

Yoksulluğu Önlemeye Yönelik Sosyal Bütçe Uygulamaları ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi

Öz

Kâmil TÜĞEN¹
Abdulkerim EROĞLU²

Çalışmada öncelikle yoksulluk tanımlandıktan sonra sosyal bütçe kavramsal ve teorik açıdan ele alınmış, daha sonra sosyal bütçenin nasıl oluşturulabileceği ve konjonktürel dönemler üzerindeki etkisinden bahsedilmiştir. Yoksulluk ile sosyal bütçe arasındaki ilişki üzerinde durulduktan sonra Türkiye'deki yoksulluk sorunu genel hatlarıyla incelenmiştir. Çalışmanın son kısmında da Türkiye'de sosyal bütçe içinde gösterilebilecek harcamalar belirlenmeye çalışılmış ve Türkiye'de bir sosyal bütçe oluşum sürecine yönelik öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Yoksulluk, Sosyal Bütçe, Sosyal Harcamalar, Sosyal Güvenlik*

Social Budget Practices for the Prevention of Poverty and Their Evaluation in case of Turkey

Abstract

In this study, after defining the notion of poverty, we discuss the social budget conceptually and theoretically and then state how to make social budget and its impact on business cycles. Later, the relationship between poverty and social budget has been studied and the poverty problem in Turkey has been generally described. In the last part of the study, we tried to determine the expenditures that could be shown in the social budget and developed some proposals for a social budgeting process in Turkey.

Keywords: *Poverty, Social Budget, Social Expenditures, Social Security*

¹ Prof. Dr., T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, kamil.tugen@deu.edu.tr

² Araş. Gör., T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, abdulkerim.eroglu@deu.edu.tr

GİRİŞ

Devlet maliye politikası araçlarıyla gelir dağılımında adaleti sağlamak, yoksullukla mücadele ve diğer sosyal amaçları gerçekleştirmekle ilgilenebilir. Devletin bu amaçları gerçekleştirmek için kullanabileceği önemli bir maliye politikası uygulaması da sosyal bütçedir. Sosyal bütçeden neyin kastedildiği ise devletlerin gelişmişlik seviyesine ve ekonomik sisteme göre farklılık gösterir. Örneğin az gelişmiş bir ülkede içilebilir suya erişim hizmeti lüks iken nispeten daha gelişmiş bir ülkede bir ihtiyaçtır ve devletin bu hizmeti yerine getirmesi beklenir. Benzer şekilde bazı ülkelerde sosyal güvenlik hizmetlerinin tamamen piyasaya bırakılması gerektiği; başka ülkelerde ise bunun devlet eliyle herkesin hizmetine sunulması gerektiği savunulmuştur.

Sosyal bütçenin tam olarak sınırlarının belirlenmesi güçtür. Kimi araştırmacılar sosyal bütçe olarak sadece sosyal güvenlik/koruma sistemlerini incelemiştir. Ancak biz bunun yanında merkezi bütçe harcamalarını dikkate alarak Türkiye’de sosyal bütçenin nelerden oluşabileceğini irdedeceğiz.

I- KAVRAMSAL ve TEORİK ÇERÇEVE

A- Yoksulluk Kavramı

Akademik geçmişi 200 yıldan fazla olan yoksulluk konusuna sosyoloji, ekonomi ve istatistik dışındaki diğer disiplinlerin de ilgi duyması, süreç içinde farklı bakış açılarının gelişmesine (Topçuoğlu vd., 2014: 7). ve buna paralel olarak yoksulluk kavramı üzerinde de farklı yaklaşımların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu yüzden yoksulluk kavramı, ekonomik boyutunun yanı sıra sosyo-kültürel, felsefi, politik ve hatta ahlaki boyutları da içeren karmaşık bir konu olarak ortaya çıkmaktadır (Altay, 2007: 58).

Yoksulluk insanın ihtiyaçlarını karşılayamadığı bir durum olarak genel bir ifade çerçevesinde ele alınabilir. İnsan ihtiyacının tam olarak nelerden meydana geldiği sorusu ise aslında yoksulluğun bu kadar basit bir tanımlama ile ele alınmaması gerektiğini göstermektedir. Dolayısıyla öncelikle insan ihtiyaçlarının nelerden meydana geldiği, bu ihtiyaçların en az hangi aralıkta olması gerektiği sorularının cevapları bulunmalı, daha sonra yok-

sulluğun tekrar tanımlanması gerekmektedir.

Ülkenin gelişmişlik seviyesine bağlı olarak ihtiyaç şeklinde değerlendirilebilecek bazı mal ve hizmetler, başka bir ülkede lüks olarak kabul edilebilmektedir. Örneğin bazı ülkelerde sıhhi tesisat lüks iken; bazı ülkelerde ise ihtiyaç olarak kabul görmektedir (World Development Report, 1990: 27).

Aynı gelir seviyesinde bulunan bireylerin satın alacakları mal demetleri zevklere ve isteklere bağlı olarak değişiklik gösterdiğinden her bireyin içinde bulunacağı yoksulluk şiddeti farklılık gösterebilmektedir. Benzer şekilde bir bireyin daha fazla boş zamanı ve daha az geliri tercih etmesi ya da tersi durumda yoksulluk sorunu yine aldatıcı bir görünüm sergilemektedir (Goedhart vd., 1977: 504).

Yoksul olma durumu, yoksuzluk, varyetsizlik, sefillik, sefalet, fakirlik olarak tanımlansa da (TDK, 2017) kavramsal çerçevenin belirlenmesinin üzerinde fikir birliğinin olmaması yoksulluğun farklı boyutlarda ele alınması gerekliliğini ortaya koymuştur. Bununla birlikte Dünya Bankası yoksulluğu parasal gelir açısından tanımlamaktadır. Böylece yoksulu yoksul olmayandan ve aşırı yoksuldan ayırabilme imkanı elde edilmiştir (Uzun, 2003: 156).

B- Sosyal Bütçe Kavramı

Sosyal bütçe; genel bütçeden ayrı ve bağımsız bir bütçe olmaktan ziyade, merkezi devlet bütçesi içinde yer alan sosyal amaçlı harcamaları ve bu harcamaların finansmanında kullanılacak gelirleri ifade eder. Sosyal devlet olmanın verdiği sorumlulukların etkin olarak yerine getirilmesi sosyal bütçenin birinci boyutu olarak değerlendirilebilir. Bu sorumluluklar yerine getirilirken ülkenin içinde bulunduğu sosyo-ekonomik durumun dikkate alınması ikinci boyutunu, bunun sürdürülebilir olması da üçüncü önemli boyutu olarak değerlendirilebilir. Başka bir deyişle sosyal bütçe (Şeker, 2011: 22); bütçede yer alan sağlık, eğitim, sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamalarının yoksulluk, gelir dağılımı, istihdam gibi durumların iyileştirilmesi ve bu iyileştirmelerden öncelikle dezavantajlı kesimlerin olumlu etkilenmesini hedefler.

Sosyal bütçenin tanımı gereği bütçe bileşenlerinin gelir ve harcama perspektifinden ele alınması

gerekmektedir. Sosyal harcamalardan faydalanan, örneğin yaşlı birinin hastane masraflarının bir kamu kurumu tarafından karşılanması bu kişinin çalıştığı dönemlerde ödediği primlerin bir karşılığı olabilir veya başka birinin çocukluk döneminde sağlanan sosyal yardımların karşılığı çalışma dönemine geçildiğinde ödenmiş olabilir (Krüselberg, 1987: 84). Bu sebeple sosyal bütçe, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan ödemeler kadar sosyal hizmetlerden faydalanmaya karşı olarak geliştirilmiş sosyal politikaların teknik analizine dayalıdır. Burada bütçe projeksiyonlarının bütün ana sosyal koruma reform teklifleriyle birlikte değerlendirilmesi gerekecektir (Powell, Hove ve Moutloatse, 2011: 2).

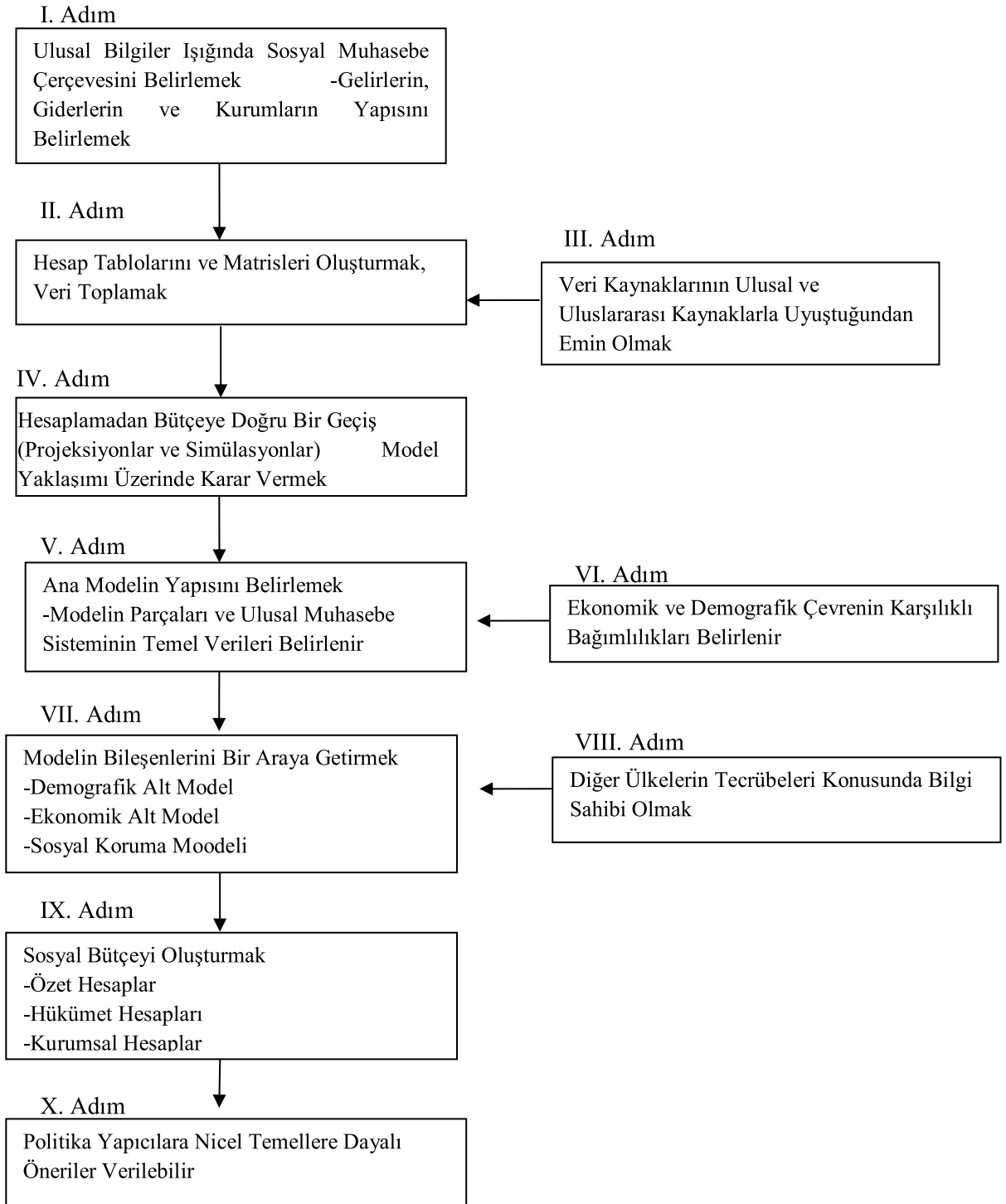
Almanya’da geleneksel anlamda 1968’den bu yana düzenli olarak sosyal bütçe çalışmaları devam etmektedir. Bu bütçe bir “Sosyal Rapor” ile birlikte kamu tarafından yapılan sosyal hizmetlerin kapsamına ve masraflarına ilişkin teferruatlı bilgi vermekte, ayrıca sosyal bütçeyle ilgili orta vadeli tahminleri içermektedir (Drucksache16/13830; Chester, 1972: 345). Fransa’da da merkezi yönetim büt-

çesinin ana kalemlerinden birini “Sosyal Güvenlik Bütçesi” oluşturmaktadır. Bu kalem sosyal güvenlik kurumunun gelirlerini göstermektedir. Ülkede sosyal bütçeler de bütçe kanununun sonuna eklenir (Institut des Politiques Publiques, 2013: 3). Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sosyal bütçenin uygulanması konusunda Slovakya (1994-1995), Ukrayna (1997-2001), Panama (1997-1998), Polonya (1998-2001) ve Bulgaristan’a (1999-2000) sponsor olmuştur. 2000’li yıllarda yapılan destekler sonucunda Litvanya, Lüksemburg, Zambiya, Tanzanya gibi ülkelerde bu doğrultuda çalışmalar yapılmaktadır (Powell, Hove ve Moutloatse, 2011: 2).

i. Sosyal Bütçenin Aşamaları

Sosyal bütçe oluşturulması için ILO tarafından desteklenen birçok devletin olduğu belirtilmişti. Bu kısımda sosyal bütçe oluşturulması için hangi yolların izlenmesi gerektiği konusu ele alınacaktır. Aşağıdaki şekilde sosyal bütçenin aşamaları, aynı zamanda yol haritası olan süreç gösterilmektedir.

Şekil 1. Sosyal Bütçenin Aşamaları



Kaynak: Scholz, Cichon ve Hagemeyer, 2000:10

Birinci adımda gelirlerin yapısı yasal kategori veya ekonomik sektör dikkate alınarak belirlenebilir. Harcama yapısı ise ekonomik kategori veya sosyal fonksiyonlar dikkate alınarak oluşturulabilir. Kurumsal yapılar diğer ülke deneyimleri dikkate alınarak oluşturulabilir. Bu adımda analitik bütçe sınıflandırmasının kurumsal sınıflandırma (siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesi için), fonksiyonel sınıflandırma (faaliyet harcamalarının

zaman serileri içinde izlenebilmesi ve karşılaştırma yapılabilmesi için) ve ekonomik sınıflandırma (ekonomik sektörle ilişkisini belirleyebilmek için) bölümlerinden faydalanılır. Kurumsal yapı oluşturulurken de kurum üst yöneticisi, harcama yetkilisi olacak kişiler belirlenmeli; varsa örnek alınacak ülke uygulaması dikkate alınarak bu kişilerin görev ve sorumlulukları açıkça ortaya konulmalıdır.

İkinci adımda hesap tabloları ve matrisler oluşturulurken gelir ve gider yapılarına dikkat edilir. Matrisler yıllık olarak gelir ve gider bağımlılığı altında belirlenir. Matrisin sağ sütununda sosyal bütçenin kurumsal analizi ve kurumların yasal olarak kategorilendirilmiş gelirleri, sol sütununda ise sosyal güvelik kurumlarının her birine ekonomik sektörler tarafından yapılan katkılar yer alır. Matrisin yatay ve dikey toplamları gelirlerin ve katkılarının kimden geldiğini belirtmek için değil, sistem içi yapısal analizlerin yapılmasına veya GSYH içindeki payın hesaplanmasına yardımcı olmak için kullanılır. Hesap tabloları zaman serileri içerisindeki hesaplamalara, elastikiyette meydana gelen değişimlere ve ortalamaların hareketlerine duyarlı olarak oluşturulur. Burada hesap tabloları ve matrislerin oluşturulmasında kastedilen oluşturulacak bir “devlet genel muhasebe planı”dır. Bu planı destekleyecek muhasebe sisteminin de belirlenmesi bu adımda yapılacak işlerdendir. Esasında “sosyal muhasebe sistemi”nden bahsedilmekte ise de burada belirlenecek olan halihazırda kullanılmakta olan muhasebe sistemlerinden birinin (Constante veya Logismografi muhasebe sistemi gibi) belirlenmesidir. Başka bir deyişle sosyal muhasebenin dayanak noktası olacak muhasebe sisteminin belirlenmesi gerekmektedir.

Üçüncü adımda ikinci adımı destekleyecek şekilde cari hesaplar, birikim hesapları ve bilançolar gözden geçirilir. Sosyal muhasebe sistemi ile Birleşik Devletler Ulusal Hesaplar Sistemi (The United Nations System of National Accounts-SNA)¹ arasındaki tutarlılıklara bakılır. Hesapların ve bilançoların oluşturulması ve takip edilebilmesi için nakit esaslı veya tahakkuku esaslı kayıt yöntemlerinden birinin seçilmesi gerekmektedir.

Dördüncü adımda harcama ve gelir modellemeleri yapılır; alternatif olarak klasik bütçeleme veya mikro simülasyon yaklaşımları model olarak kullanılabilir. Sosyal bütçenin Avrupa’da ilk kullanımında klasik bütçe modeli yaygın olarak kullanılmıştır. Klasik bütçe yaklaşımında harcama kalemleri sınıflandırması ve örgütsel sınıflandırma yöntemleri kullanılır. İlkinde harcanan para miktarı önemliken ve sadece faaliyetlerin harcama boyutuyla ilgilenirken, ikincisi bu faaliyetlerin örgütsel boyutuyla ilgilenmektedir. Mikro simülasyon

yaklaşımı da makro ekonomik, makro finansal, makro sosyal prensiplere dayanır ve her bireyin yaşı, cinsiyeti, eğitim ve medeni durumu, mesleği, çocuk sayısı, istihdam durumu, konut imkanı, geliri, sahip olduğu serveti ve dayanıklı tüketim malları gibi faktörler hakkında bilgi içerir. Görüldüğü gibi klasik bütçe yaklaşımı daha bütünsel yaklaşırken; mikro simülasyon yöntemi daha bireyci bir görünüm sergilemektedir. Ancak her ikisinde de çıktı dikkate alınmamaktadır.

Beşinci adımda ana model yapısı belirlenir veya ILO’nun modüler sitem yaklaşımı² olan sosyal bütçe modeli kullanılır. Bu model kendi içinde beş farklı alt modele ayrılır: demografik model, emek-arz modeli, ekonomik model, hükümet bütçe modeli ve sosyal koruma modeli. Demografik model nüfusla ilgili tahmin ve bilgileri; emek-arz modeli emek arzı hakkında tahmin ve bilgileri içerir. Ekonomik model GSYH, ücretler, fiyatlar, işsizlik, işgücü verimliliği ve talebi gibi sosyal koruma sistemi üzerinde doğrudan etkisi olan unsurlar hakkında bilgi içerir. Hükümet bütçe modeli hükümetin farklı idari düzeylerinde yapılan gelir ve giderleri belirtir. Sosyal koruma modeli ise kendi içinde emeklilik, sağlık ve diğer alt modellere ayrılır. Bu adımdaki bütün süreçler birbirleriyle ilişkilidir ve nihayetinde bütün alt modeller hükümet modeli ve sosyal koruma modelinde birleşmektedir.

Altıncı ve yedinci adımlar beşinci adımı destekler niteliktedir. Diğer model bileşenleri bir araya getirilerek bir bütün elde edilmeye çalışılır. Sekizinci adımda da ülke uygulamaları hakkında bilgi sahibi olunur.

Dokuzuncu adımda gösterilecek özet hesaplarda gerçek uygulamalarda yer almayan ancak resmi çerçevede belirtilen bütün hesaplar yer almalıdır. Hükümet hesapları ve kurumsal hesaplar fonksiyonel dökümler şeklinde takip edilmelidir. Böylece politika yapıcılara gelir ve giderler konusunda bazı göstergeler oluşturulmuş olur. Böylece onuncu adım’a geçilebilir.

Sosyal bütçe uygulamalarına bakıldığında anlaşıl-

1 Uluslararası hesaplama sistemi olarak kabul edilen hesaplama sistemidir.

2 ILO’nun sosyal bütçe oluşturma sürecinin dijital ortamda nasıl yapılabileceğine dair teknik notlara buradan ulaşılabilir: <http://www.ilo.org/public/english//protection/socfas/publ/manuals/man90.pdf>, 11.04.2017

lanın daha çok yapılan sosyal harcamaların boyutu ve harcama yapılan alanlarla ilgili olduğu görülmektedir.

ii. Sosyal Bütçenin Otomatik Dengeleyici Özelliği

Refah dönemlerinde sosyal bütçe harcamalarının finansmanında kullanılacak gelirler artacağı için (vergi hasılatının artmasına bağlı olarak) konjonktür üzerinde dinlendirici bir etki meydana getirir. İstihdamın artmasına bağlı olarak işsizlik ödenekleri azalacak dolayısıyla kamudan hanehalkına yapılan transferler azalacağından enflasyonist baskı nispeten kontrol altına alınmış olacaktır.

Sosyal güvenlik katkı paylarının refah dönemlerinde artırılmasıyla hem gelecek dönemlerde meydana gelebilecek olumsuzluklar için kullanılacak fonların artmasına yarayacak hem de cari dönemde artması muhtemel enflasyonist baskıların kontrol altına alınmasına yarayacaktır.

Ekonominin daralmasına bağlı olarak meydana gelecek talep düşüşü işsizliğin artmasıyla daha da şiddetlenecektir. Ancak işsizlik sigortasının, kişinin işsiz kalmasıyla birlikte, otomatik olarak devreye girecek ve kişilerin alım gücünün korunmasına katkıda bulunacaktır. Böylece ekonomik genişleme döneminde elde edilmiş olan işsizlik sigortası prim gelirleri, daralma döneminde işsiz kalan kişilere ödenerek talep düşmesi nispeten azaltılmış olacaktır.

Sosyal bütçenin önemli bir gelir kaynağı olan vergilerin artan oranlı olması da benzer etki meydana getirir. Vergilerin artan oranlı olması halinde kişiler refah dönemlerinde elde ettikleri yüksek gelir için yüksek oranlarda vergi ödemek durumunda kalırken, daralma dönemlerinde gelirlerinde meydana gelecek azalmaya bağlı olarak daha düşük oranlarda vergi ödeyecek ve satın alma güçleri nispeten korunmuş olacaktır. Düz oranlı vergi olması halinde ise genişleme ve daralma dönemlerinde aynı oran üzerinden vergi ödeyeceklerinden, gelirlerinde meydana gelecek düşüşle birlikte (artan oranlı vergi sistemindekine kıyasla) satın alma güçleri daha da azalacaktır.

C- Yoksulluk ve Sosyal Bütçe İlişkisi

Sosyal bütçe bileşenleri itibariyle istihdam ve gelir dağılımıyla ilgili olduğu kadar yoksullukla da çok yakından ilgilidir. Özellikle sağlık, eğitim, sosyal güvenlik ve sosyal yardım programları yönüyle değerlendirildiğinde sosyal bütçenin yoksulluk ile olan ilişkisi daha belirgin olmaktadır.

Yapılacak harcamanın sosyal harcama olması konusunda iki temel kriter söz konusudur. Sosyal harcamaların yararlı bir veya daha fazla sosyal amaca hizmet etmesi ve kişiler arasında yeniden dağıtım fonksiyonunu yerine getirmesi gerekmektedir (OECD, 2007: 7). Sosyal amaçları arasında yoksulluğu azaltmak şüphesiz en önemliler arasındadır. Kişinin işsiz kalması durumunda sağlanan işsizlik maaşları, emek piyasasına adapte olmayı kolaylaştıracak eğitim programlarına alınmalarını sağlamak, sağlık ve eğitim yardımları kişinin iş araması sürecinde yoksullaşmasını engellemekte veya yoksullaşma sürecini yavaşlatmaktadır. Düşük ücretlilere yapılan gelir destekleri, sermaye sahibi olmayan yoksullara açılan düşük faizli geri ödemeli mikro krediler, geri ödemesiz yapılan hibeler, yoksul çiftçilere yapılan tarım ve hayvancılık destekleri gibi birçok araç bu kapsamda değerlendirilebilir.

Sosyal bütçenin gelir boyutuyla ele alınması çok daha karışık bir süreçtir. Sadece sosyal güvenlik kurumlarının gelir ve giderlerinin dikkate alınması değil; aynı zamanda genel bütçe içinde gerçekleşen sosyal harcamaların finansmanında kullanılan gelirlerin dikkate alınması gerekmektedir. Bu bağlamda sosyal güvenlik kurumlarının gelirleri içindeki en büyük kısmı genel vergilerden aktarılan paylar ve sosyal güvenlik primleri oluşturmaktadır. Bunların dışındaki gelirler; sosyal güvenlik kurumlarının yatırım gelirleri, bağış ve yardımlar, sosyal güvenlik amacıyla toplanan özel vergiler ve diğer gelirler olarak sayılabilir. Düşük gelir gruplarından vergi almamak veya bunlardan daha düşük oranlar üzerinden vergi almak, sosyal güvenlik prim oranlarının toplam gelire göre belirlenmesi ve aradaki farkın kamu tarafından karşılanması yoksullukla mücadele başvurulacak araçlar olarak sayılabilir. Ancak tarz önlemlerin “vergi adaleti”ne uygunluğu tartışılmaktadır.

V. TÜRKİYE'DE YOKSULLUĞUN BOYUTLARI³

Türkiye'de uzun yıllar geleneksel dayanışma ilişkileriyle bireylerin yoksulluk riskine karşı korunacağı düşüncesi hakimdi. Cumhuriyetin ilk yıllarında ise yoksulluk sadece "köylü" kavramıyla ile somutlaştırılmıştı. Yoksulluk ile mücadele ise daha çok köylüleri köyde tutma çabasından ibaretti (Topçuoğlu ve Aksan, 2014: 133). Ancak günümüze gelindiğinde yoksulluk kırsal sınırları aşmış, cinsiyetçi bir yapıyla gelişmiş ve farklı demografik özelliklere göre yayılır olmuştur.

Türkiye'de yoksulluk sorununun daha kapsamlı olarak anlaşılabilmesi için birçok açıdan durumun değerlendirilmesi gerekmektedir. Yoksulluğun daha çok hangi bölgelerde yoğunlaştığı, hangi iş türlerinde yoksulluğun daha şiddetli veya yoğun olduğu, cinsiyetin ve eğitim durumunun yoksullukla ilişkisi, hangi hanehalkı türünün daha fazla yoksullukla yüzleştiği gibi yoksulluğun daha iyi anlaşılmasında ele alınması gereken birçok ilişki söz konusudur.

Türkiye'de kırsal yoksulluk oranının kentsel yoksulluk oranından yüksek olduğu görülmektedir. Kırsal alanlarda yoksulluğun daha yüksek oranlarda gerçekleşmesi sadece Türkiye'de değil; dünyanın neredeyse tamamında geçerli olan ve genel kabul gören bir durumdur (IFAD, 2010: 46-47). Bölgesel olarak değerlendirildiğinde yoksulluğa neden olan birçok faktörün (göç oranlarının yüksek olması, eğitim düzeyinin düşük olması, hanehalklarının kalabalık olması ve diğer siyasal-sosyal nedenler vs.) var olduğu ve bundan dolayı yoksulluk oranının en yüksek olan bölgelerin sırasıyla Güneydoğu Anadolu Bölgesi, Akdeniz Bölgesi ve Ortadoğu Anadolu Bölgesi olduğu görülmektedir. Diğer bölgelerin nispeten daha gelişmiş olması dolayısıyla yoksulluk oranları daha düşük seviye-

lerdedir.

Yoksulluk ve cinsiyet ilişkisi Türkiye'deki yoksulluğun başka bir boyutunu oluşturmaktadır. Erkek ve kadın yoksulluk oranları arasındaki fark bazı gelişmiş ülkelerdeki kadar (ABD, İngiltere ve Almanya gibi) yüksek seviyelerde değildir. Türkiye'nin toplumsal yapısı dikkate alındığında kadının erkeğin yoksulluğunu paylaşması veya tersi durumun söz konusu olması, evliliklerin aynı gelir düzeylerinde gerçekleşmesi kadın-erkek yoksulluk oranları arasındaki farkın çok yüksek olmasını engelleyen durumlar arasındadır.

Türkiye'deki yoksulluğun diğer boyutları genel olarak şöyle ele alınabilir: okuryazar olmayanlar, okuryazar olup bir okul bitiremeyenler, ilköğretim mezunları, evli ve iki veya daha fazla çocuğu olan aileler, boşanmış çocuklu aileler, işsizler, ücretsiz aile işçileri ve yevmiyeli çalışanlar yoksulluğun en fazla olduğu kesimler olarak dikkat çekmektedir.

Yoksulluğun en şiddetli hissedildiği bir diğer durum da çocuk yoksulluğudur. Kız çocuklarının yoksulluk oranının erkek çocuklardan daha yüksek seviyelerde olması ilk etapta dikkat çeken önemli bir durumdur. Genel çocuk yoksulluk oranlarında ise 6-13 yaş arası çocukların yoksulluk oranı, 0-5 ile 14-17 yaş aralığındaki çocukların yoksulluk oranından daha yüksek seviyelerde seyretmektedir. Çocuk yoksulluğunun çok yüksek olmasının önemli bir nedeni, tıpkı çalışmayan kadınların eşlerinin yoksulluğunu paylaşmak durumunda kaldıkları gibi, çocukların bağımlı oldukları yetişkinlerin yoksulluğunu paylaşmak zorunda kalmalarıdır.

Aşağıdaki tabloda SAGP kullanılarak hesaplanan gelire dayalı görel yoksulluk sınırına göre yoksulluk oranları yer almaktadır. Yoksulluk riski için ise %50 ve %60 olan değerler seçilmiştir. Bu medyan gelirinin yüzde kaçının dikkate alınmasıyla ilgili bir risk oranı göstergesidir. Normal olarak 40'tan 70'e doğru gittikçe yoksulluk oranında artış meydana gelir.

3 Bu kısımda genel değerlendirmeye esas tutulan yoksulluk oranları TÜİK(2008-2015) Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması ve TÜİK (2014) İstatistiklerle Çocuk verilerinden yararlanılmıştır.

Tablo 1. SAGP'ye Göre Gelire Dayalı Görelî Yoksulluk Oranı (2008-2014)

Yıllar	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
Yoksulluk Riski	50	60	50	60	50	60	50	60	50	60	50	60	50	60
Yoksulluk Oranı	15,3	22,8	16,1	23,3	16,1	22,8	15,3	22,0	15,1	21,8	13,9	21,5	13,8	20,9

Kaynak: TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması 2008-2015

Tablo 2. İnsani Gelişim Endeksi (1990-2014)

Gösterge/YIL	1990	2000	2005	2007	2010	2011	2012	2013	2014
İGE	0,596	0,645	0,684	0,702	0,715	0,720	0,722	0,759	0,761
Ülke Sıralaması	77	79	81	78	90	90	90	69	72
Toplam Ülke Sayısı	131	151	168	165	186	186	186	187	188

Kaynak: UNDP, Human Development Report 2013-2015'ten alınan verilerle düzenlenmiştir.

Tablo 1'de görüldüğü üzere 2008-2014 yılları arasında yoksulluk riskinin %50 olarak dikkate alındığında yoksulluk oranında %1,5'lik bir iyileşme yaşanmışken; yoksulluk riskinin %60 olduğu durumda ise bu oran %1,9 gibi daha iyi bir seviyede gerçekleşmiştir.

Yoksullukla ilgili önemli göstergelerden ikisi İnsani Gelişim Endeksi (İGE) ve İnsani Yoksulluk Endeksidir (İYE). Türkiye'de İYE'ye yönelik çalışma yapılmadığı için endeksten çıkartılmıştır. Bu yüzden 2006 yılından itibaren Türkiye'ye yer verilmemiştir. Ancak endekslerin taşıdığı önem göz önünde bulundurularak var olan verilere yer verilmesi gerekmektedir. Aşağıda endeksler hakkında kısaca bilgi verilerek, Türkiye için mevcut olan değerler grafiklerle gösterilmektedir.

A- Türkiye'de İnsani Gelişim Endeksi

İnsani Gelişim Endeksi (İGE) insan refahıyla milli gelir arasındaki ilişkiyi pozitif eğilimli olarak kabul eden görüşe alternatif olarak oluşturulmuştur. Buna göre insan refahı sadece milli gelire değil; eğitim durumu, satın alma gücü paritesi (ABD doları cinsinden) olarak kişi başına düşen para miktarı, doğumda yaşam beklentisi, sağlıklı yaşam

koşulları gibi diğer birçok faktöre bağlıdır.

Görüldüğü üzere 1990'lı yıllarda 0.596 olan İGE meydana gelen olumlu gelişmelerle birlikte 2014 yılına gelindiğinde 0.761 seviyelerine kadar çıkmıştır. Yıllar itibariyle endeks değerinde sürekli bir iyileşme meydana gelmesine rağmen sıralamada dalgalı bir seyir gözlenmektedir. Yine bazı yıllarda ülke sayısındaki değişimler Türkiye sıralaması üzerinde etkili olmuştur. Örneğin 2007 yılında 165 ülke endekslemeye alınmış, ancak bunlardan dahil edilmeyen 13 tanesi Türkiye'den daha önceki sıralamalarda (endekse dahil edildikleri yıllarda dikkate alınan sıralamalar) olmasından dolayı Türkiye sıralamasını doğrudan 13 sıra yukarıya kaydırmıştır.

B- Türkiye'de İnsani Yoksulluk Endeksi

İnsani yoksulluk endeksi (İYE) insani gelişim endeksinin hesaplanmasında kullanılan faktörlere dayanılarak belirlenmektedir. Ancak gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler için farklı değerlendirmeler bulunmaktadır. Aşağıdaki grafikte Türkiye'nin insani yoksulluk endeksi, endeks sıralaması ve toplam ülke sayısı gösterilmektedir.

Tablo 3. İnsani Yoksulluk Endeksi (1998-2006)

Gösterge/YIL	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
İYE	16,4	12,8	12,7	12,4	12	9,7	9,8	9,2	8,3
Ülke Sıralaması	24	19	18	22	19	19	21	22	40
Toplam Ülke Sayısı	153	138	151	150	155	156	156	157	159

Kaynak: UNDP. 2000-2009'dan alınan verilerle düzenlenmiştir.

Ülke sayısında meydana gelen artış ve azalışlar İGE için belirtilen sıkıntıların İYE için de yaşanma ihtimalini gündeme getirmektedir. Yine ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre kriterlerin farklı oranlarda değerlendirilmesi ülke sıralamasının anlamlılığını azaltmaktadır. İYE'de 2004 yılı hariç diğer yıllarda sürekli bir azalma meydana gelmesi ele alınırken bu ihtimallerin az da olsa etkisi vardır.

2009 yılından sonra İnsani Gelişim Raporlarında "Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi" (ÇBYE) kullanılmaya başlanmıştır. Türkiye'de herhangi bir düzenleme yapılmadığı için sadece 2010 yılı İnsani Gelişim Raporunda ÇBYE 2000-2008 yılları için ortalama 0.039 olarak belirlenmiş (UNDP, 2010: 161), daha sonraları çıkarılan raporlarda ise 2003 yılı için endeks değeri 0.028 olarak teyit edilmiştir (UNDP, 2011: 143; UNDP, 2013: 161). Türkiye daha sonra endeksten tamamen çıkartılmıştır⁴.

VI. TÜRKİYE'DE SOSYAL BÜTÇEYE YÖNELİK UYGULAMALAR

Kurumsal ve fonksiyonel olarak gösterilen ve sosyal bütçe içinde gösterilebilecek harcamalar içinde sosyal amaçlı ve bir takım sosyal projeleri destekleme harcamaları bulunmaktadır. Sosyal bütçe gelirlerinin sınırlarını ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda açıkça belirtilen "belirli giderlerin belirli harcamalara tahsis edilemeyeceği" ilkesi gereği belirlemek olanaksızdır. Ancak sosyal bütçenin önemli bir başlığını oluşturan sosyal güvenlik kurumlarının öz gelirlerini (bunlar genellikle bağış ve yardımlar, fon gelirleri, sosyal güvenlik katkı gelirleri, genel bütçeden aktarılan paylar, kira gelirleri ve diğer yatırım

gelirleri olarak sayılabilir) belirleme imkanı söz konusudur. Bu sebeple söz konusu sosyal bütçe ve yoksulluk arasındaki ilişkiye yönelik yapılacak değerlendirmede merkezi yönetim bütçesi esas alınarak yapılacaktır.

Bu bölümün alt başlıklarında gösterilen harcamalar esas alınarak sosyal bütçe oluşturulabilir. Ancak sosyal bütçe, başlı başına bir bütçe olmaktan ziyade "milli bütçe" benzeri bir bütçe olarak ele alınmalıdır. Merkezi yönetim bütçesinin analitik bütçe kod yapısından faydalanılarak kurumsal bir yapının tesis edilmesi ve takip sürecinin buradan yapılması, sonuç odaklı ve performans esaslı hedeflerin tek bir kurumsal yapı tarafından izlenmesi, raporlanması sosyal bütçe oluşturma sürecinde dikkatle ele alınmalıdır. Yeni bir kurumsal yapının oluşturulmasına alternatif olarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı'nın birlikte hareket edebilecekleri bir yapının oluşturulması da dikkate alınabilir. Hem böylece sosyal bütçenin gider kısmında etkinliğin sağlanmasında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı rol oynarken, finansmanın takibinde de Maliye Bakanlığı etkin konumunu kullanabilir.

Milli bütçe tahmin raporları gibi bir sayfalık genel bir değerlendirmeden farklı olarak; sosyal bütçe fonksiyonel sınıflandırma düzeyinde ayrıntılı olarak; özellikle ikinci düzey-programlar ve üçüncü düzey-nihai hizmetler düzeylerinde ele alınmalıdır. Sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimlerce gerçekleştirilen sosyal bütçeye yönelik uygulamalar da sosyal bütçede özet halinde gösterilmelidir (kurumsal sınıflandırmanın birinci düzeyinde gösterilmesi yeterli olabilir). Kayıt işlemlerinde de mevcut devlet genel muhasebe sistemi kullanılmalı, devlet faaliyetleriyle bir bütünlük teşkil etmeli ve böylece dış denetime de imkan verebilmelidir. Böyle bir yolun izlenmesi ile oluşturulacak özet hesap tabloları, politika yapıcılara gelecek dönem politikalarının yapılmasında yol gösterici olacaktır. Sosyal bütçe teknik altyapısının hazırlanması

⁴ UNDP Türkiye'nin çok boyutlu yoksulluk endeksini belirleyen Demographic and Health Survey (DHS) verilerinden faydalanmıştır. Ancak DHS'nin 2003 yılından itibaren Türkiye'den veri toplaması endeksin oluşturulmasına engel olmuştur. 2003 verileri de kısıtlı teknik imkanlarla sağlanmıştır.

süreci içinde Türkiye'nin üyesi olduğu ILO ile ortak hareket etmesi, ILO'dan gelen önerileri kendi sosyo-ekonomik gerçeklerini göz önünde tutarak dikkate alması da önem arz etmektedir.

Açıklamalardan anlaşılacağı üzere sadece klasik harcama kalemleri veya örgütsel sınıflandırmalar açısından ele alınacak bir sosyal bütçe yetersiz kalacaktır. Sadece yapılan harcama miktarı veya çıktı üzerinde değil; sonuç üzerinde de dikkatle durulmalıdır.

A- Hanehalkına Yapılan Transferler

Hanehalkına yönelik yapılan transferler arasında; eğitim, sağlık, beslenme ve barınma amaçlı yapılan harcamalar, doğal afetlerden zarar gören çiftçilere yapılan yardımlar ve bireysel emeklilik sistemine sağlanan devlet katkısı yer almaktadır. Aşağıdaki tabloda bu harcamalara yönelik gerçekleşmiş miktarlar yer almaktadır.

Tablo 4. Hanehalkına Yönelik Yapılan Transferler (2008-2014), Milyon TL

Yıllar	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Burslar ve Harçlar	580	708	923	1.378	1.739	2.003	2.051
Eğitim Amaçlı Diğer Transferler	328	355	421	437	721	1.034	1.134
Sağlık Amaçlı Transferler	54	58	58	60	60	57	79
Yiyecek Amaçlı Transferler	128	143	180	259	336	409	428
Barınma Amaçlı Transferler	11	12	16	22	36	40	40
Tabii Afetten Zarar Gören Çiftçilere Yardım	22	27	9	26	11	3	8

Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları 2009-2015

Tabloda yer almayan ve daha önceki yıllarda gelir vergisi matrahından düşürülebilen bireysel emeklilik ödemeleri, bireysel emeklilik sistemine 2013 yapılan kanuni değişikliklerle devlet katkısı getirilmiştir. 2013 yılında devlet katkısının bütçe üzerindeki yükü 1.225 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.

B- Sosyal Amaçlı Transferler

Sosyal amaçlı transferler SHÇEK (Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu)'e yapılan transferler ve diğer sosyal amaçlı transferler ile 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun'da 2013 yılında yapılan değişikliklerle⁵ getirilen "2022 Kanun Aylık Ödemeleri" için yapılan transferlerden oluşmaktadır.

5 "Sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birisinden her nam altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlananlar ise uzun vadeli sigorta kolları açısından zorunlu olarak sigortalı olunması gereken bir işte çalışanlar veya nafaka bağlanmış veya bağlanması mümkün olanlar hariç olmak kaydıyla...muhtaç olduğuna karar verilen 65 yaşını doldurmuş Türk vatandaşlarına, muhtaçlık halleri devam ettiği müddetçe...aylık bağlanır" ve "... sağlık kurulu raporu ile engelli olduklarını kanıtlayan, 18 yaşını dolduran ve talebine rağmen Türkiye İş Kurumu tarafından işe yerleştirilememiş olanlara... muhtaçlık hali devam ettiği müddetçe...aylık bağlanır".

Tablo 5. Sosyal Amaçlı Transferler (2008-2014), Milyon TL

Yıllar	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SHÇEK	413	993	1.581	2.220	2.906	3.510	4.176
Diğer Sosyal Amaçlı Transferler	29	34	28	35	16	19	25
2022 Kanun Aylık Ödemeleri	-	-	-	-	-	2.347	3.534

Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları 2009-2015

Tablo 6. Gelirlerden Ayrılan Sosyal Amaçlı Paylar (2008-2014), Milyon TL

Yıllar	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SYDTF	1.569	1.556	1.949	2.529	2.918	3.378	3.676
SYDTF Toplam Gelir	2.038	2.026	2.292	2.748	-	-	-
Eğitime Katkı Payı	-	-	405	0	460	518	519

Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları 2009-2015; sosyalyardimlar.gov.tr (31.01.2016)

SHÇEK'ye yapılan transferlerin 2009 yılından itibaren büyük miktarlarda arttığı görülmektedir. Yedi yıl içinde transfer miktarının on katına kadar çıkmıştır. 2022 Kanun Aylık Ödemeleri ise henüz ilk yılından itibaren yüksek miktarlarda gerçekleşmiş ve bir sonraki yılda artış miktarı çok yüksek olmuştur. Sosyal harcamaların azaltılmasına karşı güçlü bir direnç olabileceğinden ilerde bunları kontrol altında tutmaya çalışmak zorlaşacaktır.

C- Gelirlerden Ayrılan Paylar

Gelirlere ayrılan paylar arasında sosyal bütçe çerçevesinde değerlendirilebilecek olanlar SYDTF (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu)'ye ve eğitime ayrılan katkı paylarıdır. SYDTF gelirleri içerisinde; gelir ve kurumlar vergisi tahsilatının, trafik para cezalarının, RTÜK (Radyo ve Televizyon Üst Kurulu) gelirlerinin belli bir oranı, bütçede gösterilen ödenekler ve her nevi bağış ve yardımlar ve diğer gelirler yer almaktadır.

Eğitime katkı payı olarak öğrenci cari hizmet maliyeti olarak hesaplanan ve öğrenci katkısı dışında devletçe sağlanan katkının miktarından oluşmaktadır. Her eğitim ve öğretim dönemi için sadece birinci öğretim ve açık öğretime yönelik devlet tarafından yapılacak katkı paylarının miktarı Resmi Gazete'de ilan edilir.

D- Hazine Yardımları

Cari transfer olarak değerlendirilen ve Hazine tarafından yapılan yardımlar; sosyal güvenlik kurumlarına yapılan yardımlar, sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderleri için Hazinece yapılan yardımlar olarak ele alınabilir. Alt başlıklar olarak şu şekilde belirtilebilirler: İşsizlik Sigortası Fonu, sandıklara beş puan prim desteği, devlet sosyal güvenlik katkısı, faturalı ödemeler, ek karşılıklar, emeklilere ek ödemeler, işveren sigorta primine beş puan indirim, sosyal güvenlik açığının finansmanı, ödeme gücü olmayanlar için ödenen primler.

Tablo 7. Sosyal Amaçlı Hazine Yardımları (2008-2014), Milyon TL

Yıllar	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hazine Yardımları	1.022	1.019	1.342	1.658	1.764	2.166	2.467
-İşsizlik Sigortası Fonu (Nakit Bazlı)	1.022	1.019	1.176	1.429	1.543	1.935	2.238
-Sandıklara 5 Puan Prim Desteği	--	--	165	230	221	232	230
Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Giderleri	35.133	52.685	55.039	52.833	63.684	71.793	77.294
-Devlet Sosyal Güvelik Katkısı	1.718	11.084	14.965	21.176	23.537	27.471	30.512
-Faturalı Ödemeler	3.894	4.783	4.617	4.822	3.124	2.811	3.217
-Ek Karşılıklar	1.082	1.125	1.254	1.325	1.484	1.621	1.757
-Emeklilere Ek Ödeme	2.589	2.923	3.314	3.817	4.372	4.639	5.565
-İşveren Sigorta Primi 5 Puan İndirimi	--	3.521	3.820	4.720	5.492	7.301	8.770
-Sosyal Güvenlik Açığı Finansmanı	25.850	29.249	27.069	16.555	22.218	20.385	21.229
-Ödeme Gücü Olmayanların Primi	--	--	0	419	3.456	7.566	6.244

Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları 2009-2015

2008 yılının sonlarından itibaren uygulamaya başlanan işveren hissesinin beş puanlık kısmının Hazine tarafından karşılanması, 5510 sayılı kanundan sonra herkesin sosyal güvenlik sistemine dahil edilmeye başlanmasıyla ödeme gücü olmayanların primlerinin devletçe karşılanmaya başlanması, 2009 yılına kadar sosyal güvenlik kurumlarına yapılan hazine yardımlarının içinde sadece İşsizlik Sigortası Fonu yer almışken 2010 yılından itibaren emekli sandıklarına yapılan beş puanlık prim desteğinin toplama dahil edilmesi Hazine üzerindeki yükü ciddi miktarlarda artırmıştır.

E- Borç Verme

Borç verme kalemleri arasında sosyal bütçe içinde gösterilebilecek olanı öğrenim ve harç kredisidir. Mevcut imkanlar çerçevesinde her bir öğrenciye burs vermenin zorluğu karşısında ekonomik durumu diğer yoksul öğrencilerden nispeten daha iyi olan öğrencilere eğitim sürecinin daha sağlıklı geçmesi için öğrenim kredisi verilmektedir.

Öğrenim ve harç kredisi olarak verilen borç miktarı 2008-2014 yılları arasında sırasıyla 1.156 milyon TL, 1.347 milyon TL, 1.481 milyon TL, 1.804 milyon TL, 2.082 milyon TL, 2.227 milyon TL,

2.929 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.

F- Vergi Harcaması

Vergi harcaması, bir vergi konulması ve uygulaması için gerekli temel bir düzenleme olmayan, bazı mükellef gruplarının yükünü azaltmak, teşvik etmek, yönetimi kolaylaştırmak ve benzeri nedenlerle tanınan muafiyet, istisna ve indirimlerin yol açtığı kaybı ifade etmektedir (Akdoğan, 2011: 179). Vergiler belirtilen sebeplerden dolayı toplanmadıklarından kamu kesimi için dolaylı transfer harcaması olarak kabul edilmektedir.

Vergi harcama miktarları tam olarak bilenemediğinden tahmin olarak verilmektedir. Dolayısıyla vergi harcamalarının nasıl bir seyir izlediğini belirlemek güç olduğundan burada sadece sosyal bütçe kapsamında değerlendirilebilecek olanlardan bahsedilecektir. Sosyal bütçe kapsamında bireylerin subjektif özelliklerini dikkate alan gelir vergisi harcamaları ele alınacaktır.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanununda gösterilebilecek vergi harcamaları; köylerde münhasıran el ile dokunan halı ve kilim imal eden işletmelerde çalışan işçilerin ücretleri (23/1), gelir vergisinden muaf

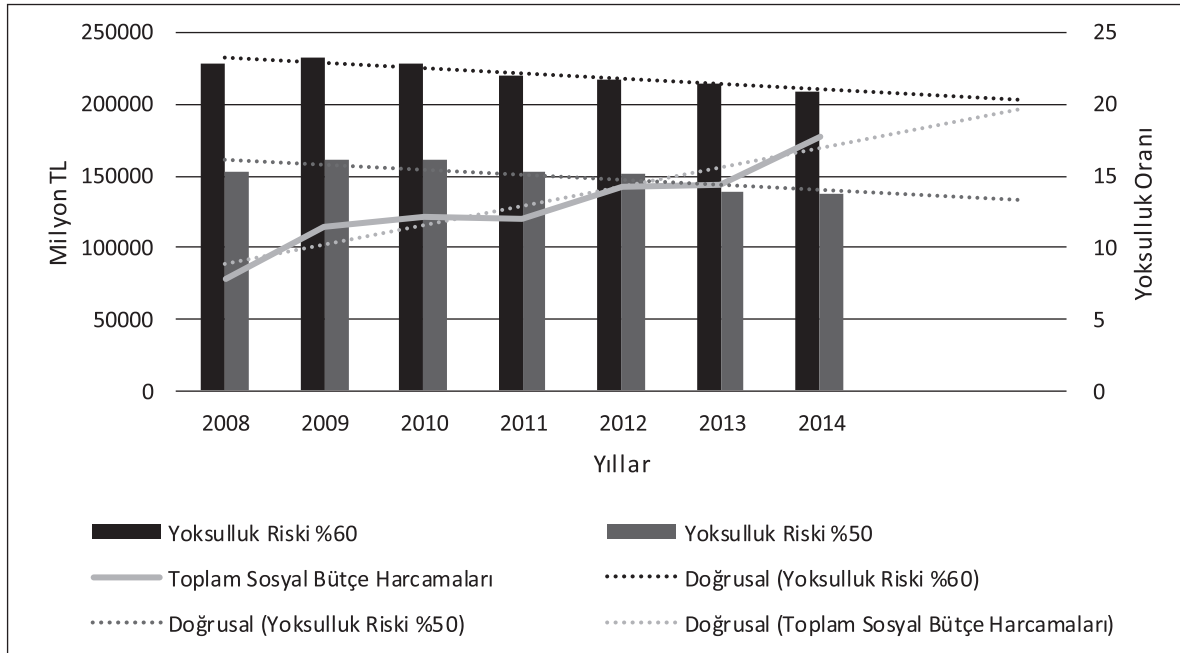
veya gerçek usulde vergilendirilmeyen çiftçilerin yanında çalışan işçilerin ücretleri (23/2), maden ve toprak altı işlerde çalışan işçilerin münhasıran yer altında çalıştıkları zamana ait ücretleri (23/3), hizmetçi ücretleri (23/6), ceza ve ıslahevlerinde çalışan hükümlülere, tutuklulara ve darülacezelerin atelyelerinde çalışan düşkünlere verilen ücretler (23/8), 3308 sayılı Çıracılık ve Mesleki Eğitim Kanununa tabi çıracıların asgari ücreti aşmayan ücretleri (23/4), yabancı ülkelerde bulunan sosyal güvenlik kurumları tarafından ödenen emekli, maluliyet, dul ve yetim aylıkları (23/13), 657 sayılı kanuna göre ödenen yakacak yardımı (24/4), kanunla kurulan emekli sandıkları ile sosyal sigortalar kanununun geçici 20. maddesinde belirtilen sandıklar tarafından hak sahiplerine aylık dışında ödenen tazminat, yardım ve toplu ödemeler (25/3), hizmet erbabına ödenen çocuk zamları (25/4), evlenme ve doğum münasebetiyle hizmet erbabına yapılan yardımlar (25/5), sosyal sigorta kurumları tarafından sigortalılara yapılan ödemeler (25/6), yardım sandıkları tarafından ölüm, sakatlık, hastalık, doğum, evlenme gibi sebeplerle üyelerine yapılan yardımlar (25/9), mükellefin şahsına, eşine ve küçük çocuklarına ait hayat sigortalarına ödenen primlerin %50'si ile ölüm, kaza, hastalık,

sağlık, sakatlık, analık, doğum ve tahsil gibi şahıs sigorta primi (89/1), beyan edilen gelirin %10'nu aşmaması kaydıyla mükellefin kendisi, eşi ve küçük çocuklarına ilişkin olarak yapılan eğitim ve sağlık harcamaları (89/2), serbest meslek faaliyetlerinde bulunan veya basit usulde vergilendirilen özürülülerin beyan edilen gelirleri içim hesaplanan yıllık indirim (89/3), fakirlere yardım amacıyla gıda bankacılığı faaliyetinde bulunan dernek ve vakıflara bağışlanan gıda, temizlik, giyecek ve yakacak maddelerin maliyet bedeli (89/6) olarak sayılabilir.

2008-2014 yılları itibariyle yukarıda bahsedilen kalemlerle ilgili vergi harcaması tahmini tutarları sırasıyla; 7.780 milyon TL, 9.730 milyon TL, 9.160 milyon TL, 10.819 milyon TL, 11.954 milyon TL, 14.018 milyon TL, 15.514 milyon TL'dir.

Grafik 1'de yukarıda bahsedilen yoksulluk oranları ile sosyal bütçede olması öngörülen harcamaların (öğrenim kredisi olarak verilen borç miktarları da dahil edilmiş olup; vergi harcamaları hariç tutulmuştur) toplam miktarı arasındaki ilişki gösterilmektedir.

Grafik 1. Sosyal Bütçe Harcamaları ve Yoksulluk Oranı (2008-2014)



Yoksulluk oranları ile harcamaların artış miktarının doğrusal tahmin eğilimleriyle incelendiğinde harcama miktarındaki artışa paralel olarak yoksulluk oranlarında da düşüş kaydedileceği görülmektedir. En yakın ilişki ise yoksulluk riskinin %50 değer olarak dikkate alındığı yoksulluk oranı ile sosyal bütçe harcamaları arasında görülmektedir. 2008-2014 yılları arasında yoksulluk riskinin %60 olarak alındığı durumda daha iyi bir iyileşme yaşansa da, daha az medyan gelir dikkate alındığında bunun sosyal bütçe harcamalarından daha fazla etkilendiği tahmin eğilimlerinden görünmektedir. Bununla birlikte yapılan toplam harcamaların ne kadarının net olarak muhataplarına ulaştığı, ne kadarının yönetim, ulaşım gibi maliyetleri karşılamak üzere kullanıldığının ortaya konulması gerekmektedir. Zira sosyal bütçenin yoksullukla ilişkisinin ortaya konulması için böyle bir ayırımın yapılması çok önemlidir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bazı gelişmiş ülkelerde sosyal bütçe ele alınırken daha çok sosyal güvenlik sistemi kastedilmektedir. Ancak Türkiye gibi kırılğan bir ekonomiye sahip ve gelişme yolundaki ülkede kamusal sosyal harcamaların sosyal bütçe içinde ele alınması gerekmektedir. Bunun sınırlarını belirlemek nispeten bireylere sağlanan faydalar dikkate alınarak yapılabilir. Örneğin işletmelere yapılan teşvik ödemeleri sosyal bütçe içinde gösterilemez; ancak işverenlerin çalıştırmak zorunda olduğu ya da gönüllü olarak engellileri veya eski hükümlüleri çalıştırması durumunda işveren sigorta payının tamamının veya bir kısmının hazine tarafından ödenmesi, engellilerin veya eski hükümlülerin istihdam edilmesi imkan sağladığı için bunun gibi harcamalar sosyal bütçe ile ilgili olarak kabul edilmelidir.

Engellilerin kazançlarında sağlanan vergisel imtiyazların sadece ceza ve ıslahevlerinde çalışan hükümlülerin değil, dışarıda çalışan eski hükümlülerin ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 21. maddesinde bahsedilen malul sayılmayacak derecede yaralananların işverene bağlı olarak elde edecekleri gelirleri için de sağlanmalıdır. Nitekim özellik eski hükümlülerin çalıştırılmasında çekingen davranılmaktadır. Sosyal bütçe içinde gösterilecek bu tür vergi harcamaları yoksulluk sorunu açısından önemli görülmektedir.

Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) tarafından sağlanan

mesleki eğitim hizmetlerinden faydalanan katılımcılara ödenen ücretlerin daha cazip hale getirilmesi ve eğitim sonrası işe yerleştirme işlemlerinin yakından takip edilmesi önem arz etmektedir. İşe yerleştirme sürecinde hem katılımcının hem de varsa bakmakla yükümlü olduğu diğer aile bireylerin yoksulluk durumlarının dikkate alınması gerekmektedir. Mesela kişinin belli bir yaşa gelmiş olması, evli olması ve birkaç çocuk sahibi olması veya uzun süreli işsiz olması durumunda mesleki eğitim ücreti, işe yerleştirme ve diğer başka konularda farklı ayrıcalıklar sağlanabilir. Bunlarla birlikte mesleki eğitimlerin, küreselleşen dünyada teknolojik yeniliklerin de göz önünde bulundurularak yapılması gerekmektedir. Daha önce on işçiyle yapılan bir iş, artık iki işçi ve bir aletle yapılabilir duruma gelmiştir. Mesleki eğitimlerin bu gerçeklik çerçevesinde verilmesi ve bazı meslekler için eğitim sürelerinin uzatılması, bu eğitimlere katılacak kişileri teşvik edilmesi amacıyla bir takım ekstra menfaatlerin sağlanması gerekir.

4447 sayılı İşsizlik Kanununun geçici 10. maddesinde kadın ve genç istihdamını teşvik edilmesi amacıyla 2011-2015 yılları arasında istihdam edileceklerine yönelik prim indirimleri söz konusu olmuştur. Bu uygulamanın devam etmesinin gerekliliğinin yanında aynı kanunun geçici 7. maddesinde sadece erkekler için getirilen yaş aralığı zorunluluğun kaldırılması gerekmektedir.

Kayıtdışı istihdam sorunu sosyal güvenlik prim gelirlerinin harcamaları karşılama sorunu meydana getirmektedir. İşverenlere işe teşvik ödemeleri, işyerinde verilecek eğitim harcamalarının bir kısmının kamu tarafından desteklenmesi, vergi ahlakının yerleşmesi için çalışmaların yapılması, ceza-ödül sistemiyle kayıtdışılıkla mücadelede etkinliğin artırılması sosyal bütçenin de etkinliğini artıracaktır. Hem kayıtdışılığın hem de işsizliğin yüksek olduğu yerlerde yoksulluğun çok yüksek olduğu görülmektedir. Bölgesel yoksulluk göstergelerinde çok net bir şekilde görülen bu durum bölgesel kalkınma amacıyla geliştirilen GAP, DOKAP, KOP gibi projelerin nihai aşamaya getirilmesinin önemini ortaya koymaktadır. Bu amaçla yapılacak harcamalar sosyal bütçe harcamaları içinde gösterilmez ancak sonuçları itibarıyla sosyal bütçe olarak değerlendirilebilirler.

Türkiye’de aktüeryal denge halen istenilen seviyeye getirilememiştir. Özellikle farklı gruplar (4-1/a,

4-1/b, 4-1/c) içinde bu denge birbirinden oldukça farklıdır. Geliştirilecek politikaların bu farklılıkların dikkate alınarak yapılması gerekmektedir. Ülkenin içinde bulunduğu şartlara bağlı olarak farklı ülke örnekleri dikkate alınması yararlı olabilecektir. Örneğin prim gün sayısında ve oranlarında kadınlara ve gençlere yönelik farklı politika uygulayan Çek Cumhuriyeti (kadınların sahip oldukları çocuk sayısına bağlı emeklilik yaşları değişmektedir) veya Almanya (23 yaşını geçmiş ve çocuksuz olanlardan daha yüksek sosyal güvenlik primi alınmaktadır) bu açıdan değerlendirilebilecek ülkelerdendir. Aktüeryal dengenin istenilen seviyede olmamasının yanından sosyal güvenlik kurumları tarafından verilen emeklilik maaşlarının artırılması mali dengesizliği daha da artıracaktır. Yoksulluk iktisaden faal olma durumuna göre değerlendirildiğinde emeklilerin diğer kategoridekilere göre daha iyi durumda olduğu görülmektedir. Dolayısıyla sosyal bütçenin yoksulluğun daha fazla olduğu alanlara öncelik vermesi gerekmektedir.

Yoksulluk eğitim durumuna göre değerlendirildiğinde eğitim seviyesinin düştükçe yoksulluğun arttığı görülmektedir. Bu durumda sosyal bütçeden yapılan eğitim harcamaları yoksulluğun nesiller arasında dağılımını engelleyici bir rol oynayacaktır. Bu amaçla sağlanan eğitim burs ve kredileri, eğitime katkı paylarının etkin ve hakkaniyet ölçüsüne bağlı olarak verilmesi gerekmektedir. Örneğin özel okullara gitmek isteyen ve özel okul-eğitime destek payı arasındaki farkı ödeyemeyecek durumdaki yoksul kesim için bir eşitsizlik ortaya çıkacaktır. Ancak bu eşitsizliği bütün yoksulların lehine değiştirmek neredeyse imkansız olduğundan devlet okullarında eğitimin artırılması, yaz aylarında öğrencilere ücretsiz kurs verilmesi gibi alternatiflere yönelmek gerekmektedir. Kısa vadede bütçe dengesini bozabilecek bu tür uygulamalar başka politikalarla desteklenmesi durumunda uzun vadede istihdamı ve istihdam edilecek kesimin kalitesini artıracığından telafici edici özellik gösterecektir. Eğitim konusunda dikkat çekilmesi gereken diğer bir konu hükümlü öğrencilere kredi ve burs imkanının sunulması gerektiğidir. Yine üniversite öğrencilerine hazırlık yılında burs veya kredi verilmemesi daha şiddetli yoksullukla karşı karşıya olan öğrencilerin eğitim süreçlerine zarar vermektedir.

Sağlık hizmetlerinde en çok şikayet edilen konunun, sağlık harcamalarının ciddi boyutlara çık-

masına rağmen, hizmet kalitesinin düşük olması ortada ciddi bir yapısal sorun olduğunu göstermektedir. Şunu da belirtmek gerekir ki ülkenin gelişmişlik seviyesine bağlı olarak ortaya çıkan bu tür yapısal bir sorun sadece hizmeti arz eden taraftan değil aynı zamanda talep eden taraftan da kaynaklanmaktadır. Sağlık hizmetlerinin kalitesi herkes için önemlidir ancak sağlıklarını kaybetmeleri halinde bir sonraki kaybedecekleri şey sahip oldukları işleri olanlar için daha önemlidir.

Türkiye’de sınırlı kaynaklarla ve imkanlar dahilinde gerçekleştirilen (dul ve yetimlere yönelik yapılan harcamalar dışında kalan) bütün sosyal bütçe harcamalarının GSYH içindeki payı OECD ortalamasının altındadır. Gelir grupları içerisinde sosyal yardım alanların birinci ve ikinci yüzde yirmilik gruplar içinde olan kişilerin sayısı, üçüncü, dördüncü ve beşinci yüzde yirmilik gruplar içindeki kişilerin sayısından daha yüksektir. Bu durum aynı şekilde yeterli seviyede olmadığını göstermektedir. Bu açıdan getirilen “sosyal transferler insanları çalışmamaya özendirmektedir” eleştirisi yersiz kalmaktadır ki zaten yapılan transferler Türkiye’deki sınırının oldukça altında kalmaktadır.

Türkiye’de sosyal harcamaların istenilen seviyede olmamasına rağmen, sağlanan bir takım ücretsiz sağlık ve eğitim hizmetleri, burs ve krediler, işsizlik, yaşlılık, dul ve yetim ödemeleri, konut ve yakacak yardımları, mesleki eğitim hizmetleri yoksul bireylerin yoksulluklarının azaltılması için son derece önemlidir.

Kaynakça

- AKDOĞAN, Abdurrahman (2011), “Kamu Maliyesi”, Gazi Kitabevi, Ankara.
- ALTAY, Asuman (2007), “Küreselleşen Yoksulluk Olgusunun Önlenmesinde Mikrofinansman Yaklaşımı”, *Finans, Politik & Ekonomik Yorumlar*, 44(510), ss. 57-67.
- ATKINSON, Anthony B., Eric MARLIÉ, Fabienne MONTAIGNE and Anne REINSTADLER (2010), “Income Poverty and Income Inequality”, *Income Living Conditions in Europe*, Eurostat, pp. 101-131.
- BUĞRA, Ayşe and Çağlar KEYDER (2003), “New Poverty and Changing Welfare Regime of Turkey”, *Report Prepared for The United Nations Development Programme*, Ankara, <http://www.tr.undp.org>, 10.04.2017.
- CHESTER, Theodore Edward (1972), “Batı Almanya-Bir Sosyal Piyasa Ekonomisi”, Çev.: Mualla Öncel, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 29(1), ss. 343-353.

Drucksache 16/13830, Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/138/1613830.pdf>, 31.01.2016.

EMRAN, M. Shahe, Virginia ROBANO and Stephen C. SMITH (2014), "Assessing the Frontiers of Ultra-Poverty Reduction: Evidence From Challenging The Frontiers of Poverty Reduction/Targeting The Ultra-Poor", An Innovative Program in Bangladesh, *Economic Development and Cultural Change*, 62(2), pp. 339-380.

GOEDHART, Theo, Victor HALBERSTADT, Arie KAPTEYN and Bernard Van PRAAG (1977), "The Poverty Line: Concept and Measurement", *The Journal of Human Resources*, 12(4), pp. 503-520

<http://www.ilo.org/public/english//protection/socfas/publ/manuals/man90.pdf>, 11.04.2017

HULME, David, Karen MOORE and Andrew SHEPHERD (2001), "Chronic Poverty: Meanings and Analytical Framework" *Chronic Poverty Research Centre Working Paper*, (2).

IFAD (2010), "Rural Poverty Report 2011", *Found for Agricultural Development*, Rome.

Institut des Politiques Publiques (2013), *Budget 2014: The Impact of the New Tax Measures* <http://www.ipp.eu/wp-content/uploads/2013/11/n9-IPP-policy-brief-november2013.pdf>, 01.02.2016.

KRÜSSELBERG, Hans-Günter (1987), "Vital Capital Policy and the Unity of the Social Budget: Economic Prospects of a Social Policy for Childhood", *International Journal of Sociology*, 17(3), pp. 81-97.

Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentileri Raporları 2009-2015, bumko.gov.tr, 01.02.2016.

OECD (2007), *The Social Expenditure Database: An Interpretive Guide SOCX 1980-2007*, http://stats.oecd.org/OECDStat-DownloadFiles/OECDSOCX2007InterpretativeGuide_En.pdf, 01.02.2016.

POWELL, Matthew, Fidelis HOVE and Dimakatso MOUTLOATSE (2011), "Developing a Social Budget for South Africa", *The Special IARIW-SSA Conference on Measuring National Income, Wealth, Poverty, And Inequality in African Countries*, <http://www.iariw.org/papers/powelletalpaper.pdf>, 01.02.2015.

SCHOLZ, Wolfgang, Krzysztof HAGEMER and Michael CICHON (2000), "Social Budgeting" *International Labour Organization*.

SosyalYardimlar.gov.tr, 01.02.2016

ŞEKER, Murat (2011), "Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu", TESEV Yayınları, İstanbul.

TDK (2017), "Yoksulluk", www.tdk.gov.tr, 10.04.2017.

TOPÇUOĞLU, Abdullah ve Gamze AKSAN (2014), "Türkiye'de Yoksullukla Mücadele, Sosyal Yardımlar ve Kadınlar", Abdullah TOPÇUOĞLU, Gamze AKSAN ve Duygu ALPTEKİN (ed.), *Yoksulluk ve Kadın*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, ss.129-162.

TOPÇUOĞLU, Abdullah, Gamze AKSAN ve Duygu ALPTEKİN (2014), "Yoksulluk ve Kadın", *Giriş Kısmı*, Ayrıntı Yayınları,

İstanbul.

TÜİK (2014), "İstatistiklerle Çocuk", Yayın No. 4372, Ankara.

TÜİK (2008-2015), "Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırmaları", tuik.gov.tr, 10.04.2017

UNDP (1996), "Human Development Report 1996", Oxford University Press, New York.

UNDP (1997), "Human Development Report 1997", Oxford University Press, New York.

UNDP (2001), "Making New Technologies Work for Human Development", *Human Development Report 2001*, Oxford University Press, New York.

UNDP (2002), "Deepening Democracy in a Fragment World", *Human Development Report 2002*, Oxford University Press, New York.

UNDP (2003), "Millennium Development Goals: A Compact Among Nations to End Human Poverty", *Human Development Report 2003*, Oxford University Press, New York.

UNDP (2004), "Cultural Liberty in Today's Diverse World", *Human Development Report 2004*, New York: Published for the United National Development Programme.

UNDP (2005), "International Cooperation at a Crossroads, Aid, Trade and Security in an Unequal World", *Human Development Report 2005*, New York: Published for the United National Development Programme.

UNDP (2007), "Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World", *Human Development Report 2007/2008*, New York: Published for the United National Development Programme.

UNDP (2009), "Overcoming Barriers: Human Mobility and Development", *Human Development Report 2009*, New York: Published for the United National Development Programme.

UNDP (2010), "The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development", *Human Development Report 2010*, New York: Published for the United National Development Programme.

UNDP (2011), "Sustainability and Equity: A Better Future for All", *Human Development Report 2011*, New York: Published for the United National Development Programme.

UNDP (2013), "The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World", *Human Development Report 2013*, New York: Published for the United National Development Programme.

UNDP (2014), "Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience", *Human Development Report 2014*, New York: Published for the United National Development Programme.

UNDP (2015), "Work for Human Development", *Human Development Report 2015*, New York: Published for the United National Development Programme.

UZUN, Ayşe Meral (2003), "Yoksulluk Olgusu ve Dünya Bankası", *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 4(2), ss. 155-173.