin, asgari gelirin üçte birinden az geliri bulunan vatandaşların yararlanacağı Yeşil Kart’tan (3816 Sayılı Kanun, 1992), yasa görüşmelerinin yapıldığı 1992 yılında 10 milyon kişinin yararlanması beklenmiştir. Bu sayının Devlet İstatistik Enstitüsü rakamlarına göre dönem için kentlerde yaşayan nüfusun %26’sı ve köylerde yaşayan nüfusun ise %10’unu kapsadığı belirtilmiştir. Dönem itibari ile 179 bin TL olan yeşil kart sınırı, günlük 1 simit ve çaydan oluşan üç öğün üzerinden hesaplandığında ulaşılan aylık 180 bin TL altında kalmaktadır (TBMMTD, 17.06.1992, s. 377-380). Bu dönemde cari fiyatlara göre hesaplanan kişi başına yoksulluk sınırı aylık 314.861 TL olarak hesaplanmıştır (Dumanlı, 1996, s. 65). Dolayısıyla bu düşük gelir düzeyinde yaşayan yoksul kesimlerin bu kadar yaygın olması yoksulluğun boyutlarını göstermektedir. Ayrıca geçici madde ile Yeşil Kart uygulamasının önce Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde başlayacak olması (TBMMTD, 18.06.1992, s. 30), bölgesel eşitsizliklerinde işaretlerini vermektedir.

Bununla birlikte, yoksulluğun derinleşmesi yoksulları alternatif olarak görülen geçim stratejilerine yönlendirmiştir. İşçi ailelerin yaşamlarını idame ettirmekte karşılaştıkları güçlükler çocuklarını okuldan almalarına ve çalışmaya yönlendirmelerine zorlamıştır. Böylece yoksulluk eğitimden mahrum bırakılarak yeni nesillere aktarılmıştır. Kadınlar arasında ev eksenli çalışma ve piyasadan temin edilen ürünlerin evde yapılmasına yönelik karşılıksız çalışmada belirgin bir artış görülmüştür (Boratav, 2005, s. 115-116). İşçilerden sonra en fazla etkilenen çiftçilerin ise yoksulluğa karşı savunmasızlığı artmıştır. Öyle ki, 1977 yılına göre çiftçi başına reel alım gücü 1985'te 55,6 oranında bir düşüş yaşamıştır (Boratav, 2005, s. 137-138). Yarıya düşen çiftçinin alım gücü, enflasyonun etkisiyle birleşerek yaşamı idame ettirmeyi zorlaştırarak çiftçi ailelerin refah düzeyini düşürmüştür.

Yoksulluk, yalnızca istatistiklerle ölçülemeyecek kadar karmaşık bir sosyal olgudur. Bu karmaşıklığı anlamak için, yoksulluğun farklı toplumsal kesimler üzerindeki etkilerini göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Türkiye'de yoksulluk üzerine yapılan çalışmalar bu konuda önemli ipuçları sunmaktadır, ancak bu çalışmalar nispeten yenidir. Örneğin, 1987 yılında Türkiye'de asgari gıda harcamalarını karşılayamayan ailelerin oranı %15,2 iken, bu oran 1994 yılında %17,3'e yükselmiştir. Temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ailelerin oranı da dikkat çekici bir şekilde değişkenlik göstermiştir. Kentsel alanlarda bu oran %22'den %28'e çıkmış, kırsal alanlarda ise %38'den %32'ye düşmüştür (Kazgan, 2013b, s. 325). Yoksulluğun bu verileri, Türkiye'de nüfusun yaklaşık %30'unun temel ihtiyaçlarını karşılayabilecek bir gelir düzeyine ulaşamadığını ve bu oranın yarısından fazlasının beslenme yetersizliği de çektiğini açıkça ortaya koymaktadır. Bu durum, yoksulluğun Türkiye'de yalnızca bir ekonomik sorun olmadığını, aynı zamanda sosyal ve stratejik dinamiklerle de yakından ilişkili olduğunu göstermektedir.

İşsizlik ve yoksulluk hızla artarken, 2001 yılına gelindiğinde toplumun büyük bir kesiminin yoksulluğa hatta açlığa mahkum edildiği dile getirilmeye başlanmıştır (TBMMTD, 9.10.2001, s. 126). 1980'lerden 1990'lı yıllarına sonuna kadar imalat sanayiinde, 1990-1994 yıllarındaki küçük artış dışında genel olarak reel ücretlerin gerilediği görülmektedir (Taymaz vd., 2014). 2001 yılında öğretmenlerin de yoksulluk sınırı altında kalması ve memurların düşük maaşları üzerinden yapılan yoksulluk tartışmaları (TBMMTD, 9.10.2001, s. 151), çalışan yoksulluğunun da yaygınlaştığını göstermektedir. Dönem sonuna gelindiğinde 2001 Krizi'nin de etkisiyle makroekonomik dengeler sürdürülemez olmuş ve IMF ile yeniden istikrar programı başlatılmıştır (Akyüz ve Boratav, 2003). Sonuçta ekonominin koşullarına ve artan yoksulluğa tepki 2002 seçimlerinde, bu dönemde ekonomi politikalarını belirleyen ve uygulan tüm partilerin parlamento dışında kalması ve AK Parti'nin tek başına iktidara gelmesiyle sonuçlanmıştır.

3. 2000 SONRASI TÜRKİYE’DE YOKSULLUK VE KAMU MALİYESİ

AK Parti dönemi, yoksulluk ve yoksullukla mücadele açısından hem birtakım yenilikleri hem de süreklilikleri birlikte barındırmıştır. Yenilikler yoksullukla mücadele çerçevesinde uygulanan sosyal koruma ve kamu maliyesi politikalarıyla ilgili düzenlemeleri içermektedir. Süreklilikler ise yoksulluğun yaygınlığı, köylerin çözülmesi ve yoksulların ekonomi politikalarına savunmasızlığı oluşturmaktadır.

Bu döneme kadar 1980’li yıllara kadar bir köy sorunu olarak ele alınan yoksulluğun görünümü, neoliberal ekonomi politikalarının uygulanmasıyla kentlerle de ilişkilendirmeye başlanmıştır. AK Parti iktidarı 1980’lerden başlayan ekonomi politikaları sürdürerek yoksulluğun mekânsal görünümünün kentlerde yoğunlaşmasına neden olmuştur. 2001’de IMF ile yapılan istikrar programı çerçevesinde destek fiyat uygulaması kaldırılan ve üretimi desteklenen ürünlerin sayısı azaltılan tarım sektöründe üretimin düşüşü devam etmiştir. Bununla birlikte, tarımda kamunun varlığını gösteren az sayıda uygulama kullanılmaya devam etmektedir (Keyder ve Yenal, 2013, s. 113-115).

Günümüzde çiftçiye yapılan ekonomik destek çiftçi ödemelerinden ve çoğunlukla kredilerden oluşmaktadır (T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2023). Bu sınırlı uygulamalar tarımda yaşanan sorunları çözmediği gibi kırsal yoksunluğu derinleştirebilmektedir. Tarımsal üretimde maliyetlerin artmış olması nedeniyle üretim sürekliliğinin tüm maliyetlerine katlanan çiftçi, araçlar nedeniyle piyasadaki yüksek tarım ürünü fiyatlarından yararlanmamakta ve kredi ödemelerinde zorlanmaktadır. Tarımda verimlilik artışına ve istihdam yaratmaya yönelik kalıcı sonuçlar verecek olan politikalar yerine borçlu çiftçinin ödemelerini kolaylaştırmak yönünde bir eğilim benimsenmektedir (T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2014, 2017). Borçların ödenememesi halinde ise çiftçi destek ödemelerinden mahsup etmek yoluyla verilen destek de geri alınabilmektedir. Örneğin, 2018 tarihinde *Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü* 06.09.2018 tarihli bir tebliğ ile borçları bu yolla tahsil etmiştir. Bu politikaların başarısızlığı çiftçinin borçluluğunu sürdürmekte ve tarımsal üretimin getirilerinin anlamsızlaşması, tarımda üretimi düşürmektedir (Independent, 2021).

Tarımsal alanda kalkınmayı destekleyecek politikaların uygulanmaması, kente göçü hızlanmış ve köylerde nüfus azalmış ve yaşlanmıştır. 2021 yılında Türkiye’de il ve ilçe merkezlerinde yaşayan nüfus %93,4, köy ve beldelerde yaşayan nüfus ise %6,8’dir. Bu oranlar 2022’de sırayla %93,4 ve %6,6 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, 2023). Dolayısıyla neredeyse tamamı kentsel alanlarda toplanan nüfusa rağmen küçük bir miktar göç yaşanmaya devam etmektedir. Tarımda istihdam edilenlerin oranı ise 2005 yılından itibaren genel olarak düşme eğilimi göstererek 2022 yılında ortalama %15,6 ve 2023’ün ilk altı ayında %14,2 olarak gerçekleşmiştir. Bu durum yaşlı ve eğitim düzeyi düşük nüfusu barındırır hale gelen köylerin seçmen olarak potansiyellerinin düşmesine ve siyasi önemlerini kaybederek

ihmal edilmelerine neden olmaktadır (Pamuk, 2014, 293). Sonuçta kırsal alanlarda yoksulluk derinleşmektedir. 2013 yılında kırsal kesimde günlük 4.3\$ altında yaşayanların oranı %5,13 oranında gerçekleşmiştir. Görelî yoksulluk sınırına göre bakıldığında 2013 yılında medyan gelirin %60'ına göre yoksulluk oranı %25,1'dir (TÜİK, 2023).

Yoksulluk kırsal bölgelerde derinleşirken kentsel alanlarda yaygınlaşmaya devam etmiştir. Kentsel alanlarda 2013 yılında nüfusun %0,64'ü günlük 4.3\$ altında yaşarken, medyan gelirin %60'ına göre ise nüfusun %25,4'ü yoksulluk sınırının altında kalmaktadır (TÜİK, 2023). Ekonomik durgunluk, yüksek enflasyon ve dolayısıyla alım gücünün gerilemesi ile işsizlik kent yoksulluğunun başlıca nedenlerini oluşturmaktadır. Bununla birlikte, çalışma ile geçim arasındaki ilişkinin çözülmesi kentlerin çalışan yoksullarla dolmasına da neden olmuştur. İşsizlik yoksullukla ilişkilendirilen ilk konu olmasına rağmen, istihdam politikalarının yeterli olmadığı görülmektedir. Öyle ki, işsizlik oranları 2014-2020 yılları arasında %11 ile %16 aralığında değişmiştir. Bununla birlikte, işsizlik oranı yaklaşık olarak %13 civarında yoğunlaşmaktadır. 2023 yılının ilk altı ayına göre ise işsizlik oranı %9,8 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, 2023). Çalışan yoksulluğunun henüz 2000'li yılların başlarında ciddi oranlara ulaştığı görülmektedir (Buğra, 2010, s. 246).

Türkiye düzeyinde medyan gelirin %60'ına göre görelî yoksulluk sınırının altında kalan nüfusun oranı 2022 yılında %20,6 olarak gerçekleşmiştir. Bununla birlikte, gelişmişlik düzeylerine göre incelendiğinde bölgeler arası farklılıklar öne çıkmaktadır. Doğu ve Güneydoğu illerinde yoksulluk oranının arttığı görülmektedir (TÜİK, 2023). Yoksulluğun artışı kaçınılmaz olarak siyasi platformlarda yoksullukla mücadele gündeminin de oluşmasına neden olmuştur. Ayrıca özellikle 1990'lı yıllardan itibaren başta Dünya Bankası olmak üzere uluslararası aktörlerin makroekonomi gündemine yoksullukla mücadeleyi artan şekilde eklemesi, ulusal aktörleri de bu eğilime yönlendirmiştir. Nitekim Dünya Bankası ve Birleşmiş Millet gibi öncü aktörler yardımları ve destekleri yoksullukla mücadelede kullanımla koşullandırması da ulusal hükümetlerin yoksulluk gündemini ve politikalarını şekillendirmektedir (Ahluwalia ve Chenery, 1979, s. 43-45; Kapur vd., 1997, s. 310). Türkiye'de bu makroekonomik eğilimden bağımsız değildir. Öyle ki, bugün yoksullukla mücadele gündeminin önemli bir aracı olarak kullanılan mikrokredi uygulamaları 2003 yılından itibaren Türkiye'de de kullanılmaktadır.

Uluslararası aktörlerin Türkiye'de yoksulluk gündemine diğer bir etkisi ise yoksulluk ölçümlerinde yaşanmıştır. 2005 yılında Avrupa Birliği ile tam üyelik müzakerelerinin başlamasının ardından uyum politikaları çerçevesinde 2006 yılından itibaren Türk İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması* yapılmaya ve veriler niceleştirilmeye başlanmıştır. 1987 yılından itibaren yapılan *Hanehalkı Bütçe Araştırması* verileri ile gelir dağılımı ve yoksulluk ölçümleri yapılırken, bu araştırmanın

yerini daha fazla sosyal gösterge içeren ve bu yönüyle daha sağlıklı sonuçlar veren *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması* almıştır (TÜİK, 2023). Yoksulluğun izlenmesi, eğilimlerinin ve politika araçlarının belirlenmesi konusunda önemli bir gelişme olan bu uygulama ayrıca uluslararası kıyaslamalara da imkân vererek Türkiye’nin yoksulluk durumunu değerlendirmeye yardımcı olmaktadır.

Bu dönem yoksullukla mücadelede politika araçlarında da yenilikler bulunmaktadır. Bu araçlar arasında yoksulluğun eğitim ve sağlık boyutunu hedef alan stratejiler ve vergilemeye ilişkin birtakım düzenlemeler yapılmıştır. AK Parti iktidarının ilk yıllarında bu alanlar arasında eğitim ön plana çıkmaktadır. 2001 yılında Dünya Bankası Projesi olarak uygulamaya konulan *Şartlı Nakit Transferleri* çerçevesinde ilköğretim ders kitapları ücretsiz olarak okullardan verilmeye başlanmıştır (Buğra, 2010, s. 234). Eğitim konusunda yapılan bir diğer uygulamayı ise *Eğitime %100 Destek Projesi* oluşturmaktadır. 2003 yılında yayımlanan genelge ile *Eğitim seferberliği yeniden başlıyor, Eğitime %100 Destek* projesi başlatılmıştır. *Eğitime %100 Destek Projesi Koordinatörlüğü* altında, kamu kaynaklarının yetersiz olması nedeniyle vatandaşların desteği talep edilmiştir. Bu nedenle “*kişi ve kurumlara, eğitime yapacakları her türlü katkıyı vergiden düşürme imkânı getirilmiştir*” (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, 2003).

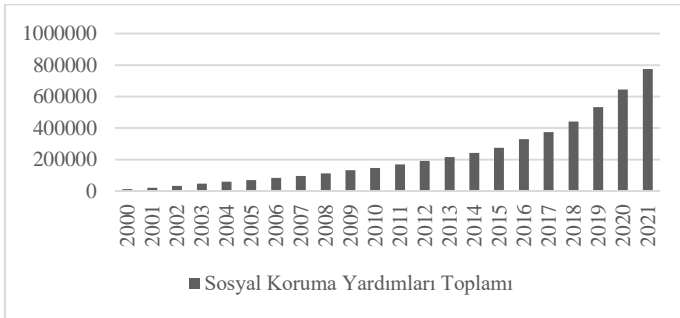
Sosyal Riski Azaltma Projesi olarak uygulamaya konulan *Şartlı Nakit Transferleri* uygulaması sağlık hizmeti sunumunda da kullanılmaktadır. En yoksul %6’lık gelir grubunu oluşturan ailelere gebelik ve doğum ile 0-6 yaş grubu çocukları için koruyucu sağlık hizmeti sunulmaktadır (T.C. Sağlık Bakanlığı, 2004). Sağlık konusunda yapılan diğer bir önemli uygulama ise, *Genel Sağlık Sigortası* (GSS) olmuştur. Bu program, Türkiye'nin sağlık sisteminde dönüştürücü bir etki yaratmış ve özellikle dar gelirli ailelere yönelik iyileştirmeler getirmiştir. 2012 yılında yürürlüğe giren bu sistem, tüm vatandaşların belirli bir standartta sağlık hizmeti alabilmesini amaçlamaktadır (SGK, 2023). Genel Sağlık Sigortası, yoksul ailelerin sağlık hizmetlerine daha kolay erişimini sağlayarak, yoksulluk ve sağlık arasındaki olumsuz döngüyü kırmayı hedeflemektedir. Özellikle yoksul aileler için getirilen düşük prim oranları ve devlet destekleri, sağlık hizmetlerinin daha eşit bir şekilde dağıtılmasına olanak tanımıştır.

Yoksullukla mücadele stratejileri çerçevesinde, eğitim ve sağlık alanındaki yenilikler gibi olumlu adımlar atılmış olmasına rağmen, 2000 sonrası Türkiye’de yoksulluk ve kamu maliyesi konusu, genellikle artan ekonomik dengesizlikler, sosyal adaletsizlikler ve demografik değişimler ışığında ele alınmıştır. 2000 sonrası dönem, Türkiye’nin ekonomik ve siyasi tarihinde önemli bir dönemeçtir; çünkü bu dönemde Türkiye, finansal krizlerden küreselleşmeye, siyasi reformlardan sosyal politikalara kadar birçok alanda radikal değişimler yaşamıştır. Ancak, bu değişim ve gelişim sürecinde yoksulluk sorunu, ne yazık ki çözülememiş, hatta bazı durumlarda daha da derinleşmiştir.

Kamu maliyesi açısından bakıldığında, 2000 sonrası dönemde gelir vergisi reformları, harcama politikaları ve sosyal yardım mekanizmaları gibi önemli adımlar atılmıştır. Özellikle sosyal yardım programları ve doğrudan gelir transferleri, yoksullukla mücadelede önemli bir yer tutmaktadır. Ancak, yapılan bu girişimlerin yoksulluk oranını istenilen düzeyde düşüremediği de bir gerçektir. Bunun temel nedenlerinden biri, sosyal koruma harcamalarının büyük kısmının emekli maaş ödemelerinin oluşturmasıdır (Grafik 10). Diğer taraftan yapılan sosyal koruma harcamalarının, yoksul kesimler yerine, orta ve üst gelir gruplarına yönlendirilmiş olması da diğer bir neden olarak dikkat çekmektedir. Ayrıca, bu dönemde vergi politikalarında yaşanan değişiklikler, gelir eşitsizliğini daha da artırmış ve yoksulluk sorununu çözümlenmekten ziyade, daha karmaşık bir hale getirmiştir.

Bu çerçevede, sosyal koruma yardımları konusuna odaklanmak daha da kritik hale gelmektedir. 2000 sonrası dönemde atılan adımların, yoksullukla mücadelede sınırlı etkiler gösterdiği göz önünde bulundurulduğunda, sosyal koruma stratejileri ve harcamalarının yeniden değerlendirilmesi zorunlu hale gelmiştir. Grafik 9’da da görüldüğü üzere sosyal koruma yardımlarının toplam miktarı, 2000 yılından 2021 yılına kadar sürekli bir artış göstermiştir.

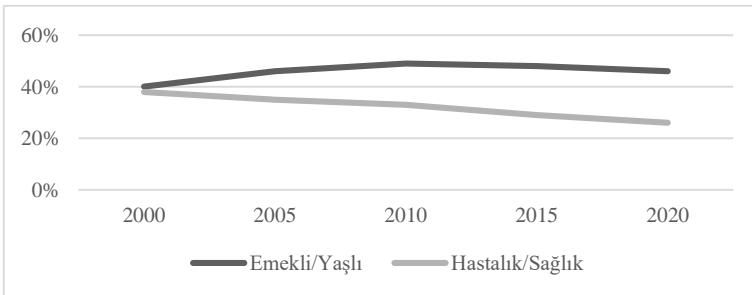
Grafik 9. Toplam Sosyal Koruma Harcamalarının Seyri (Milyon ₺)



Kaynak: TÜİK, 2022.

Ancak, sosyal koruma harcamalarının içeriğine bakıldığında, bunun büyük çoğunluğunun emeklilik ödemelerinden kaynaklandığı ve neredeyse ilgili tüm yıllarda %40’ın üzerinde seyrettiği görülmektedir (Grafik 10).

Grafik 10. Sosyal Koruma Harcamaları İçinde Emeklilik ve Sağlık Harcamalarının Payı (%)



Kaynak: TÜİK, 2022.

Yoksullukla mücadele veya sosyal korumanın doğrudan izlenebildiği hastalık/sağlık yardımlarında, 2000 yılından beri düzenli olarak gözlenen azalma, sosyal koruma harcamalarının genel amacından sapmasına işaret etmektedir. Grafik 10’a göre, emeklilik ödemeleri yüksek bir oranla seyretmekte, ancak doğrudan yoksulluk ve sağlıkla ilgili harcamalar azalmaktadır. Bu durum, sosyal yardım ve koruma stratejilerinin sadece toplam miktarda değil, aynı zamanda fonların dağılımında da etkin olmadığına dair bir gösterge oluşturmaktadır. Dolayısıyla, yatırımların çoğunluğunun yoksul kesimler yerine orta ve üst gelir gruplarına ya da emekli bireylere yönlendirildiğini söylemek mümkündür. Sonuçta, mevcut sosyal koruma yardımları, yoksulluğu doğrudan etkileyen kesimlere yönlendirilmemiş ve yardımların asıl amacının dışına çıkmıştır.

Sonuç olarak, sadece sosyal koruma harcamalarını artırmanın yeterli olmadığı görülmekte; harcamaların daha etkin ve hedef odaklı dağıtılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Özellikle yoksul kesimlerin sağlık ve eğitim gibi temel hizmetlere erişimini artırmak, yoksulluk döngüsünü kırmada kritik bir rol oynamaktadır. Türkiye'nin yoksullukla daha etkin bir şekilde mücadele edebilmesi için, sosyal koruma stratejilerinin ve harcamalarının yeniden değerlendirilmesi ve dönüştürülmesi zorunludur.

Yoksullukla mücadelede yapılan bu yeni düzenlemeler, politika ve stratejileri de çeşitlendirmiştir. Türkiye için yoksullukla mücadele tarihinde yeni olan bu unsurlar, diğer taraftan bir sürekliliği de barındırmaktadır. Türkiye’de yoksullukla mücadele gündeminde ilk dönemlerde toplumun sorumluluğuna ve 1970’lerden itibaren de hayırseverlik kısıcına alınan yoksulluk, günümüzde de toplumsal bir sorun olarak devam etmektedir.

Sonuç

Sonuç olarak, bu çalışma Türkiye'nin 100 yıllık yoksulluk profilini, özellikle kamu maliyesi bağlamında, detaylı bir şekilde incelenmesi amacıyla gerçekleştirilmiştir. İncelenen tarihsel süreç, Türkiye’de yoksulluğun değişimini ve devletin bu konudaki rolünün evrimini gözler önüne sermektedir. Çalışma, Türkiye’nin yoksulluk sorunuyla mücadelede kamu maliyesinin kritik rolüne odaklanmış, ancak bu mücadelede devletin sıklıkla yetersiz kaldığı bir tablo çizmiştir.

Yoksullukla mücadelede, refah devleti modeliyle Batı’daki benzerlerine göre geride kalmış olan Türkiye’nin, tarihsel süreçte bu modeli benimsemediği görülmektedir. Bunun yerine, 1970’lerden itibaren *hayırseverlik* vurgusu ve devlet-toplum sorumluluk paylaşımı modeli hakim olmuştur. Ancak, bu tür bir yaklaşım, yoksulluğun çok boyutlu ve yapısal nedenlerini ele almadığı için, çoğu zaman sembolik ve yüzeysel kalmıştır.

Makroekonomik göstergelerdeki iyileşmelere rağmen, yoksulluğun yapısal boyutu üzerinde ciddi bir ilerleme sağlanamamıştır. Bu bağlamda, büyüme odaklı ekonomi politikalarının yoksullukla mücadelede yetersiz

kaldığı görülmüştür. Aynı zamanda, neoliberal ekonomi politikalarının etkisiyle, devletin yoksullukla mücadeledeki rolü giderek küçülmüş, bu da kamu maliyesinin etkinliğini zayıflatmıştır.

Çalışma, yoksullukla mücadelede sadece sosyal yardım politikalarının değil, aynı zamanda kamu maliyesinin etkin bir rol alması gerektiğini göstermektedir. Kamu maliyesi, sadece bir bütçe dağıtım mekanizması olarak değil, aynı zamanda sosyal adaleti sağlayacak stratejilerin tasarlanması ve uygulanmasında da kritik bir öneme sahiptir. Bu nedenle, Türkiye'nin yoksullukla mücadelede daha etkin bir strateji benimsemesi için kamu maliyesini merkeze alması gerekmektedir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış Bağımsız

Yazar Katkısı: Ali Gökhan Gölçek: %100

Destek ve Teşekkür Beyanı: Çalışma için destek alınmamıştır.

Etik Onay: Bu makale, insan veya hayvanlar ile ilgili etik onay gerektiren herhangi bir araştırma içermemektedir.

Çıkar Çatışması Beyanı: Çalışma kapsamında herhangi bir kurum veya kişi ile çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Peer Review: Independent double-blind

Author Contributions: Ali Gökhan Gölçek: 100%

Funding and Acknowledgement: No support was received for the study.

Ethics Approval: This study does not contain any research requiring ethical approval related to humans or animals.

Conflict of Interest: There is no conflict of interest with any institution or individual within the scope of the study.

Kaynakça

Adalet Partisi (1965). *Adalet Partisi seçim beyannamesi*. 20 Ağustos 2023 tarihinde <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/> adresinden edinilmiştir.

Ahluwalia, M. & Chenery, H. (1979). *The economic framework*. H. Chenery, M. Ahluwalia, C. Bell, J. Duloy, & R. Jolly (ed.), *Redistribution with growth* içinde (ss. 38–51). Oxford University Press.

Akalın, G. (2008). *Atatürk Dönemi maliye politikaları*. T.C. Maliye Bakanlığı.

Akyüz, Y. & Boratav, K. (2003). The making of the Turkish financial crisis. *World Development*, 31(9), 1549–1566. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(03\)00108-6](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00108-6)

Bentham, J. (1843). *The works of Jeremy Bentham, vol. 1 (Principles of morals and legislation, fragment on government, civil code, penal law)*. William Tait.

Boratav, K. (1974). *100 soruda Türkiye'de devletçilik*. Gerçek.

Boratav, K. (2005). *1980'li yıllarda Türkiye'de sosyal sınıflar ve bölüşüm*. İletişim.

Boratav, K. (2006). *Türkiye'de devletçilik*. İmge.

Boratav, K. (2011). *Türkiye iktisat tarihi: 1908-2009*. İmge.

- Buğra, A. (2010). *Kapitalizm, yoksulluk ve Türkiye’de sosyal politika*. İletişim.
- Buğra, A. (2017). *Sosyal politika düşüncesi içinde eşitliğin yeri ve günümüz Türkiye’sinde eşitsizlikler*. H. Cömert, E. Özçelik, & E. Voyvoda (ed.), *Kalkınma iktisadının penceresinden Türkiye’ye bakmak* içinde (ss. 7–48). İletişim.
- Bülbül, İ. (2006). İkinci Dünya Savaşı’nın Türkiye’de sosyal hayata olumsuz yansımaları. *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, 9(1), 1–52.
- Çelik, E. U. & İsmihan, M. (2017). *Çok partili dönemde Türkiye’nin makroekonomik performansı*. H. Cömert, E. Özçelik, & E. Voyvoda (ed.), *Kalkınma iktisadının penceresinden Türkiye’ye bakmak* içinde (ss. 223–243). İletişim.
- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (2018). *Tarımsal sulamaya ilişkin vadesi geldiği halde ödenmeyen işletme ve bakım ücreti veya su kullanım hizmet bedeli ile elektrik enerjisi borcu bulunan çiftçilerin borçlarının tarımsal destekleme ödemelerinden mahsuben alınmasına ilişkin tebliğ*. 20 Ağustos 2023 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/> adresinden edinilmiştir.
- DPT (1963). *Kalkınma planı (Birinci beş yıl)*. 20 Ağustos 2023 tarihinde <https://www.sbb.gov.tr/> adresinden edinilmiştir.
- Dumanlı, R. (1996). *Yoksulluk ve Türkiye’deki boyutları* [yayımlanmamış uzmanlık tezi]. DPT.
- Ekmek istihlakı. (1942, 28 Şubat). *Akşam Gazetesi*.
- Eğilmez, M. (2018). *Değişim sürecinde Türkiye: Osmanlı’dan Cumhuriyet’e sosyo-ekonomik bir değerlendirme*. Remzi.
- Günün karikatürü. (1942, 9 Mart). *Akşam Gazetesi*.
- Independent (2021). *Yem maliyetini karşılayamayan üreticiler hayvanlarını kesime gönderiyor*. 21 Ağustos 2023 tarihinde <https://www.indyrturk.com/> adresinden edinilmiştir.
- İstanbul fakirlerini beslemek üzere. (1943, 6 Kasım). *Cumhuriyet Gazetesi*.
- Kapur, D. Lewis, J. & Webb, R. (1997). *The World Bank: Its first half century*. Brookings Institution.
- Kaya, R. (2009). *Neoliberalizmin Türkiye’ye siyasal etkileri üzerine değerlendirmeler ve tartışma öğeleri*. N. Mütevellioğlu & Sönmez S. (ed.), *Küreselleşme, kriz ve Türkiye’de neoliberal dönüşüm* içinde (ss. 235–260). İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- Kazgan, G. (2013a). *Türkiye ekonomisinde krizler (1929-2009): Ekonomi politik açıdan bir değerlendirme*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kazgan, G. (2013b). *Tanzimat’tan 21. yüzyıla Türkiye ekonomisi*. İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- Kepenek, Y. & Yentürk, N. (2001). *Türkiye ekonomisi*. Remzi.
- Keyder, Ç. & Yenal, Z. (2013). *Bildiğimiz tarımın sonu: Küresel iktidar ve köylülük*. İletişim.
- Koçak, C. (2007). *Türkiye’de Milli Şef Dönemi (1938-1945) (Cilt 2)*. İletişim.
- Maliye Bakanlığı (1995). *Bütçe gider ve gelir gerçekleştirmeleri (1924-1995)*.

- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO).
- Malthus, T. (1798). *An essay on the principle of population, as it affects the future improvement of society with remarks on the speculations of Mr. Godwin, M. Condorcet, and other writers*. J. Johnson.
- Marx, K. (1867). *Capital: A critique of political economy. Vol 1, Part 1: The process of capitalist production*. Cosimo.
- Metinsoy, M. (2007). *İkinci Dünya Savaşı'nda Türkiye savaş ve gündelik yaşam*. Homer.
- Metintaş, M. & Kayıran, M. (2008). Refik Saydam Hükümetleri Döneminde Türkiye'nin ekonomi politikası (1939-1942). *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(2), 155–184.
- Mütevellioğlu, N. & Işık, S. (2009). *Türkiye emek piyasasında neoliberal dönüşüm*. N. Mütevellioğlu & S. S. (ed.), *Küreselleşme, kriz ve Türkiye'de neoliberal dönüşüm içinde* (ss. 159–204). İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- Ökçün, G. (1968). *Türkiye İktisat Kongresi 1923-İzmir: Haberler, belgeler, yorumlar*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.
- Önder, İ. (2011). *Kapitalist ilişkiler bağlamında Türkiye'de devletin yeri ve işlevi*. A. H. Köse, F. Şenses, & E. Yeldan (ed.), *Küresel düzen: Birikim, devlet ve sınıflar içinde* (ss. 251–287). İletişim.
- Owen, R. & Pamuk, Ş. (2015). *20. yüzyılda Ortadoğu ekonomileri tarihi* (Çev. A. Edirne). Sabancı Üniversitesi.
- Özbek, N. (2006). *Cumhuriyet Türkiyesi'nde sosyal güvenlik ve sosyal politikalar*. Tarih Vakfı.
- Özgür, Ö. (1972). *100 soruda Türkiye'de kapitalizmin gelişmesi*. Gerçek.
- Pamuk, Ş. (2000). *İstanbul ve diğer kentlerde 500 yıllık fiyatlar ve ücretler: 1469-1998*. Devlet İstatistik Enstitüsü.
- Pamuk, Ş. (2014). *Türkiye'nin 200 yıllık iktisadi tarihi*. Türkiye İş Bankası Kültür.
- Pamuk, Ş. (2017). *Son 200 yılda Türkiye'de ve dünyada sağlık ve eğitim*. H. Cömert, E. Özçelik, & E. Voyvoda (ed.), *Kalkınma iktisadının penceresinden Türkiye'ye bakmak içinde* (ss. 11–26). İletişim.
- Rodrik, D. (2006). Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's economic growth in the 1990s: Learning from a decade of reform. *Journal of Economic Literature*, 44(4), 973-987. <https://doi.org/10.1257/jel.44.4.973>
- SGK (2023). *Genel sağlık sigortası nedir?* 21 Ağustos 2023 tarihinde <https://www.sgk.gov.tr/> adresinden edinilmiştir.
- Sönmez, M. (2003). *İşte eserinizi!.. 100 göstergede kuruluşta çöktü Türkiye ekonomisi*. İletişim.
- Stiglitz, E. J. (2005). *More instruments and broader goals: Moving towards the Post-Washington Consensus*. A. Shorrocks (ed.), *Wider Perspectives on Global Development içinde* (ss. 16-48). Palgrave Macmillan.
- T.C. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (2023). *Kurum hakkında*. 21 Ağustos

- 2023 tarihinde <https://www.aile.gov.tr/> adresinden edinilmiştir.
- T.C. Milli Eğitim Bakanlığı (2003). *Eğitime %100 destek projesi genelgesi*. 21 Ağustos 2023 tarihinde <http://mevzuat.meb.gov.tr/> adresinden edinilmiştir.
- T.C. Sağlık Bakanlığı (2004). *Sosyal riski azaltma projesi kapsamında şartlı nakit transferi uygulaması genelgesi 2004/64*. 21 Ağustos 2023 tarihinde <https://www.saglik.gov.tr/> adresinden edinilmiştir.
- T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı (2014). *Çiftçi borçları 1 yıl ertelendi*. 21 Ağustos 2023 tarihinde <https://manisa.tarimorman.gov.tr/> adresinden edinilmiştir.
- T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı (2017). *Çiftçi borçları yapılandırılacak, faizin yarısını devlet ödeyecek*. 21 Ağustos 2023 tarihinde <https://www.tarimorman.gov.tr/> adresinden edinilmiştir.
- T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı (2023). *Çiftçilere 250 bin liraya kadar kredi desteği verilecek*. 21 Ağustos 2023 tarihinde <https://www.tarimorman.gov.tr/> adresinden edinilmiştir.
- Tabakoğlu, A. (2007). Öşür. *Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi* içinde (ss. 100–103). Türkiye Diyanet Vakfı.
- Taymaz, E. Voyvoda, E. & Yılmaz, K. (2014). *Demokrasiye geçiş, reel ücretler ve verimlilik: Türki imalat sanayiinden bulgular*. Koç University, TÜSİAD Economic Research Forum Working Paper 1408.
- TBMMD (1992). *Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, D: 1, C: 12.
- TBMMD (1992). *Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, D: 19, C: 13.
- TBMMD (2001). *Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, D: 21, C: 71.
- Tecer, A. K. (1932). *Şiirler*.
- Tezel, Y. S. (2015). *Cumhuriyet Döneminin iktisadi tarihi (1923-1950)*. Türkiye İş Bankası Kültür.
- Tokgöz, E. (2004). *Türkiye’nin iktisadi gelişme tarihi (1914-2004)*. İmaj.
- Topak, O. (2012). *Refah devleti ve kapitalizm: 2000’li yıllarda Türkiye’de refah devleti*. İletişim.
- Toprak, Z. (1995). *Milli iktisat, milli burjuvazi*. Tarih Vakfı Yurt.
- Townsend, J. (1817). *A dissertation on the Poor Laws*. Ridgways.
- TÜİK (2011). *İstatistik göstergeler, 1923-2010*. Türkiye İstatistik Kurumu.
- TÜİK (2022). *Sosyal koruma istatistikleri, 2021*. 21 Ağustos 2023 tarihinde <https://data.tuik.gov.tr/> adresinden edinilmiştir.
- TÜİK (2023). *TÜİK veri portalı*. 21 Ağustos 2023 tarihinde <https://data.tuik.gov.tr/> adresinden edinilmiştir.
- Vural, İ. Y. (2008). Atatürk Dönemi maliye politikaları: Liberal iktisattan karma ekonomiye. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (20), 77–114.
- Yaşa, M. (1980). *Cumhuriyet Dönemi Türkiye ekonomisi 1923-1978*. Akbank Kültür.
- Yeldan, E. (2011). *Küreselleşme sürecinde Türkiye ekonomisi*. İletişim.

Extended Abstract

Over the past century, from the establishment of the Republic onwards, Türkiye's journey with poverty reveals complex interactions of socio-economic factors, government policies, and changing global views. This study offers a deep understanding of the nation's challenges and responses in its fight against poverty. Central to this tapestry is public finance, an element intrinsically tied to the nation's anti-poverty strategies, access to social services, and the realization of societal justice.

The historical backdrop reveals a nation negotiating its own path in combating poverty, a path that distinctively veers from the typical Western welfare state models. Türkiye's societal framework, enriched by its unique blend of history, culture, and geopolitical considerations, has significantly influenced its stance on poverty. It is essential to underscore the significance of the Ottoman legacy and the subsequent transformational years of Atatürk, which framed the foundation for Türkiye's approach to governance and welfare. Additionally, the geopolitical significance of Türkiye, bridging the East and West, has always viewed its domestic policies, including those concerning poverty, as pivotal not only for its inhabitants but also for its neighbors and allies.

While industrial capitalism in Britain, during the late 19th century, ignited robust academic dialogues on poverty, Türkiye's entry into these discussions saw a delay of nearly a century. This delay can be attributed not just to external economic influences but also to the internal sociopolitical factors and a long-standing commitment to sustaining a balance between modernity and tradition that shaped the nation's narrative.

By the 1980s, poverty had emerged as a central topic, mirroring both Türkiye's distinct socio-economic landscape and the global shifts in economic paradigms. The intersection of urbanization, migration patterns, and industrial growth further intensified the poverty discourse in the country. Türkiye's preference for a *philanthropy* oriented stance, wherein state intervention, especially in the initial stages, was perceived through the prism of benevolence rather than a rights-based obligation, mirrors its historical ethos. The intricacies of the Turkish family structure, emphasizing community ties and mutual support, also played a part in this approach. Established in 1976, the *Social Assistance and Solidarity Fund* was a symbolic gesture towards addressing poverty. But its emphasis on philanthropy over a rights-based approach revealed the nation's historical reluctance to embrace the more robust welfare state models witnessed in the West.

The 1980s marked a significant shift in Türkiye's approach towards poverty. This era, marking the decline of the welfare state paradigm, saw poverty being reframed from a rights-based perspective to one of charity. Global macroeconomic trends, especially neoliberal policies and the international push towards collaborative governance against poverty, influenced Türkiye's stance. While this approach included an array of actors, from local entities to international organizations, it undeniably reduced the

direct role of the state in poverty alleviation. This period also saw a surge in foreign investment and global partnerships, which, although fostering economic growth, added layers of complexity to the poverty narrative.

By tying poverty alleviation to unemployment and macroeconomic indicators, the structural roots of poverty, entrenched in aspects such as land ownership patterns, regional disparities, and socio-cultural hierarchies, often went unaddressed. The fluctuating nature of economies meant that any progress in poverty alleviation remained vulnerable to economic downturns, thus making it a cyclical rather than a linear journey.

From a public finance perspective, Türkiye's journey reveals a dual narrative. On the one hand, public finance has been pivotal in sculpting the nation's anti-poverty strategies. On the other, its actual impact in alleviating poverty pales in comparison to its potential, especially when juxtaposed against Western welfare models.

The inadequacies become even more pronounced considering the budgetary allocations. Despite witnessing improvements in macroeconomic indicators, the share of the state budget reserved for combating poverty often falls short, perpetuating the problem's structural nature. The fiscal challenges, exacerbated by periodic political instabilities and external economic pressures, further restricted the state's proactive engagement.

In dissecting Türkiye's 100-year journey with poverty, especially through the lens of public finance, several key insights emerge. Firstly, the historical and cultural moorings of the country play a pivotal role in shaping its welfare strategies. Secondly, global macroeconomic trends and their intersection with Türkiye's domestic policies create a complex, layered narrative.

Lastly, the study underscores the pivotal role of public finance, not merely as a mechanism for budgetary allocations but as a strategic tool for ensuring societal justice. A transformative course against poverty demands that Türkiye adopts a holistic, integrated, and rights-based approach. This approach should prioritize the intrinsic link between public finance and poverty alleviation, ensuring that public finance becomes the linchpin in Türkiye's renewed efforts against poverty. As the global community refines its understanding and methodology concerning poverty, Türkiye's journey stands out as both an instructive case and a benchmark.