

## Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yoksulluğun Rolü

Mehmet GÜNEŞ<sup>1</sup>

### Özet

Yoksulluk, neden ve sonuçları ile çok yönlü bir sorun olup, çözümü çok değişkenli yaklaşımlar ve işbirliğini gerektirmektedir. Örneğin Türkiye’de yoksulluk uzun yıllar önemli bir sorun olmasına rağmen, yoksulluğun tamamen ortadan kaldırılması veya azaltılması için önemli bir politika geliştirilememiştir. Yoksullukla mücadele eden kurumlar arasında koordinasyonun olmayışı, uygulanan politikaların etkinliğini sınırlamaktadır. Tüm bu sorunlara karşın, kamu kesiminin son 7-8 yıldır yoksullukla mücadeleye önemli miktarda kaynak ayırdığı görülmektedir

Politika geliştirilmesi süreci, gündem oluşturma, siyasa formülasyonu, siyasa tasarımı, siyasa uygulama ve siyasa değerlendirme gibi aşamalardan oluşmaktadır. Kamu politikalarının etkinliği tüm bu aşamalardan geçen siyasanın düzgün şekilde üretilmesine bağlıdır.

Bu çalışmanın amacı yoksulluğu önlemeye amaç edinmesi gereken kamu politikalarının yoksulluğu yeterince dikkate almadan belirlenip uygulandığını incelemektir. Ayrıca yoksulluğun gün geçtikçe artması karşısında kamu politikalarının bu yönde mutlaka tedbir alması gerektiğini belirtmektedir. Çalışmada halen uygulanan kamu politikalarının çoğunlukla ekonomik endeksli olmasının yoksulluğu anlamada yetersiz kaldığı, mutlaka sosyal ve kültürel politikalarla mücadelenin desteklenmesi gerektiği tartışılmıştır. Bu çalışma özellikle yoksulluğa ilişkin kamu politikası geliştirme sürecine katkı sağlamayı amaçlamaktadır. Çalışmada ayrıca yoksulluğu önlemek için uygulanan kamu politikalarının özellikleri incelenmiş ve bu konudaki hatalı uygulamalar ortaya konulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Politikası, Yoksulluk, Kamu Yönetimi, Sosyal Politika, Yoksullukla Mücadele

## The Role of Poverty in Public Policy Process

### Abstract

Poverty is a multi-dimensional problem consisting of several causes and results. It requires various approaches and collaboration for the solution as well. Also poverty has been an important problem in Turkey. However, no important policy was able to be developed to terminate or decrement poverty. Having no coordination between the institutions contending with poverty restricts the policies efficiency in use as well. It has been stated that the public sector has been allocating an important portion of resource in spite of all these problems.

Policy-making process consists of such phases as agenda-setting, policy formulation, policy design, policy implementation and policy evaluation. Effectiveness of a public policy depends on the proper production of the policy which goes through these phases.

The purpose of this study was to examine public policies aimed to prevention of poverty are being identified and applied regardless of poverty. Also it was to appoint public policies should take appropriate measures to the situation of increasing poverty day by day. In this study, it was discussed to need new social and cultural policies because of actual public policies are not sufficient to prevent poverty and they often indexed to the economy. Also in this study; public policies’ characteristics were examined to prevent poverty and put forwarded erroneous applications in this topic.

**Keywords:** Public Policy, Poverty, Public Administration, Social Policy, Struggle with Poverty

<sup>1</sup> Yrd. Doç. Dr. Kara Harp Okulu Kamu Yönetimi Bölümü, megunes @ kho.edu.tr

## 1. Giriş

Yoksulluk, tüm dünyada toplumların her dönem yüz yüze olduğu ve çözümü imkânsız kabul edilen sorunların başında yer almaktadır. Toplumlar ister tarım, ister sanayi toplumu olsun; yaşanan dönem ister refah, isterse buhran dönemi olsun; içeriği nasıl ölçülürse ölçülsün; her türlü mücadele ve yardım programlarına rağmen, yoksulluk bütün sonuçları ile varlığını her geçen gün artırarak ve gittikçe derinleştirerek sürdürmektedir (Konuk, Bayram., 2009: 17). Yoksulluğun büyüyen bu alanı karşısında kullanılan çözümler ise çoğu zaman yoksulluğu sadece kontrol etmeye yaramaktadır. “Yoksulluğu yönetmek” olarak adlandırabileceğimiz türden bu yaklaşımlar, günü kurtarmaya yönelik, derinliksiz ve geçici bir içeriğe sahiptir. Yoksulluk karşısında alınan tedbirlerin ve uygulanan politikaların başarısızlığı, yoksullukla mücadeleyi daha da zorlaştırmaktadır. Öte yandan bu zorlu mücadelede yoksulluk, yaşam hakkı gibi klasik haklar olarak adlandırılan en temel haklara bir tehdit oluşturduğu kadar; eğitim, sağlık, çalışma hakkı gibi ekonomik, sosyal ve kültürel haklar grubu ile "halkların kendi kaderlerini tayin hakkı" gibi üçüncü kuşak hakların karşısında da bir engel durumundadır. Yoksulluğun tüm insanlığın geleceğine ilişkin bu meydan okuyan sonuçlarına karşı ele alınan kamu politikalarının gözden geçirilerek yeniden analizi gerekmektedir.

Kamu yönetiminin önceliğinde yer alması gereken yoksulluğun öncelikle insanlık tarihinin farklı dönemlerinde daima şekil ve içerik değiştirerek büyüdüğü gözlemlenmektedir. Örneğin günümüzde yoksulluk, bir gelir eksikliği şeklinde görünmekten ziyade daha çok "bütünselliği, bölünmezliği ve karşılıklı bağımlılığı" temelinde tüm insan haklarının en baştan ihlali olarak değerlendirilmektedir. (Atılğan, 2004: 123). Yoksulluk tehdidinin bu denli önemli olduğu bir ortamda, kamu politikalarının en öncelikli hedefi olması gereken yoksulluk, uygulamada tam tersine yeterli önceliğe sahip bulunmamaktadır. Kamu politikalarının hazırlanması sürecinde yoksul ve muhtaç durumdaki toplum kesimleri dikkate alınmadan, yapılacak her türlü planlama ve uygulama yoksullukla mücadelede istenen sonucu vermeyeceğinden, toplumsal barış ve huzur sağlanamayacaktır. Dolayısıyla yoksulluk tehdidinin çözümüne uygulanacak kamu politikalarının doğru belirlenmesi ve bunların analizi ile başlanması gerekecektir.

Bu çalışmada sürdürülebilir kamu düzenini en ciddi şekilde tehdit eden yoksulluğun, kamu politikasını belirleyen ve uygulayan kamu yönetimleri tarafından öncelikli bir sorun olarak görülmemesine ve bu şekilde üretilen kamu politikalarının olumsuz sonuçlarına temas edilecektir. Kamu yönetiminde yoksulluğun geçici bir araz olarak görülüp sadece “yönetilmesini” değil kamuya yönelik tüm politikalarla nasıl “alt edilmesi” gerektiğine ilişkin

çeşitli kamu politikası önerilere değinilecektir. Çalışmada ilk olarak yoksulluğun şekil değiştiren içeriği ele alınacak ve ulaştığı boyutlar incelenecektir. Daha sonra yoksulluğun toplumu ve kamu yönetimlerini zorlayan niteliğine ilişkin Türkiye ve diğer ülkelere ait veriler karşılaştırılarak çeşitli tespitler yapılacaktır. Ayrıca bu çalışmada yoksullukla mücadelede, ne tür politikalar belirlenmesi ve uygulanmasının doğru olacağına ait konular tartışılacak, gelir ve istihdama dayalı kamu politikaları örneğinde yoksulluğun ne derece dikkate alındığı incelenecektir. Ayrıca bürokrasinin yoksulluğa ilişkin kamu politikası belirleme sürecindeki yetersiz rolüne özellikle işaret edilecektir. Son bölümde ise çalışmaya ilişkin elde edilen veriler değerlendirilerek geçerli sonuçlar üretilecektir.

## **2.Yoksulluğun Değişim Geçiren Anlamı ve Gelişen Boyutları**

Yoksulluk denilince; "zenginliğin karşıtı olan fakirlik yani sefalet, açlık, yokluk, muhtaçlık, hayatla sürekli mücadele, hayatta kalabilme savaşı, temel ve zorunlu ihtiyaçları yeterince karşılayamama, yeterli varlığa sahip olamama, kazançtan-gelirden mahrum olma ve geçici/kalıcı fakru-zaruret" (Seyyar, 2003: 39) gibi eksiklikler anlaşılmaktadır. Diğer bir ifadeyle yoksulluk; açlık, yetersiz beslenme, barınma olanağının olmaması, eskimiş ya da yıpranmış bir giysi ve temizlenemeyen bir bedenle dilencilik yapma, temiz içme suyuna ulaşamama, temel eğitim ve sağlık hizmetlerine erişememe şeklindeki görüntülerle resmedilmektedir. Bütün bu tasvirlerle rağmen, yoksulluğu bütün unsurlarıyla tanımlamaya yönelik herkesçe kabul edilmiş açık ve nesnel bir yol henüz bulunmamıştır (Temiz, 2008: 62).

Yoksulluk durumu, insani bir sorun olarak en çok tartışıldığı platform olan Birleşmiş Milletler'e göre; "yeterli bir yaşam standardına ulaşma ve diğer sivil, kültürel, ekonomik, siyasal ve sosyal haklardan yararlanma açısından gerekli kaynaklardan, yapabilirliklerden, seçeneklerden, güvenlikten ve güçten sürekli ya da kronik olarak yoksun oluşla belirlenen bir insanlık durumudur" (BM ESK, 2001). Yoksulluğa genel bir çerçeve çizen bu yaklaşıma rağmen yoksulluğu tek bir boyutta, yoksulları ise tek bir grupta toplayarak açıklamak ve böylelikle çözüm aramak mümkün gözükmemektedir. Çünkü yoksulluğun nedenleri, anlamları ve sonuçları farklı sosyo-kültürel bağlamlara göre değişiklik göstermektedir. Yoksulluk sadece yeterli kalori miktarı, yiyecek ve barınma gibi kriterlerle sınırlandırılarak açıklanamaz (Karakaş, 2010: 2). Ayrıca yoksulluk sadece belirli bir tüketimden yoksunluk da değildir, içinde eğitim, sağlık, sosyal sermaye, ulaşım ve iletişim imkânları gibi anlamlı ve değerli görülen belirli bir yaşam standardından mahrum olmak da yer almaktadır (Mitlin, 2003: 395). Ancak her çalışmada olduğu gibi bu çalışmada da konunun merkezindeki yoksulluğu daha iyi kavramak için kategorik bir inceleme yapmak gerekmektedir.

## 2.1. Temel Yoksulluk Kategorileri

Yoksulluk anlaşılmaya çalışıldıkça karmaşıklaşan ve çözülmesi için tam olarak tasnifi mümkün olmayan bir içeriğe sahiptir. Yoksulluğun her dönem şekil değiştirmesi bu durumun kategorik olarak belirlenmesini de zorlaştırmaktadır. Yoksulluğu ele alırken temel kategoriler olarak iki kavram, yoksulluğun önceliklerini belirttiği için daha fazla ön plana çıkmaktadır. Bunlar mutlak ve göreceli yoksulluk kavramlarıdır.

Mutlak yoksulluk kavramı, en temel bireysel gereksinimlerini bile karşılayamayan toplumun en yoksul kesimi için kullanılmakta, açlık sınırının altındaki kitleleri tanımlamaktadır. Diğer bir ifadeyle “mutlak yoksulluk”, insanın biyolojik olarak varlığını sürdürebilmesi için gerekli görülen aynı ve nakdi yardımların altında bir hayat sürmeyi ifade etmektedir (İnsel, 2002: 64). Mutlak anlamda olmayan göreceli yoksulluk ise, açlık sınırının üzerinde olan ancak toplumsal hizmetlerden en az düzeyde yararlanan, yoksulluk sınırının altında kalan kitleleri kapsamaktadır. Diğer bir ifadeyle göreceli yoksulluk, mutlak yoksulluk kadar olmasa da toplum içinde "kabul edilebilir en aşağı tüketim seviyesinin altında olmayı" ifade etmektedir. Bu iki yoksul kesimi ayırmada kullanılan evrensel ölçüt ise elde edilen günlük gelir miktarlarıdır. Günlük bir dolarlık gelir, mutlak yoksulluğun üst sınırı iken, günlük iki dolarlık gelir ise göreceli yoksulluğun üst sınırı olmaktadır. Benzer şekilde yoksullukla mücadelede Dünya Bankası da iki değişik yoksulluk kavramını kabul etmektedir. Bu kavramlardan ilki olan “ekstrem yoksulluk” veya diğer adı ile “açlık sınırında yoksulluk”; satın alma gücü paritesi günlük 1.08 ABD Doları altında olan kişilerden oluşurken, diğeri olağan mutlak yoksulluk olup, açlık seviyesinde değil de, satın alma gücü paritesi 2.15 ABD Doları seviyesinde kabul edilen yoksulluk olarak belirlenmiştir (WB, 2012).

## 2.2. Yoksulluğun Kronik Hali

Yoksulluk; öncelikle yapısal ve sınıfsal temellidir ve tanımlandığı ilişkilerin anlaşılmasını kendiliğinden sağlayan bir içeriğe sahiptir (Ecevit ve Ecevit, 2002: 274). Örneğin bir yoksulluk türü olarak kronik yoksulluğun, salt gelir ya da tüketim boyutuyla ele alınması bu kavramın doğru şekilde tanımlanması ve anlaşılmasını zorlaştıracaktır. Özellikle kronik yoksulluk, kalıcı olarak uzun bir süre boyunca devam etmekte ve büyük ölçüde diğer gelen nesiller tarafından sürdürülmektedir. Bir başka ifadeyle, yoksulluğun kronik hali, yoksulluğun kesintisiz nesilden nesile aktarılması anlamını taşımaktadır (Barrientos and Shepherd, 2003: 3). Kuşaklar boyu devam eden ve bireyin/hane halkının “kronik yoksul” olarak nitelendirilmesi için geçmesi gereken süreyi belirten yoksulluk dönemi de ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Süreklilik, bazen bireyin beş yıl ya da daha uzun süre yoksul olmasıyla biçimlenirken (Hulme and Shepherd, 2003: 405), ABD’de bu süre yaklaşık dört yıl

olarak tespit edilmiştir (She and Livermore, 2006: 5). Sonuçta belirli bir zaman diliminde azaltılmayan yoksulluk süreklilik kazanarak artık kronik hale gelmektedir. Kamu politikalarıyla etkisi azaltılamayıp daha da kronikleşen yoksulluğun uzun süreli olması yani süreklilik kazanması, doğrudan etkilenen tüm bireylerin yeteneklerini ortadan kaldırmakta ve bu tür yoksulluğun tersine çevrilmesi veya yok edilmesi güçleşmektedir. Başka bir ifadeyle yoksulluğun süresi uzadıkça bireylerin ve toplumun bu sorundan kurtulabilme umutları giderek azalmaktadır. Nitekim etkili kamu politikaları yardımıyla Almanya'da yoksullaşan bireylerin yarısı, en geç bir yıl içinde yoksulluktan kurtulabilirken, dört yıllık süreyle yoksul kalanların bu durumdan kurtulma şansları % 20'ye gerilemektedir (Biewen, 2003: 7). Dolayısıyla yoksulluk toplumda kronikleşmeden her türlü tedbirle sona erdirilmesi gereken ve bunun için toplumun tüm imkânlarının kullanılması gereken sorunlu bir hale dönüşmekte ve yoksulluk sürdükçe genelleşen ve sorunlarını yayan bir sosyo-kültürel büyük dalgaya benzemektedir. Toplum adeta yutan bu dalga karşısında Lewis, yoksulluğun kaynağına ilişkin önemli kuramlardan birini ileri sürerek, yoksulların kronikleşen yoksulluk sebebiyle bir toplumsal yapı olarak “yoksulluk kültürüne” sahip bulduklarını ileri sürmüştür. Ona göre yoksulluk, bireysel yetersizliklerden değil, daha geniş bir toplumsal ve kültürel bir atmosferden kaynaklanmakta; “yoksulluk kültürü” ise, kesintisiz kuşaktan kuşağa aktarılmaktadır (Aktaran Giddens, 2005: 314).

### **2.3. Yoksulluk Oranlarındaki Artış**

Dünyada birkaç ülke hariç bugün yoksulluğun vardığı nokta; genel olarak az gelişmiş ülkelerde toplam nüfusun %40 ile %80'i arasında değişirken, gelişmekte olan ülkelerde bu oran %40 civarındadır (Dansuk, 2003: 238). Diğer bir anlatımla Dünya ülkelerinin çoğunda yoksulluk azımsanmayacak oranlardadır. Hatta ülkeler arasındaki gelişmişlik farkı ile ilişkili başka bir yaklaşıma göre; en zengin ülke vatandaşlarının kişi başına milli geliri, en yoksul ülkenin vatandaşlarının milli gelirinden 267 kat daha fazla bir seviyeye yükselmesi (Freeman ve Kagarlitsky, 2008: 19) karşısında artık tüm toplumlar, yoksulluğun yayılan etkisi altındadır. Yoksulluk açık bir şekilde dünden daha hızlı bir şekilde genişlemekte ve artan nüfusla beraber toplumsal kesimleri içine almaktadır. Bu yayılmayı tetikleyen sebepler ise farklı gerekçelere dayanmaktadır. Örneğin gıda yoksulluğunun önemli bir göstergesi olan dünya gıda fiyatları, 2003'den 2010 yılına kadar çok hızlı bir şekilde yükselmiş ve % 85 oranında daha pahalı hale gelmiştir (Kunduracı, 2011: 98). Gıda fiyatlarının artış hızına erişemeyen gelirler sebebiyle, yoksul bireyler önceki yıllara göre daha yetersiz beslenmektedirler. Bu tür zorluklarla birlikte, yoksulların artan hayat pahalılığı, kıtlık, afetler karşısında çaresiz kaldığı tüm ciddi boyuttaki sorunlarına ses verecek toplumsal katmanların

bulunmaması ve bunlar arasındaki farklılaşma ve duyarsızlık da yoksullukla benzer şekilde büyümektedir.

Bireyleri ve ailelerini yoksullaştıran veya yoksulluk içinde bırakan ekonomik, sosyal, siyasal ve çevresel süreçleri tüm ülke kamu yönetimlerinin detaylı olarak incelemesi, araştırması gerekmektedir (Temiz, 2008: 71). Mevcut yoksulluk istatistikleri, maddi mahrumiyet ya da sıkıntılardan daha çok, gelir dağılımı açısından eşitsizliği ölçmektedir. Halbuki yönetimlerin mevcut yoksulluğun nitelik ve niceliğini çok iyi bir şekilde ortaya koyması ve alabileceği tedbirleri buna göre şekillendirmesi gerekir. Çünkü yoksulluk, bütün yönetimler için aynı büyüklük ve şiddette görülmemektedir. Örneğin ABD'de, Amerikan Nüfus Sayımı Bürosu verilerine göre, yoksul sayılan nüfusun %46'sı aynı zamanda kendi evinin sahibidir (CENSUS, 2012:5). Benzer şekilde Almanya'da yıllık net geliri ancak 11.151 avronun altında olan ailelerde yaşayan çocuklar yoksul grubunda sayılmaktadır. Bu hesaplama ile 81 milyon nüfusa sahip Almanya'da 18 yaş altındaki yaklaşık 13 milyon çocuğun %15'inin yoksulluk içinde yaşadığı kabul edilmektedir. Öte yandan yoksul kabul edilmenin sınırı Almanya genelinde Batı Almanya ve eski Doğu Almanya'da bulunan eyaletler arasında da belirgin bir farklılık göstermektedir. 2010 yılında Almanya'nın batısındaki eyaletlerde fakirlik oranı %13, doğusundaki eyaletlerde ise %19 civarında olduğu belirlenmiştir (DESTATIS, 2011: 6). Dolayısıyla ABD ve Almanya örneklerinde de görüldüğü gibi, kamu yönetimi için yoksullukla mücadele politikalarından hangilerinin öncelikli olarak görülmesi gerektiği yoksulluk anlayışından kaynaklı olarak ülkeden ülkeye değişebilecektir.

#### **2.4. Türkiye'deki Yoksulluğun Genel Çerçevesi**

Genel olarak yoksulluk, bütün ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de önemli sorunların başındadır ve nüfusun yaklaşık %40'ı, farklı derecelerde olmakla birlikte, yoksul sayılmaktadır (TÜİK, 2011: 2). Resmi kurum araştırmalarına göre; Türkiye'de yoksulluk sınırının altında yaşayan insanların sayısı 1987 yılında, nüfusun %17'sini oluştururken, 1994 yılında bu oran %21'e ulaşmış, 2005 yılında %20'ye düşmüş 2008 yılında ise %17,11'e kadar gerilemiş (TÜİK, 2009: 1) iken 2010'daki verilere göre %18,08 oranı ile tekrar artışa geçmiştir. Aynı şekilde gelir dağılımının da 2005'den itibaren bozularak %7,3 oranından 2007 ve 2008 araştırmalarında %8,1'e kadar yükseldiği tespit edilmiştir (TÜİK, 2010: 1).

Türkiye'nin birçok bölgesinde son yıllarda yaşanan farkındalıklara rağmen derin ve kalıcı nitelikte bir yoksulluğun bulunduğu ve bu konuda günümüze kadar etkili bir mücadele politikası geliştirilemediği gözlemlenmektedir. Türkiye'de yoksulluğun azaltılmasına yönelik olarak uygulanan politikalardaki en önemli eksiklik, yoksulluk sınırının altında olan nüfusa ait

detaylı yoksulluk gerekçelerini açıklayan ciddi bir veri tabanının olmayışıdır. Öte yandan yoksulluğun azaltılması için farklı kamu kurumları tarafından gerçekleştirilen yardım faaliyetleri arasında yeterli koordinasyon mevcut değildir. Benzer nitelikteki faaliyetler, farklı kurumlar tarafından gerçekleştirilmekte ve az olan yardım ve yatırımlara yönelik kaynakların etkinliği azalmaktadır (Güneş, 2012: 157). Ayrıca yoksulluğu azaltmak için gerçekleştirilen kamu sosyal transfer harcamalarının etkisinin önemli olmasına karşın, bazı yoksul kesimlerde uygulanan transferlerde bu tür bir başarı elde edilememiştir (Sarısoy, Koç, 2010: 345).

Yoksulluk toplumda sadece görüldüğü alanlarda değil, ayrıca ahlaki çözüme, aile parçalanmaları, fiziki/ruhsal kronik hastalıklar başta olmak üzere suç, terör, göç gibi önemli sorunlarla doğrudan ve karşılıklı neden/sonuç ilişkisine sahiptir. Küreselleşme ve artan kentsel göçle birlikte yanlış uygulanan politikalar sonucu daha da belirgin hale gelen bu sorun, sosyal bütünleşmenin yanı sıra sosyo/ekonomik kalkınmayı da engellemektedir (Yaşar ve Açıkgoz, 2011: 406). Dolayısıyla tüm dolaylı sonuçları ile yoksulluğun toplumun kapasite ve yapabilirliğine doğrudan engel bir durum oluşturduğu kabul edilmelidir. Yoksulluk azaltılmadan uygulanacak tüm politikalar, toplumdaki olumlu ve yeterli sonucu veremeyecektir. Kamunun en öncelikli hedefi olması gerek yoksulluk, bu sebeple sıradan politikalarla geçiştirilecek kadar basit ve kolay bir sorun değildir. Çünkü yoksulluğu azaltmaya çalışan her girişimin aynı zamanda yoksulluğu üreten yapısal nedenleri de yok etmeyi hedeflemesi gerekmektedir ve ancak gerçek anlamda bu tür bir yoksullukla mücadele anlayışında yapısal dönüşümler sağlanabilir (Buz, 2003: 159). Bu yapısal dönüşüm arayışı olmaksızın yoksulluk yüzünden toplumsal yaşama aktif şekilde katılamayan yoksullar, hem toplumsal işlevlerinden yoksun duruma düşecek, hem de günümüz emek piyasasından, siyasal süreçlerden ve toplumsal ilişki ağlarından dışlanacaklardır. Bu durum, yoksulların toplumsal pozisyonlarını, politik etkinliklerini ve iyileşme olasılıklarını ayrıca etkileyerek mevcut yoksulluklarını daha da kronikleştirecek (Karakaş, 2010: 11) ve bu durum tüm toplumu tamamen kaplayana kadar devam edecektir.

### **3. Yoksulluğun Yönetimleri Zorlayan Niteliği**

Yoksulluk, ekonomik bir kategori olmanın ötesinde, bizzat kişilerin içinde yaşadığı, farklı şekilde anlamlandırdığı, başa çıkmak için çeşitli yollara başvurduğu toplumsal bir durumdur (Erdoğan, 2002: 9-10). Bu toplumsal durumda yoksulların birçoğu; çalışma yaşamının dışında kalan, çalışamayan veya çalışsa da yeterli bir gelire sahip olamayan engelli, yaşlı ve kimsesiz olarak kabul edilen insanlardan oluşmaktadır. Son dönemde küreselleşme sürecinin ücretleri sürekli aşındırması ve yarı zamanlı, geçici ve sosyal güvenlikli yoksun çalışma koşullarını doğurması; bir işi olmayanlar bir yana ayrıca işi olan ancak “çalışan

yoksulları” ortaya çıkarmıştır. Artık yoksulluk, çalışmama, dolayısıyla ücretten yoksun olmanın ötesine taşınmakta ve çalışan kesim de yoksulluk kapsamına girebilmektedir. Bu durum kamu yönetimlerinin en çok zorlandığı konuların başında gelmektedir. Çalıştığı halde yoksul durumda bulunanların sorunlarını da kamu yönetimlerinin dikkate alması gerekmektedir.

Yoksulluğun en çok yaşandığı toplumsal kesim, bazı özellikleri sebebiyle göz önünde olmayıp dışlanmış durumda olan ve sesi duyulmayanlardan oluşan kesimdir. Bu kesimin yaşadığı sosyal dışlanma, bireyin sosyal faaliyetlerde hayatın dışında kalmasını ifade etmekle birlikte, sermaye birikim sürecinin dışında kalması ve ekonomik büyümeye yaptığı katkıdan adil olarak yararlanamamasını da doğuran çok boyutlu bir kavramdır (Sapancalı, 2005: 22). Yoksulluk sonrası gelişen sosyal dışlanma, toplumda yalnızca gelir dağılımı bakımından değil, yoksulların erişemeyeceği ekonomik, toplumsal ve siyasal fırsatlar bakımından da eşitsizliklerin ortaya çıkması ve bu eşitsizliklerin kendini tetikleyen bir biçimde yaygınlaşmasını da beraberinde getirmektedir (DPT,2007: 2). Örneğin engelli kişilerin oluşturduğu toplumsal grup çalışma yaşamından ayrı kalmakla yoksulluğa ve sürekli biçimde yoksul kalmaya mecbur bırakılmaktadır. Eldeki veriler engelli insanların diğer bireylere göre yoksul duruma düşme olasılıklarının çok daha yüksek olduğunu göstermektedir (Bird vd, 2004: 6). Dünya Bankası'na göre; günde 1 ABD dolarından az gelir elde eden ve temel insani gereksinimlerini dahi karşılayamayan kronik yoksulların yaklaşık beşte birini sadece engelliler oluşturmaktadır (UNICEF, 2007: 5). Engelliler örneğinde olduğu gibi yoksullukla beraber sosyal dışlanmaya maruz kalan birey ve grupların ekonomik ve sosyal hayata aktif katılımlarının artırılarak toplumsal dayanışma ve bütünleşmenin sağlanması, çağdaş sosyal devletin başlıca görevleri arasındadır (Buldam, 2008: 24).

### **3.1. Yoksulluk Karşısında Kamunun Sorumluluğu**

Yoksulluğun toplumda yol açtığı olumsuzluklar, kamu yararını doğrudan ilgilendirmektedir. Bu nedenle yoksullukla mücadele politikalarının planlanması, üretilmesi, uygulamaya konulması, denetlenmesi, sorgulanması, revize edilmesi kamu yönetimi olarak devletin görev alanına girmektedir. Bu politikalar, devletin planlama, yasama ve yürütme organları tarafından uygulanmalıdır. Demokratik yönetimlerde yoksullukla mücadele doğrultusunda izlenecek kamusal ve yarı kamusal politikaların yapılanma süreçlerinde; yerel yönetimler, sendikalar, meslek örgütleri, gönüllü kuruluşlar, medya, üniversiteler vb. kurumların devletle uyum içerisinde bu sorunun çözümüne katkıda bulunmaları beklenmelidir (Altan, 2004: 151).



Toplumunu tehdit eden tüm olumsuz sonuçları sebebiyle, yoksulluğu kendi haline bırakmak veya yetersiz politikalarla kontrol altına almaya çalışmak ilk olarak kamu yönetimi sorumluluğu ile bağdaşmayacaktır. Çünkü yoksulların korunması bir bakıma toplumsal düzenin korunmasıyla aynı anlama gelmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının, devletin temel amaç ve görevlerini tanımlayan 5. maddesinde de "...kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır" denilerek, yoksullukla mücadele politikalarının asıl sorumluluğunu devlete verilmiştir. Bu amaçla, makro ve mikro ekonomi politikaları ile GSYİH, milli gelir, üretim ilişkilerinin ve ticaret dengelerinin düzenlenmesi, vergi politikaları oluşturulması, çalışanların haklarının yasalarla düzenlenmesi, sosyal dengelerin sağlanması, eğitim, sağlık, altyapı hizmetlerinin sağlanması, aktif ve pasif istihdam politikalarının uygulanması, sermaye piyasasının düzenlenmesi gibi kamusal önlemlerle tüm ülke vatandaşlarının sosyal risklere maruz kalmalarının ve yoksullaşmalarının devlet eliyle önüne geçilmesi gerekmektedir.

### **3.2.Küreselleşme ile Değişen Politikalar**

Günümüzde ulus-devlet algısının dönüşüm geçirmesi ile birçok devletin, ekonomik ve sosyal sorumluluktan yoksullar aleyhine çekilme isteği açıkça görülmektedir (Cohen, 2000: 46). Ayrıca son yıllarda çalışma koşullarının zorlaşması, ücretlerin düşme eğiliminin artması ve çalışma süresinin parçalı/dağınık olması ile yoksullar için bir güvence sayılan "sürekli gelir" de tarihe karışma eğilimi göstermekte (Kesgin, 2011: 70) ve sermayenin uçucu olması nedeniyle kamu yönetimlerinin vergi toplama gücü azalmakta, bu durum hükümetlerin zayıflamasına ve yönetimlerin sosyal refah uygulamalarının gecikmesine veya azaltılmasına sebep olmaktadır. Ayrıca ekonomik ve sosyal düzene etkide bulunan birçok farklı politika ile bölgesel düzeyde yaşanan makroekonomik düzensizlikler, kriz ve çalkantılar yoksulluğun görünümünü ekonomik açıdan derinleştirmektedir. Özellikle kapitalist süreç mutlak yoksulluğun, devletin ve sivil toplumun uygulayacağı istihdam politikaları ve sosyal güvenlik tedbirleri ile telafi edilebilme ihtimalini azaltmakta, yeni yoksulluk olgusunun içeriğini daha yerleşik, derin ve psikolojik boyutlu sorunlar sarmalına dönüştürebilmektedir. Farklı toplumlar söz konusu olduğunda süreç içerisinde devletin, küresel ekonomik ve siyasal düzenin de etkisi ile başta ekonomi olmak üzere sosyal sorumluluk alanından çekilmesi; işsizlik, sosyal güvensizlik, gelecekle ilgili iş ve gelir beklentisi üst üste gelince bu yöndeki umutların azalmasına yol açmaktadır (Karakaş, 2010: 5).

Küreselleşmenin de katkıda bulunduğu yoksullukla ilgili devlet dışında, hem yerel yönetimlerin ve hem de uluslararası kurumların bir takım sosyal politika arayışında bulunduğu görülmektedir. Ancak “sosyal ilişkilerde dünya çapında bir yoğunlaşma, küresel bağlantılarda genişleme, derinleşme ve yayılma eğilimi ya da karşılıklı bağımlılıkta hızlanma olarak tanımlanan” (Subaşat, 2004: 58) küreselleşme; mevcut yapısı gereği, bir yandan artan yoksulları korumak için daha fazla sosyal güvenliğe ve sosyal korumaya ihtiyaç hissettiren, diğer yandan da bu politikaların uygulanabilmesini ve bunları finanse edilme kabiliyetini zorlaştırmaktadır (Esping-Andersen, 1994: 3). Uluslararası şartlar içerisinde ülkelerin uyguladığı yapısal uyum politikaları, piyasa sistemine hızla geçiş için verilen direktifler, azaltılan yardım miktarları, yardımların en yoksul ülkeler yerine başka yerlere ve bölgelere aktarılması, OECD ülkelerinin örneğin tarım alanındaki korumacılığı sürdürmesi ve bu yüzden sosyal transferlere daha az kaynak ayrılması, silah ticaretinin düzenlenmemesi sonucu oluşan vergi kayıpları, yüksek borç krizi içinde olan ülkelerin borçlarının silinmesindeki başarısızlık gibi birçok farklı faktör (Temiz, 2008: 77), yoksullukla mücadelede sadece yerel değil uluslararası nitelikteki yapı, kurum ve kararların da etkili olduğunu göstermektedir.

#### **4. Yoksullukla Mücadelede Kamu Politikaları**

Kamu politikası faaliyeti, toplumsal nitelikteki sorunları önceden tespit etme ve bunların çözümünün belirlenmesi sürecinden oluşmaktadır ve çalışmanın konusu olan yoksullukla mücadelede en önemli çözüm aracıdır. Yoksullukla ilgili doğru politikaların belirlenmesi ve bu politikaların doğru şekilde analizi için ilk olarak kamu yönetiminde yürütülen politika sürecini genel olarak incelemek gerekir.

##### **4.1. Genel Olarak Kamu Politikası Süreci**

Kamu politikası, kamuya ait sosyal ve süreklilik kazanan nitelikteki sorunlara karşı çözüm arayışlarının belirlenip uygulanmasında takip edilmesi gereken bir süreci ifade etmektedir. Tespit edilen politik sorunlara ilişkin karar alma, kararların uygulanması, kamu politikasını belirleyen aktörler ve benzeri özellikler sebebiyle kamu politikası süreci diğer tüm idari faaliyetlerden ayrılmaktadır. İdari hizmet sayılmanın ötesinde Anderson’a göre, “kamu politikası; kamu ile ilgili kuruluş veya kişiler (aktörler) tarafından bir toplumsal sorunu çözmede izlenen amaçlı hareketler bütünüdür” (1994: 3). Lowi ve Ginsburg (1996: 607) açısından kamu politikasını “bir ödül ya da ceza olabilecek bir yaptırımla desteklenen, resmi olarak açıklanan bir niyet ifadesi” olarak görmek gerekir. Kamu politikasına ilişkin Dunn tarafından yapılan diğer bir tanım da ise, “seçme” eylemine vurgu yapılmaktadır. Buna göre, kamu politikası, “kamu görevlileri ya da kurumları tarafından yapılan ve hiçbir şey yapmama kararları da dâhil olmak üzere az ya da çok birbirleriyle ilişkili seçimler dizisidir” (Dunn,

1981: 61). Tüm bu tanımlamalara göre kamu politikaları; mevcut sosyo-ekonomik durumu değiştirmeye yönelik kamu yönetimlerince yapılan müdahale süreci olarak tanımlanmaktadır. Kamu politikaları ile toplumda sosyal bir değişim ve iyileşme amaçlanmaktadır. Politika süreci, bu değişimi gerçekleştirmek için genellikle, ilgili tarafların işbirliği içerisinde kamu problemlerine tarafsız, nesnel çözümler araması şeklinde değil, tersine çıkarları çatışan tarafların mücadelesi biçiminde ortaya çıkmaktadır.

Kamu politikası faaliyetleri arasında kanun yapma, idari düzenlemeleri gerçekleştirme, alternatif çözüm önerileri arasında seçim yapma ve sorunları çözecek en uygun yöntemleri belirleme öncelikle yer almaktadır. Kamu politikalarının tespit edilmesi ve uygulanması aynı zamanda kamu yönetimine yön veren daha çok siyasi yöneticilerin görevidir. Siyasilerin belirli sorunların çözümü için aldıkları kararlar ve izledikleri yöntemler kamu politikasının içeriğini oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2010: 9). Ancak kamu politikalarının tespitinde karar alıcı gözükken siyasi iktidarların, tamamen bağımsız olmadığını belirtmek gerekir. Kamuoyunun, çeşitli çıkar gruplarının, sivil toplum kuruluşlarının, siyasi partilerin, bürokrasinin ve basının siyasi iktidarlar karşısında kamu politikalarının oluşumunda ve uygulanmasında önemli etkileri söz konusudur (Göküş,2000: 37). Ayrıca toplumsal kültürel yapının sosyal sorunlara ilişkin sahip olduğu değerler de önemli görülmektedir. Örneğin toplumun sahip olduğu inanç ve kültürel değerlerle yoksulluk gibi bir konunun nasıl algılandığının da politika belirleme sürecinde incelenmesi gerekebilir. Diğer yandan yoksullukla mücadelede düşünülen kamu politikasının siyasi sistem içinde nasıl üretildiğini, bu konuda kurumların ve süreçlerin, özellikle yoksulluktan etkilenen çevrelerde üretilen talepleri ne şekilde dikkate ele aldıkları, yoksulluk sorununda beliren taraflar, çıkar grupları, seçmenler, yöneticiler, milletvekilleri ve diğer siyasi aktörlerin bu konudaki siyasa yapım sürecinde nasıl davrandıklarının detaylıca irdelenmesi gerekir (Dye, 1992:328). Bu incelemede örneğin kamu politikasının çare olacağı sorun için gündem oluşturma aşaması, toplumu tehdit eden problemler ve alternatif çözümlerin kamuoyu veya seçkinler nezdinde önem kazanıp kaybettiği bir süreci ifade etmektedir. Özellikle yoksullukla mücadelenin politik gündemde sürekli yer almasının hangi toplumsal grup ve güçler tarafından talep edilebileceği bir soru olarak karşımızda durmaktadır.

Bir kamu probleminin gündeme gelebilmesi için bir “sorun” haline dönüşmesi ya da kamuoyunun dikkatini çeken bir konu haline gelmesi gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle kamu politikası ihtiyacı, öncelikle bir toplumsal sorunun varlığını gerektirmektedir. Kişi, grup ya da kurumlar bir sorunun varlığını değerlendirdiklerinde ilk olarak bu konuda toplumsal talep ve beklentilerini dile getirir ve bunları yasal ve meşru otoritelere iletirler. Kamu politikalarının

gündeme gelmesinde rol oynayan başlıca unsurlar; seçmenler, siyasal partiler, kamu kurumları, çıkar grupları ve medya şeklinde sıralanmaktadır. Ancak kamu politikalarının oluşumunda; toplumun isteklerinin, sermaye sahipleri çıkarlarının ya da siyasetçilerin, bürokratların isteklerinin daha etkili olduğu yönünde çeşitli görüşler ileri sürülmektedir. Politika süreci de belirtilen tarafların işbirliği içerisinde kamu problemlerine tarafsız, nesnel çözümler arama süreci değil, sıralanan grupların çıkarları ve çatışan tarafların mücadelesi biçiminde ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla yoksulluk konusunun bir politika sürecine “sorun” şeklinde konu olabilmesi için, kimi toplumsal grupların çıkarlarının böyle bir sorununun çözümünü istemesi ve desteklemesi gerekecektir.

Yoksulluk sorunu için de geçerli olacak şekilde Parsons’a göre, toplumdaki problemin tanımlanma, yapılandırma, belirli sınırlar içerisine yerleştirilme ve isimlendirilme süreci, probleme ilişkin bir kamu politikası oluşturmak bakımından son derece önemlidir (Parsons, 1995: 87-88). Sorunun tam olarak tanımlanmasına ilişkin Dunn’a göre, politika yapıcılar, doğru tanımlanmış problemlere yanlış çözümler bulmaları nedeniyle değil, genellikle, yanlış tanımlanmış problemleri çözmeye çabaladıkları sırada hata yapmaktadırlar (Dunn, 1981: 133-134). O halde yoksulluğu içerik ve çerçeve olarak kısıtlayan sorun tanımlamalarının aslında bugüne değin yoksullukla mücadelede etkili bir politika için engel oluşturduğunu belirtmek gerekir. Özellikle siyasi iktidarlar tarafından hükümet programlarında yoksulluk sorununa yapılan atıflar ve bu sorunla mücadeleye özel olarak yer verilmesinin, sorunun siyasiler tarafından kabul edilmesi açısından önemli bir aşama olduğunu belirtmek gerekir. Sorunun kabul edilmesinde mutlaka yoksulluğun nedenlerinin ve sonuçlarının iyi tahlil edilmesi gerekmektedir. Sebepleri doğru gerekçelere dayanmayan sorunların doğru reçetelere kavuşamayacağı gerçeğinden hareketle, özellikle yoksulluğa çare olacak politikaların belirlenmesinde, yoksulluğun gerçek nedenlerinin mevcut sosyal ve ekonomik yapı dikkate alınarak irdelenmesi gerekecektir.

#### **4.2. Politika Tespitinde Yoksulluk Nedenlerinin Doğru Şekilde Belirlenmesi**

Toplumsal problemlerin tanımlanması ve alternatif çözümlerin önerilmesi politika sürecinin en önemli safhalarından biridir. Yoksullukla mücadele edebilmek ve bu yolda mesafe alabilmek için hangi şartların yoksulluğu doğurduğunu iyi belirlemek ve bu konuda politikalar geliştirmek gerekir. Yoksulluğun nedenlerinin tespitiyle ilgili farklı görüşler bulunmaktadır. Çoğu zaman yoksulluk, ekonomik bir sonuçla ilişkilendirilerek toplumun içinde yer aldığı ekonomik azgelişmişliği açıklamada farklı kuramlar içerisinde ele alınmıştır. Bunlar arasında en çok kullanılan Ragnar Nurkse’un “kapalı çember” kuramıdır. Nurkse, bir ekonominin geri kalmışlığını onun düşük gelir, düşük tasarruf, düşük yatırım ve tekrar düşük

gelir seviyesine bağlayarak bir ülkenin giderek bir kısır döngü içinde denge oluşturduğunu ileri sürmektedir. O'na göre bir ülke içine girdiği kısır döngünün sonucu olarak sadece yoksul olduğu için yoksuldur (Nurkse, 1952: 574). Yoksulluk bu yaklaşımda, doğrudan ekonomik bir sonuç olarak görüldüğünden, kendiliğinden bir ülkenin “ekonomik kaderine” dönüşmekte ve bu sorunun çözümü ekonomik gelişmişliğe ve bu konuda geliştirilecek ekonomi politikalarına bağlanmaktadır.

Yoksulluğun nedenlerine dair bazı yaklaşımlar uluslararası ilişkiler çerçevesinde küresel sistemle ilişkili sebeplere vurgu yaparken, ekonomi dışı ulusal ölçekteki idari ve mali yapı ile beraber eğitime odaklanan yaklaşımlar da bulunmaktadır. Bunların yanında yoksulluğa etkisi görülen doğal, demografik, coğrafi, iktisadi, siyasi, kültürel etkenlerle ilgili tespitler de söz konusudur. Yoksulluğu tetikleyen bu etkenlerin muhtemel sonuçları arasında açlıktan ölme, ortalama ömrün kısalığı, evsizlik, uyuşturucu kullanımı, sosyal tecrit, intihar, çocuk işçi sayısında artış, kayıt dışı ekonomi, yetersiz sağlık hizmeti, siyasal marjinalleşme, göç, iltica gibi çok farklı kriterler gösterilmekte ve bunların hepsi birlikte değerlendirildiğinde ise kamu yönetimleri için yoksulluğu anlamak zorlaşmakta ve içinden çıkılması imkansız kısır bir döngüye girilmektedir (Konuk, Bayram, 2009: 19). Yoksulluğu anlamada ilişkili olan bu duruma örnek olarak; 1980'lerde ABD'deki Reagan yönetimi kamu politikalarının yoksullukla mücadelede kamu transferlerinin yoksulluğu ve tembelliği beslediğini kabul ederek, yoksulluğu suçlayan bir söylemi kullanması gösterilebilir (Sanders, 1991:180).

Kamu yönetimlerinin yoksullukla mücadelede uygun politika belirleme veya bu politikaları sonuç alıcı şekilde sürdürme konusundaki hatalarının temelinde, yoksulluğu tamamen ekonomi tabanlı bir sorun olarak ele almaları yatmaktadır. Bu durumun sebebi, yoksulluğun ekonomik verilerle izahının kolay yapılabilmesidir. Üstelik sadece ekonomik verilerle ele alınan yoksulluk anlayışı; salt gelirden veya kaynaktan değil, aynı zamanda fırsatlardan da yoksun olmayı da içermemektedir (Atılğan, 2004: 148). Yoksulluğa yönelik bu tür ekonomist yaklaşımların temelindeki inanç, bilimsel bilginin, doğayı denetleme aracı olarak kullanılabileceği anlayışı paralelinde, toplumu denetleme ve sosyal sorunları çözme işlevi yüklenebileceği türünden, modern dönemlerin başından beri hüküm süren bir kabule dayanmaktadır (Konuk, Bayram, 2009: 20). Dolayısıyla yoksulluğu sadece iktisadi etkileşimler çerçevesinde ele almak, sorunu tanımlamada daha en baştan eksiklikler içermektedir. Ayrıca siyasal, akademik, etik çözüm ve politikaları göz ardı edip, sadece ekonomik tabanlı bir politika üzerinden yoksulluğa odaklanmak (Yapa, 1996: 710), yoksulluğun neden şimdiye kadar yok edilmediğinin bir cevabı olarak görülmesi gerekir. Çünkü yoksulluk, tek başına ekonomik bir kategori olmanın ötesinde, kişilerin içinde

yaşadığı, anlamlandırdığı, başa çıkmak için çeşitli yollara başvurduğu sosyal tabanı geniş toplumsal bir yapının neticesidir (Erdoğan, 2002: 9-10). Sonuçta yoksullukla mücadeleyi sadece ekonomi politikaları ile sınırlamaksızın eğitim, bilim, teknoloji, sağlık, çalışma, kültür, spor vb. politikalarla da ilişkilendirerek ele almak ve politik tercihlerin sonuçları ile karşılaştırmak gerekmektedir. Bu amaçla yoksulluk gibi sosyal sorunları hedefleyen sosyal politikaları kamu politikaları içerisindeki rolü ve önemi sebebiyle incelemek gerekecektir.

### **4.3. Sosyal İçerikli Kamu Politikaları**

Dünyada birçok uygulama sonucuna bakıldığında yoksullukla mücadelede ya da yoksulluğun kontrol edilmesinde kullanılan sosyal politikaların zamanla yoksulluğu azaltıcı yönde etkilediği görülmektedir (Alcock, 1997: 9). Bu anlamda kamu politikalarının yoksulluğa yönelik olan “sosyal politika” faaliyetleri; her açıdan yoksulluk düzeyini azaltarak, insanların yaşam standardını yükselterek, genel sosyal risklere karşı uygun bir koruma ve yüksek nitelikte ve uygun istihdam düzeyi sağlayarak, sosyal adaleti en üst düzeye yükseltmede ve bireylerin refahını arttırmada vazgeçilmez ve önemli görülmektedir. Sosyal politikalar, daha çok yoksulluk sorununun yol açtığı sosyal sakıncaların önlenmesini ya da olabildiğince azaltılmasını hedeflemektedir. Bu politikaları ekonomi politikalarından önemli ölçüde ayıran özellik, sosyal politikaların önleyici ve koruyucu işlevlerinin yoksulluk bağlamında öne çıkmasıdır. Sosyal politikaların kendine mahsus bir takım araçları, mevcut sorunların azaltılıp, giderilmesinde önemli ölçüde rol oynamaktadır (Altan, 2004: 151). Diğer bir ifadeyle sosyal politika; yoksulluğu doğuran, büyüten ve kronikleştirip diğer nesillere aktaran sorunların çözülmesinde diğer ekonomik ve sektörel politikaların vazgeçilmez tamamlayıcısı olarak işlev görmektedir. Ekonomik politikaların sosyal açıdan dezavantajlı olan toplumsal gruplara pozitif etkileri olabileceği ancak tek başına yoksulluk sorununun, ancak diğer politik alanlarla ilişki içinde olan kapsamlı bir sosyal politika ile tamamen ortaya konulabileceği kabul edilmektedir.

Yoksulluk karşısında kamu politikaları içerisinde ilk akla gelen ve en geniş uygulama alanı bulan sosyal ve ekonomik içerikli politikalar, sonuçları hemen ortaya çıkmayan, uzun süreli, bir bütünlük içermesi gereken programları barındırmalıdır. Sosyal politikalar, toplumun sosyal ve ekonomik düzenini değiştirmeye veya bu düzeni sürdürülebilir şekilde iyileştirmeye yönelik çalışmaları içermelidir. Bu anlamı ile sosyal politika, genel olarak, tüm sosyal grupların her şekilde ve kayıtsız şartsız eşit olması gerektiği; üretim faktörleri, yaşam koşulları ve statülerin doğurduğu bazı istisnalar dışında tamamen eşit dağıldığı bir toplum oluşturma amacını taşımaktadır. Çünkü sosyal politikalar, uygulama alanları ile incelendiğinde büyük ölçüde merkezi idarenin yani devletin politikalarıdır. Dolayısıyla sosyal devlet olmanın

kaçınılmaz bir sonucu olarak görülebilirler. Sosyal politikalar sosyal ihtiyaçlar açısından; “bir yandan devletin toplumsal sınıflar ve çıkarlar arasında uzlaşma sağlama ihtiyacı ve arayışıyla ilgiliyken, öte yandan devletin daha geniş alanda sosyal eşitlik ve adalet sağlama yükümlülüğünden doğmaktadır” (Koray, 2007: 27). Sosyal politikaların geniş anlamda sosyal eşitlik ve sosyal adalet sağlayıcı bir işlev ve nitelik kazanması, bu politikaların haklar düzleminde hukuki bir temele oturması ve yurttaşlık anlayışına sosyal bir boyut eklenmesi ile ilgilidir. Sosyal politikaların hak temelli bir zemine oturması, toplumun bir bütün olarak kendini koruma hareketi olarak da değerlendirilebilir. Hak temelli sosyal politika anlayışının yoksulları, işsizleri, yardıma muhtaç kesimleri yurttaş olarak bütüncül şekilde kavraması gerektiği kabul edilmektedir (Metin, 2011: 181).

Birleşmiş Milletler tarafından yayınlanan son insani gelişme endeks raporunda Türkiye 79. sırada yer almaktadır. Aynı rapora göre Türkiye gelir sıralamasında ise 15. sıradadır. Gelirin üst sıralarda yer almasına rağmen gelişmişliğin gerilerde kalmasına işaret eden bu durum, yoksulluğun salt kişi başına gelir artırımını ile giderilemeyeceğini, sosyal politika uygulamalarının yoksullukla mücadele bir araç olarak mutlaka kullanılması gerektiğini göstermektedir. Bu nedenle genel olarak sosyal hizmetlerin iyileştirilmesi, kapsamlarının genişletilmesi, sosyal yardımlarla birlikte ele alınması yoksulluğun etkilerini bir dereceye kadar hafifleteceği değerlendirilmektedir (Şener, 2010: 21). Ancak uygulamalara yakından bakıldığında söz konusu bu amaç, çoğu zaman bir ütopya olarak kalmakta ve beklentiler tamamıyla gerçekleşmemektedir. Buna rağmen Türkiye örneğinde bazı sosyal politikalar ile işsizler, yoksullar veya güvencesiz çalışanların toplumdaki diğer sınıflar karşısında yaşam standartlarının iyileştirilmesi yönünde bazı adımların atılmasına imkan elde edildiği görülmektedir (Bulut, 2011: 58).

#### **4.4. Sosyal Politikaların Belirlenmesinde Bürokrasinin Yeri**

Politika yoluyla kamu yönetiminin toplumsal sorunlara çare aradığı süreçte, etkin rol oynayan kesimlerden en önemlisi olarak kamu bürokrasisi öne çıkmaktadır. Bürokrasi üstlendiği kamusal rol sebebiyle kamu kurumlarının temelidir ve bu yapının doğuracağı aksaklıkların kamu kesiminin başarısızlığına neden olacağı belirtilmektedir (Bakırtaş, 2007: 103). Çağdaş siyasal sistemlerde belirlenen kamu politikalarının ve alınan kararların uygulamasında siyasi aktörlerle bürokratların işbirliği yapmaları gerekmektedir. Aksi halde, hem politika kararları, hem yasal düzenlemeler uygulamaya geçirilemeyecek ya da kamu politikalarından beklenen amaç elde edilemeyecektir (Eryılmaz, 2004: 105).

Kamu politikalarının oluşumunda bürokrasi, sahip olduğu pozisyon ve yetkileri itibarıyla siyasi karar vericileri etkileme imkânına sahiptir. Diğer bir ifadeyle bürokrasinin,

siyasi iktidarın belirlediği genel politikaların uygulayıcısı konumundan öte, mevcut uzmanlık yetki ve pozisyonu nedeniyle siyasi karar alıcıları belli noktalarda etkileyebilmekte hatta siyasi karar alma gücüne ortak olabilmektedir. Özellikle bu durum kamu politikalarının oluşumu sürecinde kendini daha kolay göstermektedir. Siyasi iktidar tarafından yürütülen kamu politikalarını tespit etme ile bürokrasinin bunu uygulamaya koyma sürecini birbirinden ayırmak hukuken kolay olsa da pratikte tam olarak bunu yapmak mümkün değildir. Bunun en önemli sebebi siyasal ve yönetsel nitelemeler ve kamu politikalarının oluşturma süreçlerinin birbirini izleyen aşamalardan oluşmasıdır.

Özellikle kamu politikalarının hazırlanması ve uygulanması süreçlerinde bürokrasi ile siyasi iktidar iç içedir. Her ne kadar bürokratlar siyasi tercihleri olmayan, uygulanacak politikalara karşı tarafsız bir yaklaşım gösteren, sadece idari-teknik konularla ilgilenen ve siyasetçilerin sıkı denetimleri altındaki bir topluluk oldukları varsayılsa da fiili durum bunu tam olarak yansıtmamaktadır (Eryılmaz, 2004: 102- 104). Uygulamada özellikle üst kademe bürokratlarının, kendi konularının uzmanı veya teknik bilgisine sahip olmaları nedeniyle siyasi karar alıcıları yönlendirebildikleri kabul edilmektedir. Bu yönlendirmenin derecesi, siyasilerin belli konularda bilgi ve deneyim sahibi olmadığı, ya da bu konulara ayıracak zamanları bulunmadığı durumlarda daha çok gerçekleşebilmektedir. Ayrıca bazı politikaların yeterince ayrıntılı düzenlenmemesi durumlarında da bürokrasi bu boşlukları kendi görüş veya anlayışını devreye sokarak doldurma yoluna gidebilmektedir (Göküş, 2000: 42). Dolayısıyla bürokrasi, kamu politikalarının hem belirlenmesi ve hem de uygulanması sürecinde kritik bir konumda yer aldığından önemli bir yetkiyi kullanmaktadır. Özellikle üst seviye politikaları destekleyecek ve tamamlayacak olan alt kategorideki politikaların belirlenmesi yanında tüm kamu politikalarının uygulanırken karşılıklı koordine edilmesi faaliyetlerinin tamamen bürokrasi tarafından yerine getirildiği görülmektedir. Sonuç olarak bürokrasi ve siyasi karar vericilerin birbirleriyle çok yakın ilişkide bulunarak çoğu zaman içice ve birlikte icraatta buldukları kabul edilmektedir. Bu ilişkide bürokrasinin, siyasi düşünceden farklılaşan temel amacı, toplumsal ihtiyaçlara daha duyarlı kamu politikasının oluşturulmasını özendirmek ve bunu yaparken de etkinliğe, verimliliğe ve toplumsal ihtiyaçları sağlamaya yönelik çalışmalarda bulunmak olmalıdır (Göküş, 2000: 37). Bürokrasinin özellikle Türkiye ölçeğinde yoksullukla mücadelede siyasi iktidarlara rahatlıkla yönlendirebileceği, kamu politikalarının şekillendirilmesinde etkili olabileceği görülmektedir.

#### **4.5. Yoksullukla Mücadelede Görülen Kamu Politikası Hataları**

Yoksullukla mücadeleyi hedefleyen kamu politikaları arasında ortaya çıkan uyumsuzluk ve yanlışlıklar, yoksulluğun çözümünü geciktirmekte ve bazen daha da artırmaktadır. Örneğin



sosyal yardımların yoksulluğa etkisi tam olarak incelenmeden ve sonuçları takip edilmeden sadece yardım yapılmış olmasını öne çıkaran bir politika anlayışı, yoksulluğu önlemede fayda sağlamayacaktır. Ayrıca yürürlükteki sosyal yardım mekanizmalarının hemen hepsi klasik ve kategorik bir "hak eden yoksul" tanımına dayalı olarak oluşturulmuş ise ve çalışan yoksullar, işsiz gençler gibi bu kategorilerin dışında kalanlara hiçbir gelir desteği sağlama (Çakar, Yılmaz, 2010: 3-4) amacı taşııyorsa, benzer şekilde bu tür politikalar da toplumun yoksulluğunu tam olarak kapsamadığından yetersiz ve eksik görülecektir.

Birçok ülkede diğler grup çalışanlara göre tarım çalışanları, genellikle az ücret alan vasıfsız işçi konumundadır ve çoğunlukla yoksul kesimleri temsil etmektedirler. Ayrıca küçük tarım işletmeleri, aile işletmeleri genel olarak kendilerine belli seviyede yaşam standardı sağlayacak gelirden yoksundur. Özellikle kamunun yanlış tarım politikalarıyla ve devletin tarım sektöründe desteğinin azalmasıyla tarımın ekonomideki değerin düşüşü bahsedilen yoksulluğu daha da derinleştirebilecektir (Öztürk, 2008: 271). Aynı şekilde Türkiye’de 1987 yılından itibaren iç ticaret hadlerinin tarım aleyhine dönmesi, gelir dağılımının da bu kesimin aleyhine gelişmesine yardımcı olmuştur. Uygulanan politikalar sonucunda; toplumun orta kesimini oluşturan ücretli-maaşlı kesim, reel gelirden meydana gelen aşınma sonucu alt gelir dilimlerine düşmüştür. Böylece, Türkiye emek ve küçük sermaye ile çalışan tarım kesimi ve yalnızca emekle çalışan işçi ve memurlar açısından gelir dağılımının giderek bozulduğu bir sürece girmiştir (Karlık, 2004: 66). Bu durum yoksulluğu da beraberinde artırmıştır.

Yoksulluğu artıran veya önlemede yetersiz kalan hatalı sayılabilecek kamu politikaları arasında; sermaye gruplarını kollayan her türlü ihracat ve ithalat politikaları, konut ve imar uygulamalarını içeren rant dağıtım politikaları gibi ekonomik tabanlı politikalar yanında, sosyal ihtiyaçları dikkate almayan bölgesel, kültürel ve sosyal yatırım ve teşvik politikaları öncelikle sayılabilir. Yoksulluğa hız kazandıran kamu politikaları arasında; yanlış uygulanan vergi politikaları, kriz bahane edilerek aceleye getirilen yanlış borçlanma politikaları, yap-boz şekline dönüştürülen ve istikrarı olmayan eğitim politikaları, sermaye aktarımının yolunu açan sağlık politikaları, kontrolsüz şekilde yürütülen ve istismara açık kamu harcamaları politikalarındaki hatalar ve eksiklikler gösterilebilir. Öte yandan toplum içerisinde varlıklı olarak kabul gören kesimlerin iktidar yönelimli uygulamış oldukları baskılar (örneğin yoksulluk üzerinden sağlayabilecekleri adil olmayan kâr dolayısıyla), bazı gelişmiş ülkeler tarafından bilinçli olarak geri kalmış ve gelişmekte olan ülkelere uygulanan politikalar, uluslararası kuruluşların izlemiş oldukları yanlış politikalar da yoksulluğun azaltılmasına değil genişlemesine etki etmektedir (Aydın, Türgan, 2011: 252-253).

Yerel ve ulusal kamu politikalar kadar etkili olan ve yoksulluğu artıran diğer bir neden ise küresel politika belirleyicilerin yoksulluğa olan yanlış bakış açılarıdır. Parsons'a göre (1995:232): günümüz dünyasının politika alanındaki en önemli gelişmelerinden biri, politika sürecinin, artık sadece ulusal sınırlar içerisinde kalmadığı ve başka aktörlerin de bu süreçte etkili şekilde yer aldıklarıdır. Özellikle ekonomik ve sosyal nitelikteki bölgesel ve yerel kamu politikaları giderek daha fazla, küresel politikalar çerçevesinde şekillendirilmektedir. Günümüzde ekonomik yapı ve üretim ilişkileri önemli bir değişim içerisinde. Küresel düzeyde bir sermaye birikim süreci yaşandığından ulus-üstü veya küresel şirketler güç kazanmakta ve özellikle ekonomi ve ticari ilişkilerde ulusal devletleri aşan kural ve uygulamalar gündeme gelmektedir. Bu aşamalardan geçilerek ulaşılan zenginlik arttıkça diğer tarafta yoksulluk da büyümektedir (Koray, 2005: 265-266). Kısaca küreselleşme süreci ile yürütülen neo-liberal politikalar ve çoğalan ekonomik krizlerin etkileri ülkelerde gelir dağılımının bozulmasına, toplumsal kesimler arasındaki uçurumun derinleşmesine ve yoksulluğun artmasına yol açmaktadır (Gürses, 2007: 60).

Küreselleşmeyi pekiştiren uygulamaları ile Dünya sermaye hareketine yön veren IMF ve Dünya Bankası'nın yoksullukla mücadele stratejisi, uluslararası politikalarla uyumlu olacak şekilde yoksulluğu üreten sistemin kendisini sorgulamadan, sadece yoksulluğun hafifletilmesi ve sistem içine çekilmesi gereken bir olgu olduğu düşüncesiyle güçlü devletler tarafından şekillendirilmektedir. Bu doğrultuda geliştirilen yapısal uyum programları, sorunların kaynağını kurutmak ya da eşitsizliğe neden olan kaynakların sömürülmesini engellemek yerine yoksul ülkeleri, borç kısır döngüsünün sarmalına katmaktadır. Böylece sorun çözüleceği yerde daha da derinleşerek katlanılmaz hale gelmektedir. Hâlbuki yoksulluğun artmasındaki temel sorun, küreselleşmeyle hız kazanan “post-modern bir sömürgecilik” anlayışından kaynaklanmaktadır (Karakaş, 2010: 13). Bu sebeple küreselleşmenin hatalı uygulamaları yoksulluğu azaltmak yerine şekil değiştirmesine yol açmaktadır.

Yoksullukla mücadeleyi etkisizleştiren bir diğer genel kamu politikası geliştirme sorunu, çoğunlukla gizli olarak yerel siyasette ve bürokraside bazı kesim ve gruplara bilinçli veya bilinçsiz gösterilen ayrımcılıktır. Bu ayrımcılık genelde yoksulluğu tam olarak anlamayı erteleyen ve genişlemesini tetikleyecek şekilde belli gruplara karşı etnik kimlik, ırk, din, dil, kast ve göçmenlik gibi belirli nedenlerden dolayı yapılabilmektedir. Örneğin ülkemizde “Roman” olarak adlandırılan toplumsal grubun yoksulluk ve sefaletinde bahsedilen ayrımcılığın önemli bir etkisi bulunmaktadır. Açık veya gizli ayrımcılık politikası, insanları düşük gelir, sınırlı sosyal koruma, temel kaynaklara asgari erişim olanağı ve işverene bağımlılık ile sonuçlanacak olan ekonomik ve sosyal ilişkilere zorlamakta ve kolay şekilde

yoksulluğa itmektedir (Temiz, 2008: 75). Özellikle çalışma hayatını, sermaye hareketlerini düzenleyen her türlü yasal ve düzenleyici kuralların, toplumun yoksul kesimlerini daha da zorda bırakacak ve hakim pozisyonda olanlara ise avantaj sağlayacak şekilde belirlenmesi, kamu politikalarının öncelikli olarak hangi toplumsal grupların dikkate alınması gerektiğine ilişkin ipuçları vermektedir.

### **5. Yoksulluk Karşısında Geliştirilecek Kamu Politikalarının Öncelikleri**

Yoksulluğun yok edilmesini hedeflemekten uzak ancak yoksulluğun azaltılmasına yönelik ele alınan düzenlemeler, uygulamalar ve seçilen politikalar belirli bir süre sonra sadece yoksulluğun yönetilmesine dönüşmektedir (Metin, 2011: 198). Bu nedenle yoksulluğu sadece yönetmeye yönelik sosyal yardım mekanizmalarının birçoğu klasik ve kategorik bir "hak eden yoksul" tanımına dayalı olarak oluşturulmuş ve çalışan yoksullar, işsiz gençler gibi bu kategorilerin dışında kalanlara hiçbir gelir desteği sağlama amacı taşımayan politiklardır (Çakar, Yılmaz, 2010: 3-4). Yoksulluğu genişleten işsizliğin yanı sıra, kayıt dışı istihdamda ve dolayısıyla sosyal güvenlik sistemindeki büyüyen sorunlar bir yandan sosyal yardımların önemini arttırırken diğer yandan yoksulluk karşısında yeni sosyal politikaların belirlenmesi gereğini ortaya koymuştur (Yaşar, Açıkgöz, 2011: 408).

Sosyal politikalar, yoksulluğun azaltılması için önem taşırken öte yanda yaşanan makro ekonomik istikrarsızlıkların (özellikle fiyat artışları) tetikleme ile istihdam imkânlarının yetersizliği ve yoksul kişi ve ailelere dönük çok amaçlı ve kapsamlı sosyal politikaların geliştirilmemiş olması, yoksulluğu yaygın yaşanır hale getirmektedir (Altay, 2005: 164). Böyle bir durumda yoksulluk ve onun sorunları ile başa çıkabilen ve onu kontrol altına alabilen ülkelerde vatandaşların yararlandığı ekonomik ve sosyal haklara dayalı sosyal politikaların önemli bileşenlerinden ilki sosyal korumadır. Sosyal korumaya dayalı politika uygulamaları esasen sosyal güvenlik, sosyal sigortadan ya da güvenlik ağlarından çok daha kapsamlı programları, katılımcıları ve araçları içermektedir. Sosyal koruma; kamu kurumları, normlar ve programlar aracılığıyla bireyleri ve hane halklarını yoksulluktan ve yoksunluktan öncelikle korumayı amaçlayan uygulamalar biçiminde tanımlanmaktadır. Sosyal koruma içeren politikalar esas itibarıyla sosyal güvenlikten daha geniş bir kapsama sahiptir (Barrientos, Hulme, Shepherd, 2005: 11). Bu özelliği sebebiyle tüm kamu politikalarının yoksullukla mücadelede ilk olarak sosyal korumayı önceliğe alacak şekilde kurgulanması gerekir. Eğitim, sağlık, güvenlik, ticaret politikalarında sosyal korumanın nasıl gerçekleştirilebileceğinin etraflıca düşünülmesi ve buna yönelik ne tür tedbirlerin alınabileceğinin belirlenmesi ve toplumun bazı kesimlerine sağlanan ayrıcalıkların yoksullar

lehine tekrar gözden geçirilerek sosyal koruma şemsiyesinin buna göre şekillendirilmesi gerekir.

Kamu harcamaları, kamusal nitelikli hizmetlerin ihtiyaçlar çerçevesinde sürdürülmesi için yapılmaktadır. Bu açıdan kamu harcamalarını inceleme, bir ekonomide devletin kaynak tahsisindeki yerini ve büyüklüğünü belirlemenin ve devletin kamu politikalarına ilişkin temel veriler elde etmenin en kolay yoludur. Kamu harcamalarını belirleyen hizmetler ister ekonomik, ister sosyal karakterli olsun mutlaka toplumdaki sosyal sınıfların durumu gözetilerek planlanması gerekir. Yoksulluğun azaltılmasında ve yeni yoksul kesimlerin doğmaması yönünde kullanılabilecek olan kamu harcamalarının, son yıllarda birçok ülkede mali disiplinin sağlanması ve faiz maliyetlerinin karşılanması ile ekonominin borç ödeyebilme kapasitesi kazanabilmesi için özellikle azaltıldığı bilinmektedir (Altay, 2005: 169). Bütçe dengeleri için alınan bu tedbirin siyaseten güçsüz durumdaki yoksullar aleyhine sonuçlanabileceği ve bu kesimlere fayda sağlayan kamu harcamaları açısından onları daha zor durumda bırakacağını kabul etmek gerekir. Özellikle hiçbir geliri olmayan ve kamu transferleri yolu ile sosyal korumaya alınması gerekli toplumsal kesimler arasında kamu harcamalarındaki düşüş nedeniyle yoksulluk oranlarının artacağını tahmin etmek mümkündür.

Yoksulluğu sonraki nesillere aktaran en büyük sorunun gelir dağılımındaki eşitsizlik olduğu ve bu durumun da uygulanan sosyal, kültürel ve ekonomik politikalar itibarıyla kamu yönetimlerinin sorumluluğunda olduğu kabul edilmektedir. Gelir eşitsizliğinin sürmesindeki en temel belirleyici unsur, uygulanan kamu politikalarıdır. Bu anlamda, neo-liberal reformlar ve yapısal uyum politikaları ekonomik büyümeden sağlanan fayda veya gelirlerin adaletsiz biçimde dağıtılmasına sebep olduğundan eşitsizliğin artmasına katkıda bulunmaktadır (Temiz, 2008: 74). Örneğin Dünya Bankası verilerine göre; Türkiye'de 2005-2010 yılları arasında eşitsizlikte bir iyileşme olmaması durumunda yoksulluğun mevcut düzeyini % 27 koruyacağı öngörüldürken, eşitsizliğin sadece %1 oranında azalmasının yoksulluğu % 24 düzeyine gerileteceği tahmin edilmiştir (UNDP, 2008: 95).

Gelir dağılımındaki eşitsizliğin ve yoksulluğun kalıcı bir şekilde azaltılmasında kamunun istihdam politikaları da önemli bir yere sahiptir. Yoksulların sahip oldukları yegâne değer emekleri olması, daha çok istihdam yaratan ve emek gelirini artıran bir istihdam politikasını zorunlu kılmaktadır (Temiz, 2008: 88). İlk olarak yaratılan gelirden pay alınabilmesi her şeyden önce bir işte çalışabilmek gereklidir. Bu nedenle, yoksulluğa doğrudan etkisi olduğu varsayılan işsizliği azaltmak için ele alınan kamu politikalarındaki programlar genel olarak, doğrudan iş yaratma programları, yoksul işgücünün bilgi ve becerisinin geliştirilmesi, istihdam destekleri ve kendi hesabına çalışmanın özendirilmesi

şeklinde düzenlenmelidir. İşsizliği azaltmaya yönelik diğer bir uygulama da işsizlerin iş kurlmaları için onlara destek sağlamayı içermelidir. Özellikle vasıfsız ve pazarlık gücü bulunmayan çalışanların ekonomik kriz, işsizlik gibi nedenlerle işveren tarafından istismarını ve çok düşük ücretlerle çalıştırılmasını engellemeye yönelik uygulamalar ele alınmalıdır (Bağdadioğlu, 2003: 117). Yoksul işsizlere ilişkin bu politikalar yanında, işi olan yoksullar için de asgari ücretin anlamlı bir fark oluşturabilmesi ve bir kamu politikası olarak bu ücretin hem vergiden ayırık tutulması ve hem de satın alma ve büyüme endeksleri gözetilerek yükseltilmesi gerekir.

Sosyal devlet olma hedefinin gerektirdiği ölçüde, sosyal nitelikli bir takım ayrıcalıkların örneğin vergi politikalarıyla yoksul kesimlere pozitif ayrımcılığın sağlanması toplumda sosyal adaletin gelişmesine, yoksulluk ve gelir dağılımının iyileştirilmesine katkıda bulunacaktır. Yoksulluk karşısında kamunun vergi politikası, kıt kaynaklar ile sonsuz olan birey ihtiyaçlarının karşılanmasında toplumsal faydayı ön plana alarak belli amaçlara ulaşmak gayesiyle, vergilerde ayarlamalar yapmak suretiyle devletin genel amaçlarına hizmet eden bir vergi sistemi tasarımı içermelidir. Geliri düşük kesimler için vergi sisteminin hem toplumun kaynaklarının dağılımında doğrudan bir rolü söz konusudur hem de çalışma ve tasarruf gibi ekonomik kararların teşviki üzerindeki etkilerinden dolayı kapsamlı bir şekilde yoksulluk üzerinde de etkisi bulunmaktadır (Furman, 2006: 1). Dolayısıyla yoksullukla mücadelede kamu politikası olarak ödeme gücünü dikkate alan bir vergi politikası uygulayarak; gelir üzerinden alınan vergilerle mücadele edilebileceği gibi, servet ve harcamalar üzerinden alınan vergilerle de mücadele etmek mümkün olacaktır (Aydın Türgay, 2011: 254).

#### **6. Kamunun Büyüme Politikalarında Yoksulluğu Yeri**

Yoksulluğun azaltılması veya kabul edilebilir asgari düzeylere çekilmesinde uygulanabilecek ekonomik politikalar arasında yer alan iktisadi büyüme daha çok; mal ve hizmete ilişkin üretim kapasitesindeki genişlemeyi veya kişi başına reel hâsiladaki artışı belirtmektedir. Toplumdaki refah artışının bir temeli olarak iktisadi büyüme ancak temel unsurları olan; sermaye, beşeri sermaye, emek ve teknolojiye yapılacak bütçe yatırımlarındaki artış ile sağlanabilecektir. Kamunun ekonomi politikası olarak ele alacağı ekonomik büyüme, yoksulluğun azaltılmasında en önemli yöntemlerden biri olmasına rağmen, tek başına yeterli görülmemektedir. Ayrıca ekonomik büyüme sonucunda, elde edilen gelirin adil dağıtılması gerekmektedir. Yoksulluğun kronikleşmesine etkide bulunan adaletsiz gelir dağılımını önlemek için kamu otoritesi olarak devletin birincil gelir dağılımı olan fonksiyonel, kişisel, sektörel ve bölgesel gelir dağılımına müdahale etmesi ve gelirin yeniden dağıtım politikası

izleyerek, ikincil bir pozisyonda yoksul kesimleri gözeterek geliri tekrar dağıtması beklenecektir (Aydın, Türgay, 2011: 257).

Son dönemlerde kronikleşmiş yoksulluğun azaltılması için yoksulları gözetken yoksul yanlı büyümeye sıkça vurgu yapılmaktadır. Yoksulları dikkate almayan büyüme anlayışı yerine yoksullardaki büyümeyi önceleyen anlayış taraftar kazanmaktadır. Bunun için büyüme hedeflerinde yoksullara ait verilerin dikkatle incelenmesi gerekir. Yoksul yanlı büyümede yoksulları doğrudan ilgilendiren faaliyetlerdeki artışlar izlemeye alınmalıdır. Özellikle büyüme sonrasında bölüşüm ilişkilerinde yaşanan eşitsizliğin giderilmesi konusu kronik yoksulluğun önlenmesinde öncelikle yerine getirilmesi gerekir. Kronik yoksulluğu azaltmada salt ekonomik büyümenin yeterli olmayacağı kabul edilse bile sosyal politikalarla desteklendiği zaman kronikleşen yoksulluğa çözüm üretilebilecektir (Temiz, 2008: 89-90). Kamunun ekonomi politikasının temel amacı, toplumun refahını yükseltmek olduğuna göre, refahı artırma yollarından olan ekonomide istikrarın dar gelirli veya yoksullar açısından sağlanması da önem içermektedir. Ekonomik istikrarın sağlanması ise hem fiyat istikrarı ile istihdamın ve hem de üretim seviyelerinde istikrarın sağlanması ile gerçekleşeceğinden (Eker, 1996: 294) toplumun üretim ve tüketim kapasitesinin bu tür bir politika uygulamaya elverişli olması gerekecektir.

## 7. Sonuç ve Öneriler

Yoksulluğun gittikçe büyüyen alanında getirilen çözümler çoğu zaman yoksulluğu kontrol etmeyi amaçlamaktadır. Yoksulluk karşısında kamu yönetimlerini ancak geçici tedbirler almaya götüren bu anlayış “yoksulluğu yönetmek” olarak değerlendirilmektedir. Yoksulluğun doğurduğu sorunlar toplumdaki diğer grupları da etkileyecek nitelikte olduğundan dolayı yoksullukla mücadele, yoksul sayılanlar kadar yoksul adayları için de yapılmalıdır. Kamu yönetimlerinde tespit edilen birçok kamu politikaları ise yoksulluk göz önünde tutulmadan belirlenmiştir. Yoksulluğu dikkate almayan ve bu konuya geçici değil kalıcı bir çözüm hedeflemeyen kamu politikaları eksik ve hatalı kalmaya adaydır.

Yoksullukla mücadelede kamu yönetimleri, toplumsal hayat alanlarını iyi analiz ederek öncelikle kırsal kalkınma, yerel alt yapı ve istihdam yaratılması gibi yoksulluğu doğrudan azaltacak kamu politikalarına ağırlık vermeleri gerekmektedir. Yoksullukla mücadelede politika yönelimleri basit bir tercih sorunu olarak değil, çözülmeye çalışılan toplumsal soruna yaklaşırken elde olan düzenlemelerin çözüm üretici bir nitelikte olmamasıyla ilgilidir.

Ekonomik parametrelerden biri olan büyüme kısa dönemde temel insani gelişim göstergelerinde düzleme sağlayamayabilir. Ancak yoksullukla ilgili olarak asıl sorun ekonomik büyüme sonucu yaratılan değerlerin nasıl dağıtılacağı tercihi ile ilgilidir. Türkiye gibi

gelir eşitsizliğinin yaşandığı ülkelerde ekonomik büyüme gerçekleşiyor olsa da toplumsal kesimler arasında var olan eşitsizlik sorunu nedeniyle ekonomik büyüme yoksullar lehine fayda sağlamayacağından uygulanacak politikaların tekrar gözden geçirilmesi gerekir.

Toplumun geleceğini tehdit eden yoksulluğa karşı merkezi yönetim kadar yerel yönetimlerin de çözüm üretmesi gerekir. Yerel yönetimlerin yoksulluğa bakışı bir hayırseverlikten öte bir ödev niteliğinde görülmelidir. Yerinden yönetim anlayışının bir gereği olarak yerel halkın sorunlarına karşı daha duyarlı olan yerel yönetimlerin yoksullukla mücadele alanında daha etkin politikalar geliştirmesi ve daha isabetli kararlar alması ve bu konuda merkezi idareyi yönlendirmesi mümkündür.

Yoksulluğa ilişkin temel ekonomik yaklaşım, yoksulluk sorununun büyüme ve kalkınma ile çözüleceği şeklindedir ve gerçekleştirilecek atılım ve gelişmelerin zenginleşme ve refah artışı sağlayacağı, böylece yoksulluk sorununun kendiliğinden çözüleceği kabul edilmektedir. Oysa yoksulluk bilinenin aksine yaratılan ulusal değer azlığı kadar, bölüşüm ve dağıtım mekanizmaları ile doğrudan ilgilidir ve tek başına ekonomik büyüme ve gelişme sorunu çözemeyebilir. Son derece karmaşık ve çok boyutlu olan yoksulluk, ancak bu çok boyutluluğu dikkate alan politika ve yaklaşımlarla çözülebilir. Ülkedeki yoksulluğun yapısı, derinliği ve yaygınlığı konusunda yeterli verinin olması gerekir. Kamu yönetimleri bu konuda daha geçerli verilere sahip olması gerekir.

Kamu yönetimlerinin yoksullukla mücadele politikalarını oluştururken sosyal sermayeyi meydana getiren unsurları belirleyerek, çeşitli imkânlarını araştırması ve toplumsal katmanları buna hazırlaması gerekmektedir. Öncelikle devletin hukuk ve adalet sistemi ile kamu hizmeti üreten ulaşım, haberleşme, su, elektrik başta olmak üzere temel altyapı hizmetleri ile eğitim, sağlık ve konut gibi ekonomik ve sosyal çıktıları olan konularda topluma güven verecek şekilde acil düzenleme yapması ve bu politikaların yoksul lehine sürdürülebilirliğini sağlaması gerekmektedir. Bunun için tüm kamu politikalarında yoksullulara yönelik özel bir düzenlemenin varlığı öncelikle kabul edilmelidir.

## Kaynakça

- Alcock, P. (1997). *Understanding Poverty*. London: Macmillian Press Ltd.
- Altan, Ö. Z.(2004). *Sosyal Politika Dersleri*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Altay, A. (2005). Yoksulluk Sadece Devletin Sorunu mu? Kamu Harcamaları Açısından bir Değerlendirme. *Sosyo-Ekonomi Dergisi*, 2, 155-177.
- Anderson, J. (1994). *Public Policymaking – An Introduction*, Boston: Houghton Mifflin Company.
- Atılğan, M. (2004). Yoksulluk, İnsan Hakları ve Yoksullukla Mücadelede "İyi Yönetişimin Rolü. *Türk İdare Dergisi*, 442, 123-155.
- Aydın, M. Türgan, T. (2011). Yoksullukla Mücadelede Vergi Politikası ve Türkiye. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(1), 249-274.
- Bağdadioğlu, E. (2003). *Yoksulluk Sınırı ve Asgari Ücret*. Yoksulluk Sempozyumu, İstanbul: Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, C. 3, 108-125.
- Bakırtaş, İ. ( 2007). *Ekonomik Analizleri ve Ekonomik Yansımalarıyla Politik Aktörler*, Ankara: Ekin Kitabevi.
- Barrientos, A. and Shepherd, A. (2003). *Chronic Poverty And Social Protection*. CPRC Conference on Chronic Poverty, Manchester: University of Manchester.
- Barrientos, A. Hulme,D. Shepherd, A. (2005). Can Social Protection Tackle Chronic Poverty? *The European Journal of Development Research*, 17(1), 8-23.
- Biewen, M. (2003). Who are the Chronic Poor? Evidence on the Extent and the Composition of Chronic Poverty in Germany, *German Institute for Economic Research (DIW Berlin)*, Discussion Papers No.350, Berlin.
- Bird, P., Bird,K. Pratt, N. (2004). *Fracture Points In Social Policies For Chronic Poverty Reduction*, London: Overseas Development Institute.
- BM. (2001). Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar, Yoksulluk ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Anlaşması, <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/E.C.12.2001.10.En>
- Buldam, A. (2008). *Türkiye’de sosyal bütçe nasıl yapılıyor? Nasıl izlenir?*, Ed. Erdoğan, M. ve Yenigün, E. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Bulut, M. (2011). Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Sosyal Yardım Yaklaşımı ve Türkiye’de Durum, *Yardım ve Dayanışma Dergisi*, 2(3), 57-64.
- Buz, S. (2003). *Yoksulluk ve Göç*, Yoksulluk Sempozyumu, İstanbul: Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, C. 2, 150-161.
- CENSUS. (2012). Income, Poverty and Health Insurance in the United States: 2010, American Census Bureau, <http://www.census.gov/hhes/www/poverty/poverty.html>
- Cohen, D. (2000). *Dünyanın Zenginliği Ulusların Fakirliği*, Çev. D. Hattatoğlu, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Dansuk, E. (2003).Yoksullukla Mücadelede Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi, Yoksulluk Sempozyumu, İstanbul: Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, C.1, 238-249.
- DESTATIS.(2011). *Poverty risk higher for migrants*, [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/press/pr/2011/10/PE11\\_\\_385\\_\\_122.psm1](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/press/pr/2011/10/PE11__385__122.psm1)
- DPT, (2007). *Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007/2013),Ankara: DPT Yayınları.



- Dunn W. N. (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice Hall.
- Ecevit, M. ve Ecevit, Y. (2002). Kırsal Yoksullukla Mücadele: Tarımda Mülksüzleşme ve Aile Emeginin Metalaşması, *Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları Konferansı*, Ed. Yasemin Özdek, Ankara: TODAİE Yayını.
- Eker, A. (1996). *Kamusal Maliye*, Ankara: Doğu Matbaası.
- Erdoğan, N. (2002). Giriş: Yoksulları Dinlemek, *Yoksulluk Halleri - Türkiye'de Kent Yoksulluğunun Toplumsal Görünümleri*, Ed. N. Erdoğan. İstanbul: Demokrasi Kitaplığı Yayınevi, 1-13.
- Eryılmaz, B. (2004). *Bürokrasi ve Siyaset*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Okutman Yayıncılık.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds Of Welfare Capitalism*, New Jersey: Princeton University Press.
- Freeman, A. and Kagarlitsky, B. (2008). Dünya İmparatorluğu mu, Yoksa İmparatorluklar Dünyası mı? Der. A. Freeman, *Küreselleşmenin Krizi*, İstanbul: Yordam Kitap, 17-39.
- Furman, J. (2006). Tax Reform and Poverty, *Center on Budget and Policy Priorities*, <http://www.cbpp.org/4-10-06tax.pdf>, 1-10.
- Giddens, A. (2005). *Sosyoloji*, Haz. Cemal Güzel, Ankara: Ayraç Yayınevi.
- Göküş, M. (2000). Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6, 35-44.
- Güneş, M. (2012). Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımların Bir Kamu Politikası Olarak Sürdürülebilirliği, *Selçuk Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 12 (24), 149-184.
- Gürses, D. (2007). Türkiye'de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele Politikaları, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(I), 59-74.
- Hulme, D. and A. Shepherd (2003). Conceptualizing Chronic Poverty, *World Development*, 31(3), 403-423.
- İnsel, A. (2002). İki Yoksulluk Tanımı ve Bir Öneri, *Toplum ve Bilim Dergisi*, 89, 62-72.
- Karakaş, M. (2010). Küresel Yoksulluğun Öteki Yüzü: Yeni Yoksulluk ve Dışlanma, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. XII, 2, 1-18.
- Karlık, R. (2004). *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: Beta Basım.
- Keşgin, B. (2011). Çalışma Yaşamında Değişen Yoksulluk: Çalışan Yoksullar, *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7), 65-75.
- Konuk, O. ve Bayram, A.K., (2009). İnsansızlaştırılmış Yoksulluk: Yoksulluk, Bilim ve Etik, *Civil Academy*, 7 (1), 15-26.
- Koray, M. (2007). Sosyal Politikanın Anlamı ve İşlevini Tartışmak, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 15, 19-55.
- Koray, M. (2005). *Sosyal Politika*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Kunduracı, N.F. (2011). Küreselleşme ve Yoksulluk Üzerindeki Etkileri, *Yardım ve Dayanışma Dergisi*, 2(3), 93-100.
- Lowi, T. J. and Ginsburg, B. (1996). *American Government: Freedom and Power*, New York: W.W. Norton & Company.
- Metin, O. (2011). Sosyal Politika Açısından Akp Dönemi: Sosyal Yardım Alanında Yaşananlar, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 1, 179-200.

- Mitlin, D. (2003). Adressing Urban Poverty Through Strengthening Assets, *Habitat International*, 27(3), 393-406.
- Nurkse, R. (1952). Growth in Underdeveloped Country: Some International Aspect of the Problem of Economic Development , *The American Economic Review*, 42(2), 571-583.
- Öztürk, Ş. (2008). Kırsal yoksulluk, *Türkiye’de Yoksulluk Çalışmaları*, Der. Nurgün Oktik, İzmir: Yakın Kitabevi.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy - An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Brookfield:Edward Elgar.
- Sanders, J. M. (1991). “New” Structural Poverty?, *The Sociological Quarterly*, 32 (2), 179-199.
- Sapancalı, F. (2005). *Sosyal Dışlanma*, , İzmir: Dokuz Eylül Yayınları.
- Sarısoy, İ. ve Koç, S. (2010). Türkiye’de Kamu Sosyal Transfer Harcamalarının Yoksulluğu Azaltmadaki Etkilerinin Ekonometrik Analizi, *Maliye Dergisi*, 158, 326-348.
- Seyyar, A. (2003). Sosyal Siyaset Açısından Yoksulluğa Karşı Mücadele, Yoksulluk Sempozyumu, İstanbul: Deniz Feneri Derneği Yayınları, C.I, 38-69.
- She, P. and Livermore, G. A. (2006). Long-Term Poverty And Disability Among Working- Age Adults, *Rehabilitation Research and Training Center on Employment Policy for Persons with Disabilities*, New York: Cornell University.
- Subaşat, T. (2004). Küreselleşme ve Devletin Rolü, *Kalkınma ve Küreselleşme*, Der. T. Subaşat, S.Dedeoğlu, İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 53-79.
- Şener, Ü. (2010). *Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İşgücü Politikaları*, TEPAV Politika Notu, 1-22.
- Temiz, H. E. (2008). Dünyada Kronik Yoksulluk ve Önleme Stratejileri, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 17, 61-100.
- TÜİK. (2009). Yoksulluk Çalışması Sonuçları, *Haber Bülteni*, S. 205.
- TÜİK. (2010). Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Sonuçları, 2008”, *Haber Bülteni*, S.134.
- TÜİK. (2011). 2009 Yoksulluk Çalışması Sonuçları, *Haber Bülteni*.
- UNDP. (2008). Human Development Report Turkey 2008: Youth in Turkey, *United Nation Development Programme in Turkey*, Ankara.
- UNICEF. (2007). Promoting The Rights of Children With Disabilities, *Innocenti Digest* 13, New York, <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest13-disability.pdf>
- World Bank (WB) (2012). *Poverty*, <http://data.worldbank.org/topic/poverty>
- Yakut-Çakar, B. ve Yılmaz, V. (2010). Gelir Hakkı Neden Sol Bir Talep? *Türk-İş Dergisi*, 386, 1-16.
- Yapa, L. (1996). What Causes Poverty?: A Postmodern View, *Annals of the Association of American Geographers*, 86 (4), 707-728.
- Yaşar, R. ve Açıkgöz, R. (2011). Yoksullukla Mücadelede Bütüncül Bir Politika: İnsani Gelişme ve Yardım Merkezi, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(6), 405-429.