

TÜRKİYE'DE SOSYAL HARCAMALAR VE YOKSULLUK

Taner AKÇACI¹

Esra Karapınar KOCAĞ²

ÖZET

Esas olarak, ihtiyaçların karşılanabilmesi için yeterli gelire sahip olamama durumu olarak ifade edilebilecek yoksulluk, gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin en önemli sosyal sorunlarından biridir. Bu önemli sosyal sorunun çözümünde devlet, temel politikaları tasarlayan ve uygulayan kurum olma özelliği ile en önemli aktör konumundadır. 1961 yılından beri anayasal olarak sosyal bir devlet olan ve Avrupa Birliği hedefi ile de bu vurguyu pekiştirmeye çalışan Türkiye, kaynaklarının bir kısmını yoksullukla mücadele için seferber etmektedir. 1980'li yıllar boyunca izlenen liberal ekonomi politikaları ve küreselleşmenin etkileri sonunda Türkiye ekonomisinde hızlı bir ekonomik büyüme ile beraber gelir dağılımı eşitsizliğinin ve yoksulluğun artması dikkat çekmektedir.

Çalışmanın amacı, Türkiye ekonomisi için devletin yapmış olduğu eğitim sağlık vb. sosyal harcamalar ile yoksulluk arasında bir ilişkinin bulunup bulunmadığını test etmektir. Bu amaçla çalışmada, yoksulluğun kriterleri hakkında bilgi verildikten sonra Türkiye'deki yoksulluk sorunu üzerinde durulmuştur. Yapılan analiz sonucu, kamu sosyal harcamalarının yoksulluğu azaltma konusunda tek başına etkin bir yöntem olmadığı tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yoksulluk, Sosyal devlet, Kamu harcamaları

¹ Yrd. Doç. Dr., Kilis 7 Aralık Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, akcaci@kilis.edu.tr.

² Arş. Gör., Kilis 7 Aralık Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, esrakarapinar@kilis.edu.tr.

ABSTRACT

Poverty denoted deprivation of enough income for needs, is one of the most important social problem in both developed and developing countries. Government is a crucial factor to solve that important social problem. Turkey which has been a social state since 1961 and consolidate that policy by the membership of EU, mobilize some resources. During 1980's years liberal economics policies and globalization process caused a fast economic growth besides income distribution inequalities and increased poverty.

The aim of study is to analyse whether a relation between education, health, etc social expenditures by government and poverty. In this aim, after information about poverty criterias it was emphasized poverty in Turkey. As a result of the analysis it is confirmed that social government expenditures are not an effective method alone.

Key Words: Poverty, Social State, Government Expenditures

1- GİRİŞ

Yoksulluk gerek az gelişmiş ve gelişmekte olan ve gerekse gelişmiş ülkelerin çözmek için mücadele ettiği önemli sorunlardan biridir. Bu sorunun çözümü daha çok devlet politikalarında aranmaktadır. Günümüzde devletler “sosyal devlet” anlayışı çerçevesinde politikalar üretmektedirler. Türkiye Cumhuriyeti Devleti de resmi olarak 1961 yılından beri sosyal bir devlettir ve bu çerçevede yapılan harcamalar sosyal devlet harcamaları olarak nitelendirilebilir. Aşağıda öncelikle sosyal devlet harcaması kavramı, Türkiye’de sosyal harcamaların gelişim trendi, yoksulluk kavramı ve Türkiye’de yoksulluğun gelişimi konularına değinilecek ve daha sonra da sosyal devlet harcamalarının yoksulluğu engellemedeki başarısı tartışılacaktır.

2- SOSYAL DEVLET HARCAMALARI

Ergun Özbudun’un tanımına göre devletin sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla sosyal ve ekonomik hayata aktif müdahalesini gerekli ve meşru gören sosyal devlet anlayışı, sadece Türkiye’de değil dünyanın pek çok yerinde etkisi hissedilen bir anlayıştır. Her ne kadar kavramın tarihi çok eskilere dayansa da 1929 Büyük Ekonomik Bunalımının ardından krizin liberal devletin başarısızlığına bağlanması ve bunun sonucu olarak yeni bir devlet anlayışına gereksinim duyulmasıyla ortaya çıktığı söylenebilir.

Sosyal devlet kavramı, Türk anayasa hukukuna 1961 Anayasası ile birlikte temel bir unsur olarak girmiş, 1982 Anayasasının (2)’nci ve (5)’nci maddeleri ile Türkiye Cumhuriyeti Devletine sosyal devlet ilkesinin gereklerini yerine getirme görevi verilmiştir (Giritli, 1998, s. 24). Bir ülke için sosyal devlet anlayışının önemini belirleyebilmek ancak o ülkenin söz konusu anlayış kapsamında yaptığı harcamalara ve devletin anayasal olarak güvence altına aldığı haklara bakarak mümkün olabilir. Anayasal olarak güvence altına alınan sosyal haklar çalışmanın kapsamı dışında olduğundan, çalışmaya sosyal harcamalar üzerinden devam edilecektir.

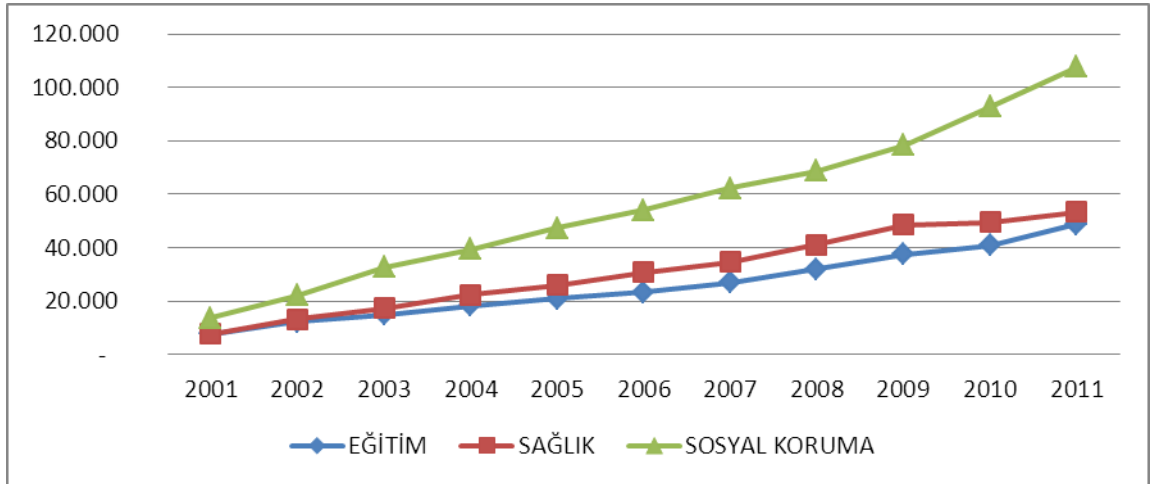
Sosyal devletin temel amacı herkese insan onuruna yaraşan asgari bir yaşam düzeyi sunmaktır. Dolayısıyla devlet söz konusu görevlerini yerine getirmek için bir takım harcamalar yapmak zorundadır. Saunder ve Klau (1985) OECD için yaptıkları çalışmada kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflamasını üç gruba ayırmıştır. Bunlardan ilki devletin geleneksel rolü kapsamında yaptığı harcamalardır. Bu harcamalar kamusal mal niteliğinde olan savunma ve kamu düzeni gibi alanlarda yapılan harcamalardır. İkinci grupta yer alan

harcamalar ise devletin sosyal devlet anlayışı kapsamında yaptığı harcamalardır ki bunlar da geliri sürdürme (sosyal güvenlik harcamaları ile konut, işsizlik, sakatlık, malullük ve hastalık yardımları) ve merit (erdemli) mal (eğitim ve sağlık) niteliğinde olan harcamalar şeklinde iki alt gruba ayrılmıştır. Üçüncü grup harcamalar ise altyapı ve devlet borçlarının faiz ödemeleridir ki bunlar karma ekonomi harcamalarıdır (Topuz, 2009,s. 124).

Bazı gelişmiş OECD ülkelerinde toplam kamu harcamalarının GSYİH içindeki payına bakıldığında, 1980'lerin ortasından 1990'ların ikinci yarısına gelindiğinde düştüğü görülse de, kamu sosyal harcamalarının GSYİH içindeki oranı azalmamıştır. Piyasa ekonomisinin daha yoğun şekilde yaşandığı Amerika Birleşik Devletleri'nde bile, kamu sosyal harcamalarının GSYİH içindeki yüzdesinin 1980'lerden günümüze kadar gelinen dönemde arttığı görülmektedir (Buğra, Adar, 2007, s.11) .

Sosyal devlet harcamalarını eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamaları olarak ayırmak mümkündür. Türkiye'de sosyal harcamaların seyri aşağıdaki gibidir:

Grafik 1: Kamu Kesimi Sosyal Harcamaları (Milyon TL)



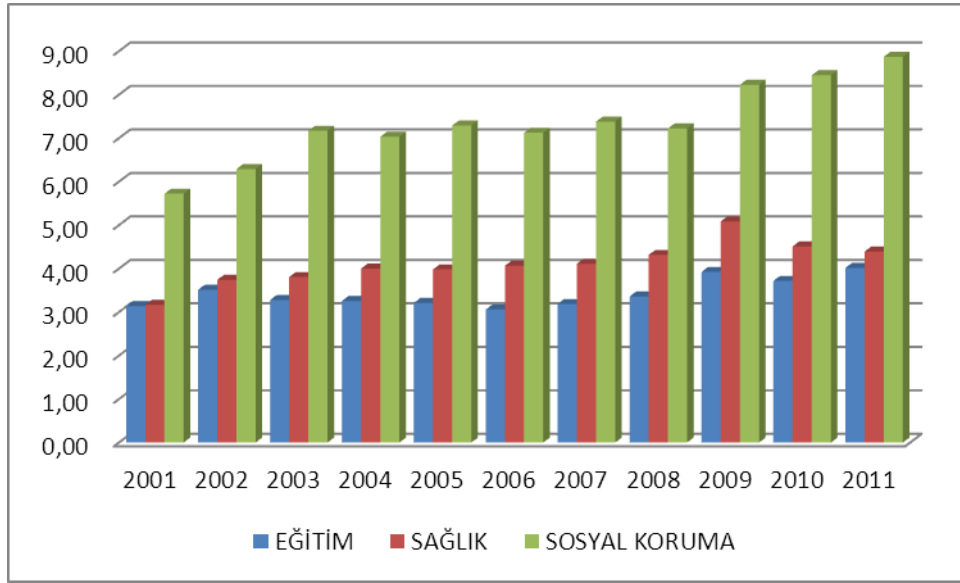
Kaynak:DPT,http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/rip/tr/kamu_kesimi_sosyal_harcama_istatistikleri.pdf

* 2010 ve 2011 rakamları tahmini ve programlanan rakamları içermektedir.

Grafikte görüldüğü üzere kamu kesiminin yaptığı sosyal harcamalar 2001 yılından 2011 yılına kadar sürekli artma eğiliminde olmuştur. Bununla birlikte, eğitim ve sağlık harcamaları ile mukayese edildiğinde sosyal koruma harcamalarının daha yüksek oranda arttığı görülmektedir. Diğer yandan özellikle 2008 krizinin ardından sosyal koruma harcamalarındaki artış dikkati çekmektedir.

Kamu kesiminin yaptığı sosyal harcamaların Gayrisafi Milli Hâsılaya oranları ise aşağıdaki gibidir.

Grafik 2: Kamu Kesimi Sosyal Harcamalarının GSMH'ya Oranı



Kaynak:DPT,http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/rip/tr/kamu_kesimi_sosyal_harcama_istatistikleri.pdf

Kamu kesimi sosyal harcamalarının GSMH' ya oranlarına bakıldığında, eğitim ve sağlık harcamalarının birbirine oldukça yakın ve görece düşük seviyelerde olduğu, buna karşın sosyal koruma harcamalarının GSMH' dan daha fazla pay aldığı görülmektedir.

Kamu harcamaları yoksulluğu azaltmak için hükümetlerin yaygın olarak kullandığı bir araçtır. Yoksulluğun kaynağı ne olursa olsun, bunun için büyük ölçüde kamu harcaması yapılması gerekmektedir. Ancak bazen kamu gelirlerinin de benzer amaçlarla kullanıldığı görülmektedir (yoksulluk sınırı altında gelir elde edenlerin gelir vergisinden muaf tutulmaları gibi). Fakat bu uygulama kamu harcamaları kadar geniş kapsamlı değildir (Sarısoy ve Koç, 2010, s.332).

3- YOKSULLUK

A- Yoksulluk Kavramı

Yoksulluk çok yönlü ve karmaşık yapısı sebebiyle tanımlanması güç olan bir kavramdır. Fakat genel olarak, temel ihtiyaçları karşılamaya gücü yetmeme durumudur. Literatürde farklı yoksulluk türlerini ifade eden, mutlak yoksulluk (absolute poverty), görel yoksulluk (relative poverty), insani yoksulluk (human poverty) v.s gibi çeşitli kavramlara da rastlamak mümkündür (Gündoğan, 2008,s.43). Konuyu daha iyi anlayabilmek için bu kavramlara da kısaca değinmekte fayda vardır.

Mutlak Yoksulluk; hane halkı ya da fertlerin biyolojik olarak kendilerini üretebilmeleri için ihtiyaç duydukları asgari gelir ve harcama düzeyine sahip olamama durumudur. Temel ihtiyaçları karşılamaktan yoksun aynî ve nakdî geliri olanlar, mutlak yoksul olarak tanımlanmaktadır.

Görelî Yoksulluk; kişinin bir toplumsal varlık olmasından hareket etmekte ve bir kişinin biyolojik olarak değil, toplumsal olarak kendini üretebilmesi için gerekli tüketim ve yaşam biçimi düzeyinin saptanmasını önermektedir. Bu durumda, belli bir toplumda kabul edilebilir en aşağı tüketim düzeyinin altında geliri olanlar görelî yoksul olarak tanımlanmak durumundadır.

Objektif-Subjektif Yoksulluk; objektif yaklaşım, yoksulluğu neyin meydana getirdiği ve kişileri yoksulluktan kurtarmak için nelerin gerektiği konusunda önceden belirlenen değerlendirmeleri içerir. Subjektif yaklaşım ise yoksulluğun tanımlanmasında kişilerin tercihlerine önem verir (Aktan, 2002).

Gelir Yoksulluğu-İnsani Yoksulluk; gelir yoksulluğu, yaşamı sürdürmek ya da asgari geçim standardını karşılamak için kişi veya hane halkının temel gereksinimlerin karşılanması bakımından yeterli miktarda gelirin elde edilememesi durumu olarak tanımlanabilir. İnsani yoksulluk kavramı, insani gelişme ve insanca yaşam için parasal olanakların yanı sıra temel gereksinimlerin karşılanabilmesi için iktisadi, sosyal ve kültürel bazı olanaklara sahip olmanın da gerekli olduğu fikrine dayanır(Aktan, 2002).

Kırsal Yoksulluk-Kentsel Yoksulluk; kırsal yoksullar bağımsızlık, güvenlik, öz saygı, kimlik, sosyal ilişkilerin samimiyeti ve yakınlığı, karar alma özgürlüğü ve hukuki ve siyasi haklar gibi yoksulluğun daha çok kalitatif boyutuna önem verirlerken kentsel yoksullar, yetersiz gelir, yetersiz tüketim düzeyi gibi kantitatif boyutu önemsemektedirler (Masika et. al.,1997).

Yukarıdaki kavramlardan da görüldüğü gibi yoksulluk tek boyutlu değil oldukça çok boyutlu ve karmaşık bir kavramdır. Dolayısıyla bu durum yoksulluğun ölçülmesini zorlaştırmaktadır. Yoksulluk konusundaki tüm analizlerin ortak noktası yoksulluk sınırının oluşturulmasıdır. Yoksulluk sınırının temel amacı yoksul olanla olmayanların tespit edilmesi ya da yoksul olanların toplam nüfus içindeki oranının belirlenmesidir (Aktan, 2002). Bu durum özellikle sosyal devlet anlayışını benimsemiş olan ülkeler açısından önemlidir. Çünkü kamu kesimi tarafından yapılacak transferler için yol gösterici niteliktedir.

B- Yoksulluğun Nedenleri

Yoksulluk olgusu birçok sebebe bağılı olarak ortaya çıkabilir. Ancak neticesi genellikle aynıdır. Diğer bir ifadeyle, çeşitli sebeplerden dolayı kişilerin gelirlerinde veya harcama bütçelerinde meydana gelen azalmalar, onları yoksulluk seviyesine düşürmektedir (Sarısoy, Koç, 2010, s.329). Bunlar kısaca şöyle sıralanabilir:

- **Doğal Afetler:** Doğal afetler (deprem, sel, fırtına, yangın, vb.) insanların yaşam standartlarını çeşitli düzeyde etkilediği için, yoksulluğun nedenlerinden biri olduğu söylenebilir.

- **Savaş, İç Çatışma ve Terörizm:** Savaş/iç çatışma ile yoksulluk ilişkisi, bir taraftan kamu kaynaklarını söz konusu savaşın/çatışmanın finansmanı için kullanmak suretiyle sosyal nitelikli kamu harcamalarının azaltılması, diğer taraftan da bu sebeple insanların sağlık, sahip olduğu servet gibi, yaşamını sürdürmede önemli bir yeri olan değerlerin yitirilmesi, yine bu süreçte bakıma ihtiyacı olan kişi sayısının artması şeklinde açıklanabilir.

- **Kaynak Dağılımındaki Çarpıklıklar:** Gelirin üretim faktörleri arasında dengesiz dağılımı toplumda yoksulluğa neden olabilir. Özellikle tekelci piyasalar, baskı gruplarının etkisi ve bölgesel farklılıklar gibi faktörler, kaynakların adil dağılımını etkiler ve toplumdaki mevcut yoksulluk sınıfının genişlemesine neden olur.

- **Ekonomik Krizler:** Ekonomide çeşitli faktörle bağılı olarak ortaya çıkan olumsuzluklar kişilerin elde ettiği gelir miktarını azaltmaktadır. Özellikle yoksulluk sınırının hemen üzerinde yer alan kişiler bu gelir düşüşüne bağılı olarak, insanca yaşamının gerektirdiği harcamaları yapacak gelirden mahrum kaldıkları için yoksul duruma düşebilirler.

- **Küresel Sermaye Hareketliliğindeki Değişmeler:** Günümüzde artan rekabet şartlarında varlığını devam ettirmek isteyen işletmeler faaliyetlerini daha uygun koşulların olduğu diğer ülkelere veya aynı ülke içinde değişik bölgelere kaydırabilirler. Bu hareketlilik işletmelere önemli faydalar sağlarken, bu işletmenin faaliyetleri sonucunda doğrudan veya dolaylı olarak fayda elde edenler bundan mahrum kalırlar (DPT, 2001:129-130).

• **Sağlık Koşulları:** Sağlık koşulları ile yoksulluk arasındaki ilişkiyi, insanların sağlık sorunları nedeniyle çalışma güçlerini kısmen veya büyük ölçüde yitirmeleri, diğer taraftan da gerek kamu kaynaklarının gerekse kişisel gelirin büyük bir bölümünün sağlık harcamalarının finansmanında kullanılması nedeniyle, kişilerin yaşam standartlarını yükseltecek harcamalardan mahrum kalmaları şeklinde açıklayabiliriz.

• **Eğitim İmkânlarından Mahrum Kalmak:** Eğitilmiş bir insan genellikle gelişen ekonomik ve sosyal şartlara karşı kendini daha iyi korur ve fırsatları daha iyi değerlendirir.

• **Ekonomik Gelişmeler:** Ekonomik gelişmeler insanlara bir taraftan yeni fırsatlar sunarken, diğer taraftan da onların harcama bütçelerinin genişlemesine neden olur. Fırsatlardan yararlanma ile harcama bütçesindeki genişleme arasındaki fark birbirine yakın olduğu ölçüde kişilerin yaşam standartlarında çok önemli bir değişim meydana gelmez. Ancak tersi durumda, bir dönem varlıklı olarak kabul edilen kişiler bu farkın açılmasıyla bir süre sonra yoksul duruma düşebilirler.

• **Kültürel İhtiyaçların Karşılanamaması:** 1997 yılında Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından geliştirilen “insani yoksulluk” kavramının bir parçası olarak dikkate alınan kültürel ihtiyaçlar, yoksulluğun belirlenmesinde gösterge olarak kabul edilmektedir. Bu faaliyetler sayesinde kişiler sosyal ortama ve hayata tam olarak intibak etmekte ve toplumla bütünleşmektedir.

• **Emeğin Yeterli Düzeyde Nitelikli Olmaması:** Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile nüfus artış hızı yüksek olanlarda, çalışma çağındaki işgücünün büyük bir bölümünün belli bir uzmanlık alanı yoktur. Bu yüzden hem iş bulmakta zorlanılabilmekte hem de düşük ücretlerle çalışma kabul edilebilmektedir (Sarısoy, Koç, 2010, s. 331).

C- Yoksulluk Politikaları

Günümüzün modern devlet anlayışı gereği çoğu ülke sosyal devlet anlayışını benimsemektedir. Bunun sonucu olarak sosyal koruma, devletin görevleri arasında önemli bir paya sahiptir. Sosyal koruma, devletin yurttaşları için olanaklı kıldığı sigorta ve diğer faydalar da dahil olmak üzere tüm koruma mekanizmaları olarak tanımlanmaktadır (Şener, 2010).

Türkiye’de sosyal koruma mekanizmaları içerisinde sosyal sigortalar (SGK), sosyal hizmetler (SHÇEK), işsizlik (İŞKUR) ve sosyal yardım programları (SYDGM, Vakıflar Genel Müdürlüğü, SHÇEK, Belediyeler) bulunmaktadır (Buğra, Adar, 2007).

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Sekreterliği kapsamındaki Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) yoksullukla mücadele konusunda özel bir proje olarak 2001’de başlayan yeni uygulamalardan birisidir. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) da daha eski yıllardan bu yana çeşitli alanlarda sosyal yardımlar yapmaktadır. Bu yardımlardan en önemlileri ayni ve nakdi yardımlar, yaşlılık yardımları, özürli yardımları, çeşitli eğitim bursları ve ihtiyacı olan kişilere ve ailelere yurt ve kreş olanaklarıdır. SRAP’ın amacı üst üste yaşanan ekonomik krizler sonrası oluşan yoksullukla mücadelede etkin politikaların geliştirilmesi ve bu politikaları uygulayan kamu kurumlarının kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesidir. SRAP; Hızlı Yardım, Şartlı Nakit Transferi (ŞNT), Yerel Girişimler ve Kurumsal Gelişim bileşenlerinden oluşmaktadır. SRAP’ın Şartlı Nakit Transferi bileşeni kapsamında, yoksulluk nedeniyle çocuklarını okula kaydettiremeyen, gönderemeyen veya okuldan almak zorunda kalan, okul öncesi çocuklarını düzenli sağlık kontrollerine götüremeyen ailelerin ya da düzenli sağlık kontrollerini yaptıramayan anne adaylarının ekonomik yönden desteklenmesi ve Türkiye’de düzenli bir nakit sosyal yardım sisteminin yerleştirilmesi amaçlanmaktadır. Yerel Girişimler Bileşeni kapsamında ise, vatandaşlarımızın üretken hâle getirilip kendi gelirini sağlayarak geçimini temin edebilmeleri amaçlanmaktadır (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007, s. 30).

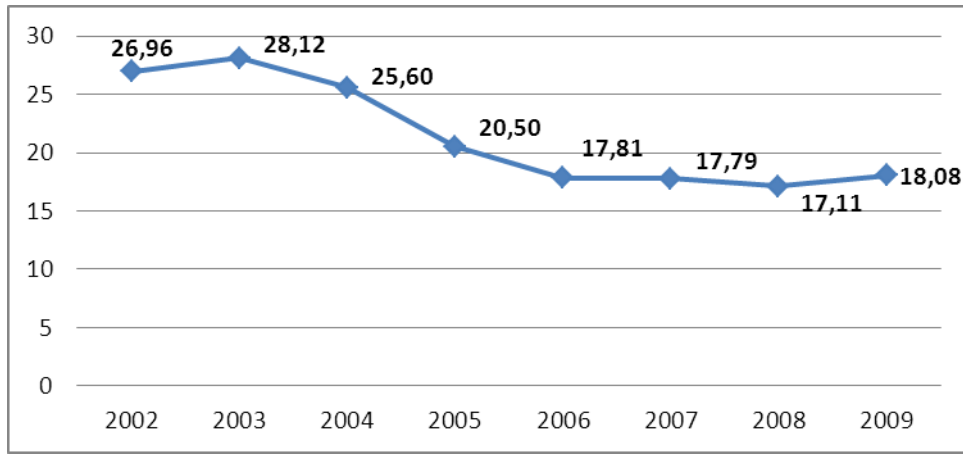
D- Türkiye’de Yoksulluk

Türkiye’de Sanayi kesiminde 1970’lerin sonlarında başlayan gerçek ücretlerdeki azalma 1980’ler sonrasında yüzde 40'lara kadar ulaşmış, tarımın ticaret hadlerinde ise 1980’lerin sonlarında yüzde 40-50'ye varan dramatik düşüşler gerçekleşmiştir (Boratav, 1991). 1980 istikrar paketi sonrasında ihracat artışı, ülkenin güvenilirliğinin dış piyasalarda yükselmesi gibi iyileşme belirtileri, 1990'larda yerini peşpeşe yaşanan krizlere bırakmıştır. 1994 finansal krizi ile fiyat artışları yüzde 125'i bulurken, ulusal gelir yüzde 6 düşmüştür. 1994 krizi sonrasında verileri çalışan kesimlerin gerçek ücretlerinin azaldığını ve işsizlik rakamlarında artış olduğunu göstermektedir (Cizre-Sakallıoğlu ve Yeldan, 2000). Daha sonra yaşanan 2001 kriziyle birlikte de Türkiye ekonomisi ciddi derecede küçülmüştür.

Ekonomide yaşanan tüm bu olumsuz gelişmeler ülkede yaşanan yoksulluğu giderek artırmıştır. Dumanlı (1996), yaptığı çalışmada 1987’de nüfusun yüzde 15,2’sinin asgari gıda harcamalarını karşılayacak düzeyden daha az bir gelir kazanırken, bu oranın 1994’te yüzde 17,3’e yükseldiğini bulmuştur. Yoksulluk ile ilgili istatistiksel verilere ulaşmak oldukça zordur. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), yoksulluk analizlerini 2002 yılında

yayınlamaya başlamış ve en son veri 2009 yılına aittir. Dolayısıyla Türkiye’deki yoksulluk oranları net bir şekilde 2002 yılından 2009 yılına kadar izlenebilmektedir. Söz konusu veriler ise aşağıdaki gibidir.

Grafik 3: Türkiye’ de Fert Yoksulluk Oranları (%)



Kaynak: TÜİK

TÜİK verilerine göre 2002 yılından 2009 yılına kadar hazırlanan yukarıdaki grafiğe göre yoksul fertlerin oranının 2003 ve 2009 yıllarında bir miktar artışı dışında 2002 yılından itibaren genelde azaldığı görülmektedir. Grafikte 2001 ve 2008 krizlerinin yoksul fert oranlarını artırdığı dikkati çekmektedir.

4- SOSYAL DEVLET HARCAMALARI VE YOKSULLUK İLİŞKİSİ

Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında, birçok ülkede milli gelir arttıkça, hem devletin genel harcamalarının artış gösterdiği, hem de sosyal refah devletinin hacminin genişlediği ve sosyal refah hizmetlerine ayrılan payın arttığı bilinmektedir (Sosyal Siyaset Kürsüsü, http://www.sosyalsiyaset.net/documents/refah_devletleri.htm, 2012). Gelişmiş ülkelerin sosyal harcamalar konusunda ayırdıkları pay gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelere nazaran oldukça yüksektir. Gelişmiş ülkelerin bu konudaki hassasiyetlerinin altında yatan neden ise, özellikle 1929 Büyük Bunalımının liberal düzenin başarısızlığı olarak algılanması ve devletin müdahale etmesinin zorunlu olduğu düşüncesinin yaygınlaşmasıdır. Bunların bir sonucu olarak hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmiş

ülkelere ayak uydurma çabası içinde olan gelişmekte olan ülkelerde sosyal devlet harcamaları artışa geçmiştir. Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye’de de özellikle Avrupa Birliği üyelik sürecine girilmesi sonrasında söz konusu harcamaların arttığı bilinmektedir.

Aşağıdaki tabloda OECD ülkeleri, AB-21 ülkeleri ve Türkiye için kamu sosyal harcamalarının GSMH içindeki payları görülmektedir.

Tablo 1: Kamu Sosyal Harcamaları (%)

Yıllar	OECD-34	AB-21	Türkiye
1980	15,6	18,6	3,2
1981	16,2	19,5	3,3
1982	16,7	19,9	3,6
1983	17	20,3	3,9
1984	16,7	19,9	3,4
1985	17,3	20,7	3,1
1986	17,3	20,7	3,3
1987	17,4	20,8	3,4
1988	17,4	20,5	4
1989	17,3	20,2	4,7
1990	17,6	20,5	5,7
1991	18,5	21,4	6,1
1992	19,4	22,5	6,3
1993	19,9	23,3	6,2
1994	19,7	23	5,9
1995	19,4	22,7	5,6
1996	19,5	22,8	7,2
1997	19,2	22,2	8
1998	19,2	22	8,3
1999	19,2	22	9,8
2000	18,9	21,6	9,8
2001	19,2	21,9	9,8
2002	19,7	22,4	9,8
2003	20,1	22,9	9,8
2004	19,9	22,8	9,9
2005	19,8	22,7	9,9
2006	19,5	22,4	10
2007	19,2	22	10,5
2008	20,2	22,8	10,8
2009	22,5	25,3	13,2
2010	22,2	25,2	12,9
2011*	22,1	24,6	12,9
2012**	22,1	24,1	13

Kaynak: OECD

Not: 2008 yılından itibaren 2012 yılına kadar olan rakamlar DPT verilerinden derlenmiştir.

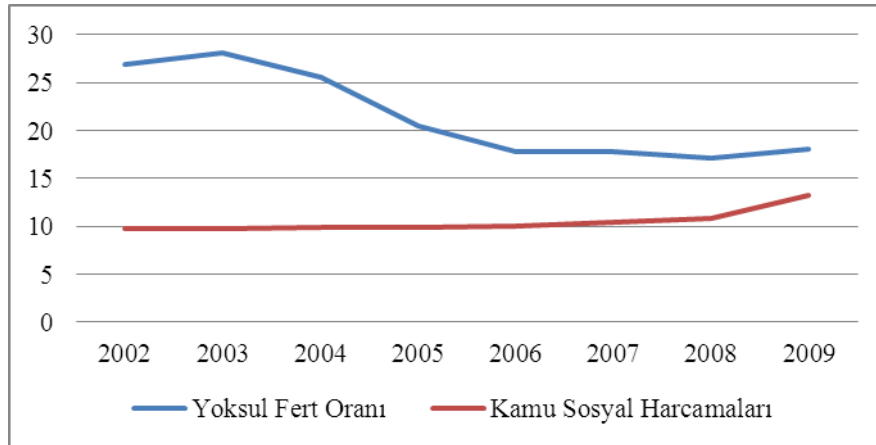
* Gerçekleşme tahmini

** Program

Yukarıdaki tabloya göre kamu sosyal harcamaları yer yer çeşitli duraksamalar ve inişler olmasına rağmen hem OECD ülkeleri hem AB ülkeleri ve hem de Türkiye’de 1980 yılından itibaren genel olarak artmıştır. Ancak 2009 yılından sonra küresel krizin etkisiyle kamu harcamalarının kısılmasının bir sonucu olarak sosyal harcamalar da azalmıştır.

Türkiye’de yoksullukla ilgili olarak yapılan çalışmalarda 2002 yılı öncesindeki verilere ulaşmakta karşılaşılan zorluklar nedeniyle bazı sıkıntılara rastlanmaktadır. Yapılan bazı çalışmalarda Türkiye İstatistik Kurumu verileri dışında daha önceki yıllar için tahminler kullanılmıştır. Fakat bu da çalışmanın güvenilirliği açısından risklidir. Bu tür sorunlardan kurtulmak için çalışmanın analiz kısmında yoksulluk verileri yerine Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından hazırlanan Beşeri Kalkınma Endeksi (HDI) değerleri kullanılacaktır. Beşeri Kalkınma Endeksi (HDI), ülkeler için yaşam uzunluğu, okur yazar oranı, eğitim ve yaşam düzeyi gibi pek çok değişkeni bir araya toplayan ve ülkenin gelişimini daha doğru yansıtabilen bir endeks olması nedeniyle seçilmiştir.

Grafik 4: Türkiye’ de Fert Yoksulluk Oranları ve Kamu Sosyal Harcamaları (%)



Kaynak: TÜİK, DPT

Türkiye’de 2002-2009 yılları arasında fert yoksulluk oranları ve kamu sosyal harcamaları karşılaştırıldığında, 2006 yılına kadar sosyal harcamaların nerdeyse sabit kaldığı fakat yoksulluk oranının 2003’ten sonra azalmaya başladığı görülmektedir. Bunun nedeninin Türkiye’de 2001 yılında yaşanan ekonomik krizin ardından yapılan yapısal reformlar olduğu söylenebilir. 2008 yılı ve sonraki dönemde kamu sosyal harcamaları ve yoksulluk arasındaki paralel ilişkinin nedeninin ise küresel krizin etkilerini azaltmak için seferber edilen kaynakların, bireylerin yoksullaşmasının önüne geçmek için yeterli olmaması şeklinde yorumlanabilir.

Yoksulluk göstergesi olarak 2011 yılı Beşeri Kalkınma Raporu (HDR)’nda Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (MPI) kullanılmıştır. Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (MPI),

2010 yılında Oxford Yoksulluk ve Beşeri Kalkınma Girişimi ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından geliştirilen yoksulluğu belirlemede gelire dayalı sınıflandırmanın ötesinde farklı faktörlerin de kullanıldığı bir endekstir. Endekste Beşeri Kalkınma Endeksi ile aynı olan üç faktör kullanılır: sağlık, eğitim ve yaşam standartları. Bu üç faktör her biri eşit ağırlıklı on göstergesi içermektedir (çocuk ölümü, beslenme, okul yaşı, okula kayıtlı çocuklar, tuvalet, su, elektrik, yakıt, servet gibi).

Beşeri Kalkınma Endeksi ve Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi değerlerine bakıldığında orantılı bir trend gözlenmektedir. Beşeri Kalkınma Endeksi (HDI)'nde yüksek değere sahip ülkeler Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (MPI)'nde çok düşük değerlere sahiptir. Yani bu ülkelerde yoksulluk çok düşüktür. Aynı şekilde Beşeri Kalkınma Endeksi (HDI)'nde düşük beşeri kalkınma seviyesindeki ülkelerde Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (MPI) değerleri oldukça yüksektir, yani söz konusu ülkelerde yoksulluk yaygındır.

Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (MPI) verileri sadece 2011 yılı için mevcuttur. Fakat Beşeri Kalkınma Endeksi (HDI) ile arasındaki yakın ilişki nedeniyle Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (MPI) yerine Beşeri Kalkınma Endeksi (HDI) verilerinin kullanılmasında bir sakınca görülmemiştir.

Aşağıdaki tabloda Türkiye, Avrupa-Orta Asya ve OECD ülkeleri için HDI değerleri ve yine Türkiye, AB-21 ve OECD ülkelerinde kamu sosyal harcamalarının GSMH içindeki % payları verilmiştir.

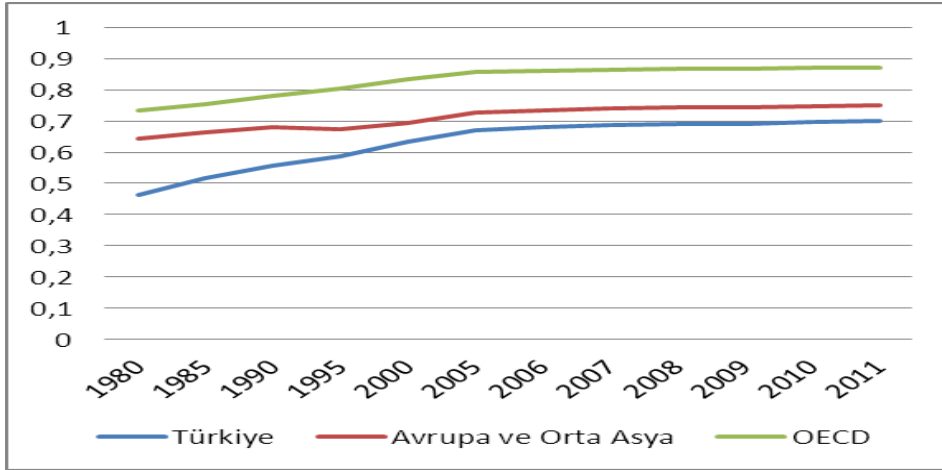
Tablo 2: Beşeri Kalkınma Endeksi (HDI) ve Kamu Sosyal Harcamaları

	HDI Değeri			Kamu Sosyal Harcamaları/GSMH		
	Türkiye	Avrupa ve Orta Asya	OECD	Türkiye	AB-21	OECD
1980	0,463	0,644	0,732	3,2	18,6	15,6
1985	0,518	0,665	0,754	3,1	20,7	17,3
1990	0,558	0,68	0,779	5,7	20,5	17,6
1995	0,588	0,672	0,804	5,6	22,7	19,4
2000	0,634	0,695	0,833	9,8	21,6	18,9
2005	0,671	0,728	0,856	9,9	22,7	19,8
2006	0,681	0,734	0,86	10	22,4	19,5
2007	0,688	0,741	0,864	10,5	22	19,2
2008	0,69	0,745	0,866	10,8	22,8	20,2
2009	0,691	0,744	0,867	13,2	25,3	22,5
2010	0,696	0,748	0,869	12,9	25,2	22,2
2011	0,699	0,751	0,871	12,9	24,6	22,1

Kaynak: OECD, UNDP Statistics

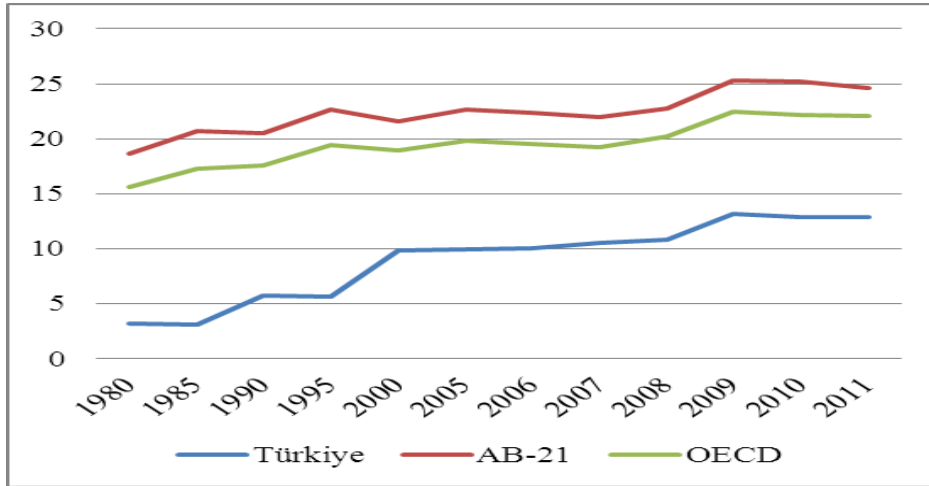
Beşeri Kalkınma Endeksi'nde yer alan ülke grupları içerisinde Avrupa Birliği yer almamaktadır. Bu yüzden karşılaştırma için en yakın grup olarak Avrupa ve Orta Asya alınmıştır.

Grafik 5: Beşeri Kalkınma Endeksi (HDI) Değeri



Kaynak: UNDP

Grafik 6: Kamu Sosyal Harcamaları/GSMH



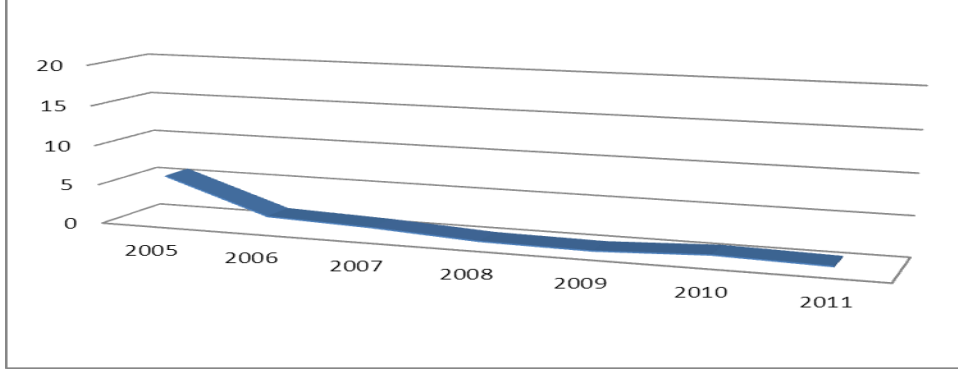
Kaynak: OECD

Yukarıdaki grafiklere bakıldığında Beşeri Kalkınma Endeksi (HDI) ve kamu sosyal harcamaları arasındaki ilişkinin genelde doğru orantılı olduğu söylenebilir. Fakat 2008-2009 yılları arasında kamu harcamalarında belirgin bir artış yaşanmasına karşın Kalkınma Endeksi (HDI) değeri neredeyse sabit kalmıştır. HDI değerinin artmayıp sabit kalmasının nedeninin ise küresel finans kriziyle birlikte bireylerin gelirlerindeki azalmanın yarattığı boşluğun, artan sosyal harcamalarla doldurulması olduğu söylenebilir. Diğer yandan AB ve

OECD ile mukayese edildiğinde kamu sosyal harcamalarının ve Beşeri Kalkınma Endeksi (HDI) değerlerinin görece düşük kaldığı görülmektedir.

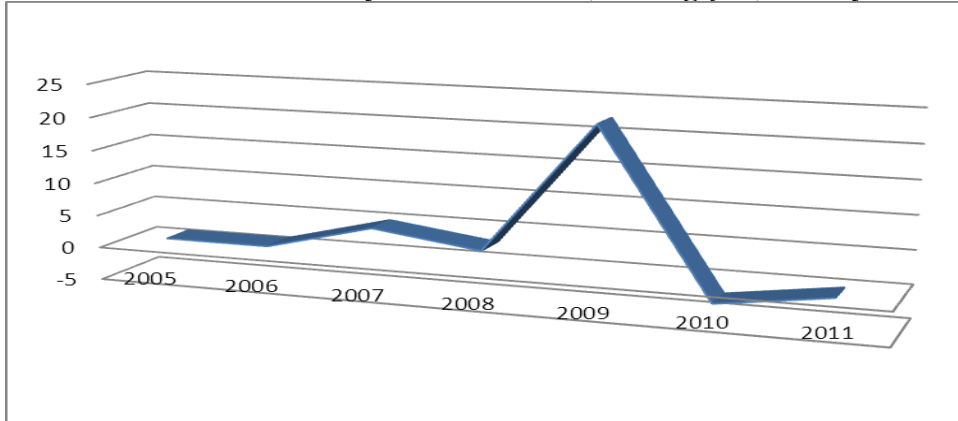
Kamu sosyal harcamaları ve HDI değerleri arasındaki ilişkiyi daha kolay görebilmek için iki değişkenin de yıllar itibariyle yüzde değişimlerini bulmak gerekmektedir. Böylece değerler arasındaki farklılıklar ortadan kalkacaktır. Söz konusu yüzde değişimler aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.

Grafik 7: Beşeri Kalkınma Endeksi (HDI) Değeri, % Değişim, Türkiye



Kaynak: UNDP, OECD

Grafik 8: Kamu Sosyal Harcamaları, % Değişim, Türkiye



Kaynak: UNDP, OECD

Yukarıdaki grafiklerden de görüldüğü gibi kamu sosyal harcamalarıyla beşeri kalkınma endeksi arasında doğru orantılı bir ilişki bulunmamaktadır. Yani harcamalarda yapılan artışlar insani kalkınmaya yeterince yansımamıştır. Bu da kaynakların etkin kullanılmadığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Beşeri kalkınma endeksi 2005 yılı ve sonrasında neredeyse sabit kalmıştır.

5- SONUÇ

Ekonomik etkilerinin yanında sosyal ve siyasal sonuçları da bulunan yoksulluk kavramı gerek ulusal gerekse uluslararası alanda giderek önemi artan bir kavram olmuştur. Özellikle yaşanan ekonomik krizlerin ardından yoksulluk oranlarında görülen artış, yoksulluğun makro politikalarda daha da önem kazanmasına yol açmıştır.

Günümüzde devletler sosyal devlet olma eğilimindedir. Bunun anlamı, devletin fertlere yalnızca klasik hürriyetleri sağlamakla yetinmeyip, aynı zamanda onların insan gibi yaşamaları için zaruri olan maddi ihtiyaçlarının karşılanmasını da görev edinmesidir. Dolayısıyla benimsenen bu anlayış yoksulluk sorununa verilen önemi bir kat daha artırmaktadır. Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler kaynaklarını giderek artan şekilde yoksulluk sorununun çözümüne seferber etmektedir.

Yoksulluk sadece devletin sorunu olmamakla birlikte çoğunlukla yanlış devlet politikaları sonucu ortaya çıkan bir durumdur. Bu yüzden devlete bu önemli sosyal sorunu çözüme konusunda önemli bir sorumluluk düşmektedir. Kamu sosyal harcamalarının, bu sorumluluğun yerine getirilmesinde kullanılacak finansman kaynağı olması bakımından son derece etkin kullanılması gerekmektedir. Yoksulluk kamu sosyal harcamaları açısından değerlendirildiğinde, yoksullukla mücadele için etkin sosyal harcamaların yapılmadığı görülmektedir. Kamu sosyal harcamalarında yıllar itibariyle artışlar görülse de yoksullukta beklenen ölçüde azalışlar kaydedilmemiştir. Yoksullukla etkin bir mücadele için sosyal harcamaların yanında yapısal reformların yapılması kaçınılmaz bir zorunluluktur. Aksi takdirde yoksulluk için yapılan kamu sosyal harcamaları kısa dönemli rahatlatıcı etki yapmasının ötesinde beklenen etkiyi yaratmayacaktır.

KAYNAKÇA

- ALTAY, A., 2005, Yoksulluk Sadece Devletin Sorunu Mu? Kamu Harcamaları Açısından Bir Değerlendirme, Sosyoekonomi.
- AKTAN, C.C., 2002, Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayınları.
- BORATAV, K. , 1991, 1980’li Yıllarda Türkiye’de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm, İstanbul: Gerçek.
- BUĞRA, A., ADAR, S., 2007, Türkiye’nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi, Sosyal Politika Forumu.
- CİZRE-SAKALLIOĞLU Ü., YELDAN, E., 2000, 'Politics, Society and Financial, *Turkey*, Ankara: UNDP .
- Country Profile: Human Development Indicators (Turkey), <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/tur.html> .
- DPT, 2007, Dokuzuncu Kalkınma Planı, Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- DPT, 2001, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- GÜNDOĞAN, N., 2008, Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele, Ankara Sanayi Odası, Ocak/Şubat, <http://www.aso.org.tr/kurumsal/media/kaynak/TUR/asomedy/ocaksubat2008/Dosyapdf>
- GÜRSES, D., 2007, Türkiye’de Yoksulluk Ve Yoksullukla Mücadele Politikaları, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 17, Sayı 1, S. 59-74.

- HUMAN DEVELOPMENT REPORTS, Human Development Index Trends (1980-2011), <http://hdr.undp.org/en/statistics/> , 28.02.2012.
- KURT TOPUZ, S., 2009, Alternatif Politika, Cilt. 1, Sayı. 1, 115-136.
- MASIKA, R., HAAN, A.,BADEN, S., 1997, Urbanization And Urban Poverty: A Gender Analysis. A Report Prepared For The Gender Equality Unit, Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA). Bridge Development-Gender Report No: 54.
- OECD, Social Expenditures Database (SOCX), http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34637_38141385_1_1_1_1_00.html , 28.02.2012.
- ÖZDEMİR, S., Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi, Sosyal Siyaset Kürsüsü, http://www.sosyalsiyaset.net/documents/refah_devletleri.htm .
- SARISOY, İ., KOÇ, S., 2010, Türkiye’de Kamu Sosyal Transfer Harcamalarının Yoksulluğu Azaltmadaki Etkilerinin Ekonometrik Analizi, Maliye Dergisi, Sayı 158 , s. 329.
- SAUNDERS, P. ve KLAU, F., 1985, The Role of the Public Sector, OECD, Paris.
- ŞENER, Ü., Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları, TEPAV Politika Notu, Şubat 2010
- TÜİK, Yoksulluk İstatistikleri, <http://www.tuik.gov.tr> , 15.01.2012.