

YOKSULLUKLA MÜCADELEDE SOSYAL KORUMA HARCAMALARI: AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

Erol SOLMAZ

Yrd. Doç. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi

Mehmet AVCI

Yrd. Doç. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi

ÖZET

Avrupa Birliği ülkelerinde sosyal koruma harcamalarının yoksulluğun azaltılması üzerindeki etkisinin araştırıldığı bu çalışmada yoksulluk oranları toplam yoksulluk, kadın yoksulluğu, 65 ve üzeri yaştaki bireylerde yoksulluk ve işsiz bireylerde yoksulluk özelinde ele alınmıştır. Çalışma sonuçları bir bütün olarak değerlendirildiğinde sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payı arttıkça yoksulluk oranlarının ters yönde etkilendiği bulgusuna ulaşılmıştır. Bu ters yönlü ilişki, 65 ve üstü yaştaki bireyler ile işsiz bireylerdeki yoksulluk oranlarında daha güçlüdür. Bununla birlikte Almanya, Slovenya, Danimarka, İngiltere ve İtalya'nın görece olarak daha fazla sosyal koruma harcaması yapmış olmalarına rağmen 65 ve üstü yaştaki bireyler ile işsiz bireylerdeki yoksulluk oranlarını düşürmede başarısız oldukları görülmektedir. Elde edilen bu sonuç, bu ülkelerde izlenen sosyo-ekonomik politikaların ve gerçekleşen sosyal fonksiyonlarının amaçlarına tam olarak hizmet etmediğini göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Yoksulluk, Sosyal Koruma Harcamaları, Yoksullukla Mücadele, Avrupa Birliği

Jel Kodları: I38, E62, H20, H24

SOCIAL PROTECTION EXPENDITURES IN STRUGGLE WITH POVERTY: A STUDY ON THE EUROPEAN UNION COUNTRIES

Erol SOLMAZ

Yrd. Doç. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi

Mehmet AVCI

Yrd. Doç. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi

ABSTRACT

This study examines the effect of the social protection expenditures in the European Union countries on the reduction of poverty and it deals with the total poverty, female poverty, poverty of individuals who are 65 and older, and poverty of unemployed individuals. When we evaluated the results of the study as a whole, we found that the poverty ratios were inversely affected as the ratio of the social protection expenditures to the gross domestic product (GDP) increased. This inverse relation is stronger among individuals who are 65 and older and among unemployed individuals. On the other hand, Germany, Slovenia, Denmark, England and Italy were found to be unsuccessful to reduce the poverty ratios among individuals who are 65 and older and among unemployed individuals although they had relatively more social protection expenditures. This result indicates that the socio-economic policies followed in these countries and the actual social functions do not fully serve their purposes.

Keywords: Poverty, Social Protection Expenditure, Struggle with Poverty, European Union

Jel Codes: I38, E62, H20, H24

GİRİŞ

Yoksulluk, insanlık tarihinde sürekli olarak var olan ancak yakın zamanlarda etkin bir çözüm aranmaya başlanan bir sorundur. Ayrıca özellikle 1990'lı yıllarda gerek ulusal, gerekse uluslararası alanda kalkınma ve gelişme tartışmalarının önemli bir eksenini oluşturmaya başlamıştır. Yoksulluk konusuna artan ilgi ile birlikte yapılan çalışmalar yoksulluğun tanımı, neden ortaya çıktığı ve nasıl mücadele edileceği konularında yoğunlaşmıştır.

İktisat yazınında yoksullukla ilgili çok değişik tanımlar olmakla birlikte, yoksulluğun ele alınmasında uzun yıllar egemenliğini sürdüren ve parasal göstergeler üzerinden hesaplanan mutlak ve göreceli yoksulluk kavramları, çok daha sıklıkla kullanılmaktadır. Mutlak yoksulluk, hane halkı veya bireyin yaşamını sürdürebilecek asgari refah düzeyini yakalayamaması durumudur. Bu nedenle mutlak yoksulluğun ortaya çıkarılması, bireylerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli olan minimum tüketim ihtiyaçlarının belirlenmesini gerektirir. Mutlak yoksulluk oranı, bu asgari yaşam düzeyini yakalayamayanların sayısının toplam nüfusa oranıdır. Göreceli yoksulluk ise bireylerin toplumun ortalama refah düzeyinin belli bir oranının altında olması durumudur. Buna göre toplumun genel düzeyine göre belli bir sınırın altında gelir ve harcamaya sahip birey ve hane halkı, göreceli anlamda yoksul olarak tanımlanmaktadır (www.tuik.gov.tr, 25.21.2015). Refah ölçüsü olarak alınacak yoksulluk sınırı, toplumun medyan gelirinin %40'ı, %50'si veya %60'ı seçilebilmektedir.

Yoksullukla mücadele etmek ve yoksulların refah düzeylerini artırmak, her dönemde ülkelerin başlıca amacı olmuştur. Tarihsel süreçte kapsamı ve içeriği değişmekle birlikte yoksulluk konusu yalnızca az gelişmiş ülkelerin değil, gelişmiş ülkelerinde ortak sorunu olmaya devam etmektedir. Örneğin medyan gelirinin %50'si yoksulluk sınırı olarak alındığında OECD üyesi ülkelerde nüfusun yaklaşık %10'u göreceli yoksulluk sınırı altında kalmaktadır (Behrendt, 2000: 1; OECD, 2008: 127). Avrupa Birliği 'nde medyan gelirinin %60'ı yoksulluk sınırı olarak alındığında ise toplam Avrupa Birliği nüfusunun %23'ü, çocukların dörtte biri, yaşlıların ise beşte biri yoksulluk sınırı altında yaşamaktadır (European Commission, 2009). Başka bir ifadeyle Avrupa Birliği'nde yaşlılar, özürllüer ve çocuklar gibi dezavantajlı gruplar arasında yoksulluk oranı oldukça yüksektir. ABD'de nüfus bürosu verilerine göre, federal yoksulluk sınırı altında yaşayan yaklaşık 37 milyon yoksul

bulunmaktadır ve bu %12,6'lık bir yoksulluk oranına karşılık gelmektedir. Ayrıca bu yoksulların %39'unu çocuklar oluşturmaktadır (Gündoğan, 2008: 45).

Yoksullukla mücadele edilmesinin gerekliliği konusunda fikir birliği olmasına rağmen mücadelenin nasıl yapılacağı konusunda farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Dünya üzerinde yoksullukla mücadele alanında yoksulluğun azaltılması amacıyla esas olarak doğrudan ve dolaylı yaklaşım olmak üzere iki tür politika grubunun uygulandığını söylemek mümkündür.

II. Dünya Savaşı'nın ardından uygulanan ve 1970'lerin sonuna kadar benimsenen, daha çok sosyal güvenlik mekanizmalarına dayanan mücadele politikaları, genel olarak refah devleti adıyla bilinen ve yoksullukla doğrudan mücadele amacı güden politiklardır. Esas olarak tam istihdamın sağlanması ve kapsamlı bir sosyal güvenlik ağının kurulması biçiminde özetlenebilecek olan bu politikaların, özellikle gelişmekte olan ülkelerde genel olarak yoksulluğun ortadan kaldırılmasında önemli başarılar sağladığını söylemek mümkündür. Bu yaklaşıma göre yoksulluğun azaltılması ve olumsuz etkilerinin hafifletilmesi için ekonomik büyüme gerekli olmakla birlikte yeterli değildir. Bu nedenle ulusal gelirin daha eşitlikçi bir biçimde bölüşülmesi gerekmektedir (Önder ve Şenses, 2006). Doğrudan mücadele yaklaşımında devlet vergi, sosyal güvenlik, sosyal yardım, sağlık ve eğitim politikaları gibi temel araçlarla gelirin ikincil dağılımına müdahalede bulunmaktadır. Bu politik araçlarla birlikte devletin öncülük ettiği özel olarak tasarlanmış yoksullukla mücadele programları da, bu yaklaşımın temel enstrümanları arasında yer almaktadır.

1980'lerden itibaren geliştirilen ve 1990'lardan başlayarak giderek kendilerini daha fazla duyuran dolaylı yaklaşım politikaları ise, doğrudan yoksulluğu azaltmak için tasarlanmamış olsalar da dolaylı olarak yoksulluğu azalttığı ileri sürülen, yoksulluğun önemli bir kaynağı olan işsizlik sorununu azaltacak ve ekonomik büyümeyi sağlayacak türden politiklardır. Kapsamlı yapısal dönüşüm programları biçiminde uygulanmaya başlanan bu strateji, büyüme ve kalkınma sürecine ağırlık vererek piyasanın daha etkin işleyişini gözetken ve böylece artan gelirin yoksulluğu azaltacağını öngören politikaların benimsenmesine dayanmaktadır (DPT, 2007: 4). Dolaylı yaklaşımı savunanlara göre yoksullukla mücadelenin aracı, sanayileşmenin hızlanması, altyapı yatırımları ve bunun sonucu hızlı ekonomik büyüme ve kalkınmadır. Bu yaklaşımda yoksulluğun azaltılmasına etki eden en temel faktör ise ekonomik büyümedir.

Yoksullukla mücadelede doğrudan yaklaşımdan hareket eden bu çalışmanın amacı, Avrupa Birliği ülkelerinde yoksulluğun azaltılmasında sosyal koruma harcamalarının etkisini birlik üyesi ülkelere göre analiz etmektir. Bu çerçevede giriş bölümünden sonra ikinci bölümde sosyal koruma harcamalarının yoksullukla mücadeledeki rolü sunulmaktadır. Üçüncü bölümde çalışmanın amacı ve yöntemi açıklanmış, çalışmada elde edilen sonuçlar dördüncü bölümde analiz edilmiştir. Son bölümde ise çalışmanın sonuçlarına yer verilmiştir.

1. Yoksullukla Mücadelede Sosyal Koruma Harcamaları

Bugün sosyal bir sorun olarak tartışılan yoksulluk, 16. Yüzyılda Avrupa'da kapitalizmin ortaya çıkışı ile bağlantılıdır (Buğra, 2009: 25). Liberal iktisadın temel düşüncesine göre kaybetmekten kaybedenler sorumludur ve bunlara karşı toplumun sorumluluğu hayırseverlikle sınırlıdır. Liberal iktisat düşüncesinin en önemli argümanlarından biri, kişinin özgürlüğüne devlet de dahil olmak üzere hiçbir kuvvetin müdahale etmeye hakkı olmadığı düşüncesidir. Buna göre herkes kendi ayakları üzerinde durmalıdır. Kaynakların optimal dağılımı, ancak serbest piyasa içerisinde ve yasal yollarla kazanılmış gelirlerle sağlanabilir. Devletten destek almak demek, kişisel haklardan, özgürlüklerden vazgeçmek ve devlet müdahalesini kabul etmek anlamına gelir. Yoksullukla mücadelede gönüllü yardım araçları kullanılmalı, devletin yeniden dağıtıcı politikaları tercih edilmemelidir.

Bununla birlikte sanayi devrimi ile beraber ortaya çıkan liberal iktisat anlayışı, aslında sosyal devlet anlayışının da yerleşmesine hizmet edecek önemli bir gelişmeye neden olmuştur. Metin (2012: 121)'e göre sanayi devrimi, ekonomik alanda bir dönüşüm ve ilerleme sağlarken toplumsal alanda da belirli bir çatışma ortamını yaratmıştır. Sanayi toplumunun belirleyici özelliklerinden olan işbölümü, toplumun bir kesiminin mal ve hizmet paylaşımındaki payını artırırken diğer bir kesimin bu paylaşımındaki payını azaltmıştır. Emek ve sermaye arasında yaşanan çatışmalarla birlikte 19. yüzyılın ilk yarısında ortaya çıkan Marksizm'in sosyal devlet olgusunu içererek olaya farklı boyutlar sağlaması, toplumu meydana getiren sınıflar arasındaki huzursuzluk, gerginlik ve eşitsizliği gidermek ve sosyal dengeyi sağlamak amacıyla sosyal devlet anlayışının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Sosyal devlet anlayışı, devletin gerekli hallerde ekonomik ve sosyal yapıya müdahalesi temeline dayanmaktadır (Şenkal, 2007: 50).

1929 Dünya ekonomik bunalımı ve İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, serbest piyasanın yetersiz kaldığı alanlarda optimal oranda devlet müdahalesinin yerinde görüldüğü iktisadi düşünce, devlete ekonomik büyüme ve fiyat istikrarı sağlama yanında dengesiz olan gelir dağılımını yeniden dağıtıcı yöntemlerle yoksulların lehine iyileştirmesi görevini de vermiştir. Bu yeni yaklaşım, refah devleti olarak adlandırılmıştır (Çalcalı, 2011: 193).

1950'lerden başlayıp 1970'lerin ortalarına kadar geçen dönem sosyal refah devleti uygulamalarının yoğun olarak görüldüğü, ekonomik büyümelerin dünyada ivme kazandığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde devlet, ekonomik büyümede rol almanın yanında gerektiğinde gelir dağılımına ve sosyal yapıya müdahale etmiş, etkinlik ile adalet ilkelerini birlikte gerçekleştirmeye çalışmıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra görülen hızlı ekonomik büyüme, refah devletinin maddi kaynaklarını yaratmıştır. İşçi sınıfının güçlenmesi, emekten yana siyasi partilerin iktidara gelmesi ve sendikal hareketlerin etkin bir baskı grubu oluşturması, gelirin yeniden dağıtılmasında önemli bir rol oynamıştır. Refah devletinin ve sosyal politikaların yayılma dönemi olan bu süreçte yüksek bir istihdam düzeyi sağlanmış, ücretlilerin ücret ve çalışma koşulları iyileştirilmiş, kapsam bakımından zengin sosyal güvenlik uygulamaları görülmüştür. Devlet, geliştirdiği sosyal politikalar aracılığı ile eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, istihdam ve çalışma koşullarını yeniden düzenlemiştir. Ekonomideki tüm dalgalanmalara karşı sosyal sınıfları korumak adına para, vergi, harcama ve gelir transferlerinin temel düzenleyicisi olmuş, ücret ve çalışma koşullarını bu doğrultuda düzenlemiş, yoksul ve bakıma muhtaçlara yönelik doğrudan yardımlarda bulunmuştur (Sallan Gül, 2006: 145). Esas olarak tam istihdam ve kapsamlı bir sosyal güvenlik ağının kurulması biçiminde özetlenebilecek olan bu politikalar, özellikle gelişmiş dünyada genel olarak yoksulluğun azaltılmasında önemli başarılar sağlamıştır. Neo Liberal dönemin başlangıcına kadar geçen bu süre, devletin sosyal devlet olma adına yaşadığı en parlak dönem olarak değerlendirilebilir. Uygulanan ekonomi politikaları nedeniyle bu dönem, Keynesyen Refah Devleti dönemi olarak isimlendirilmiştir.

1970'lerin ortalarına gelindiğinde olumlu seyreden bu süreçte bazı sorunlar ortaya çıkmaya başlamış, Avrupa'da işsizlik ve yoksulluk oranları giderek artmıştır. Kamu bütçeleri açısından sosyal devlet harcamaları yük haline gelirken ulusal ekonomi içinde serbest piyasa güçlenmiş, devletin ekonomik ve sosyal etkinliği azalmıştır. Bu dönüşüm, ekonomik büyüme ve tam istihdamın birlikte gerçekleştiği Keynesyen Refah Devleti döneminin artık

geride kaldığını göstermektedir. Özellikle 1980'lerle beraber çok uluslu şirketlerin etkinliği, devletin bir engel olarak görülmesine neden olmuştur. Bu dönemde çok uluslu şirketler ve uluslararası örgütler, siyasal, ekonomik ve dolayısı ile sosyal yapının düzenleyicisi konumuna gelmişlerdir. Bu gelişmeler doğrultusunda devletin refah devleti görevlerinden uzaklaşarak sosyal koruma harcamalarını azaltması, toplumun farklı kesimlerini yoksulluk da dahil olmak üzere birçok sosyal sorun karşısında daha korumasız hale getirmiştir.

Literatürde refah devleti kavramının genellikle sosyal devlet ile beraber tanımlandığı görülmektedir. Sosyal devlet, devletin genel olarak yoksulluk sorununa ve daha özelden ise çalışma yaşamına sosyal politika ve hukuk araçlarını kullanarak müdahalede bulunması, sosyal adaleti sağlamak için yoksullar ve çalışanlar lehine politikalar uygulaması anlamına gelmektedir. Yoksulluğa ve işsizliğe karşı mücadele, kişilere asgari bir geçim düzeyinin sağlanması, sosyal güvenlik sistemi ve sosyal yardımlar, eğitim, sağlık, konut politikaları gibi uygulamalar, sosyal devletin ve geniş anlamda sosyal politikanın temel uygulama alanlarıdır. Bu uygulamaların ulaştığı düzey ve sağladığı güvenlik de, toplumun refah toplumu olarak ulaştığı gelişme düzeyini göstermektedir (Koray, 2013).

Devletin gelir dağılımındaki adaletsizliği gidermede ve yoksulluğu azaltmada kamu harcamaları ile vergiler olmak üzere iki maliye politikası aracı vardır. Kamu harcamaları ile devlet, yoksullara doğrudan gelir transferi yaparak, onlara mesleki beceriler kazandırarak ve/veya girişimcilik desteği vererek, yoksullara yönelik eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetleri sunarak yoksulluğa müdahale edebilir. Toplumsal refahı yükseltmek ve özellikle gelir düzeyi düşük yoksul hane halklarının yaşam standartlarını iyileştirmek amacıyla devletin yaptığı sosyal koruma harcamaları, ya da bütçeden bu amaçla ayırmış olduğu pay, yoksullukla mücadelede önemli bir araçtır. Yoksullara yönelik yapılan kamu harcamalarının milli hasıla içindeki payı ise sosyal devlet nitelemesinin önemli bir göstergesidir.

Sosyal bilimler literatüründe sosyal koruma harcamaları ile yoksulluğun azaltılması arasındaki ilişkileri ortaya koyan birçok çalışma yapılmıştır. Yapılan çalışmalardan bir kısmı sosyal harcamaların yoksulluğun azaltılmasında her zaman olumlu sonuçlar yaratmayacağını ifade etmekle birlikte sosyal harcamalarının görece olarak daha fazla olduğu ülkelerde yoksulluk oranlarının daha düşük olduğuna yönelik yaygın bir kanı söz konusudur.

Yoksullara yönelik yapılan sosyal koruma harcaması karşılarına göre bu tür politikalar yardıma bağımlılık ya da giderek bir yoksulluk kültürü yaratma riskine sahiptir. Onlara göre kısmi bir yoksulluk karşısında yardımlaşma ve dayanışmanın oluşması ve çalışmaya yönelmek açısından sosyal yardımlar, sadece olumsuz bir etkiyle ortaya çıkacaktır. Sosyal yardımlarla geçimini sürdüren insanların sayısının artması, onların piyasada çalışmaları için sistemin doğasından gelen teşvikleri azaltarak bu insanların çabalarını artırmalarını engelleyebilmekte, sosyal güvenlik reformlarına karşı direnci ortaya çıkarmakta, daha da önemlisi yoksulların sayısının giderek artmasına yol açabilmektedir (Sawhill, 1988: 1105). Herbert j. Gans, sosyal yardımlara rağmen yoksulluğun sürmesini işlevsel olarak değerlendirirken, Spencer'e göre yoksulluk bir karakter sorunudur ve çalışma güdüsünü bozacağı için yoksullara yardım edilmemelidir. Benzer şekilde Marsland kendi kendilerine geçinemeyenlerin dışında çalışabilecek durumda olanlara yapılan yardımların, bağımlılık kültürü yaratacağından olumlu görülmemesi gerektiğini ileri sürmektedir (Oktik, 2008: 30-31).

Robert Higgs, "Gelirin Yeniden Dağıtımının İhmal Edilen On Dokuz Sonucu" isimli çalışmasında yoksullara yapılan transferlerin toplumu daha da yoksullaştırdığını belirtmekte, transferlerin toplumun gerçek erdeminin değerini düşürdüğünü ifade ederek devletin zorlamasıyla gelirin yeniden dağıtımını hırsızlığın bir çeşidi olarak görmektedir (Higgs, 1994: 657). Andre Gorz, yoksullara yeterli bir gelir desteğinin verilmesi gerektiğini, ancak dışlanma sorununun yaşanmaması için bu gelirin karşılıksız değil çalışma ve ödevle ilişkilendirilmesi gerektiğini savunmaktadır (Gorz, 2001: 115). Guy Aznar ise sosyal yardımların bir süre sonra damgalayıcı ve dışlayıcı özelliklerine dikkat çekerek süreklilik kazanacak sosyal yardım niteliğindeki bir yaşam gelirini toplum için bir tehdit olarak değerlendirmekte, dağıtılacak asgari gelir yerine çalışma saatlerinin azaltılarak istihdamın daha geniş bir tabana yayılmasını önermektedir (Balcı, 2007: 73).

Yukarıdaki açıklamalarla birlikte araştırmaların önemli bir kısmı, sosyal koruma harcamaları ile yoksulluk oranları arasında negatif yönlü bir ilişkinin olduğunu ortaya koymaktadır (Cantillion vd, 2002; Atkinson, 2000; Förster ve Pearson, 2002; Beblo ve Knaus, 2001, Scruggs ve Allan, 2006). Sosyal devletin yoksulluğu nasıl etkilediği ile ilgili en önemli çalışmalardan biri, David Brady tarafından yapılmıştır. 1967-1997 döneminde on sekiz Batı Avrupa ülkesinde refah devleti ve yoksulluk arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmasında Brady, sosyal güvenlik transferleri ve kamu sağlık harcamalarının yoksulluğun

azaltılmasında en etkili önlemler olduğu sonucuna ulaşmıştır (Brady, 2005: 1340). Araştırma sonuçları, liberal ekonominin ekonomik büyüme, işsizlik ve üretkenlikle ölçülen ekonomik performansın yoksulluğun azaltılması üzerindeki etkisinin refah devletinin etkisinden daha büyük olduğu yönündeki iddiaları da desteklememektedir. Brady'e göre ekonomik büyüme yoksulluğu azaltmaktadır. Ancak bunun etkisi refah devletine göre daha azdır. Ayrıca refah devleti önlemlerinin üretkenliği engelleyerek yoksulluğu artırdığına ilişkin bir bulgu da elde edilmemiştir (Brady, 2005: 1351).

Kenworthy (1999), on beş sanayileşmiş ülkeyi 1960-1991 dönemi için karşılaştırmalı olarak incelediği çalışmasında sosyal refah harcamalarının yoksulluğu azalttığı sonucuna ulaşmıştır. Christina Behrendt ise yaptığı çalışmada sosyal harcamalar ile yoksulluk arasında negatif yönlü bir korelasyon olduğunu ifade etmektedir. Bu çalışmadan elde edilen bulgulara göre sosyal harcamaların yüksek olduğu Avrupa ülkelerinde daha düşük yoksulluk oranlarıyla karşılaşılmaktadır (Behrendt, 2000: 9). Caminada vd., yirmi iki OECD üyesi ülkesi için 1985-2005 dönemini kapsayan çalışmalarında sosyal harcamaların yoksulluk üzerindeki etkisini araştırmışlar ve bu ülkelerde sosyal harcama miktarı ile yoksulluk oranları arasında çok güçlü bir negatif korelasyon olduğu sonucuna ulaşmışlardır (Caminada vd., 2012: 123). Bir başka ifadeyle araştırmaya dahil olan ülkelerde sosyal harcama miktarları arttığında yoksulluk oranları azalmaktadır.

Timoty M. Smeeding, İskandinav ve Kuzey Avrupa ülkeleri gibi yüksek düzeyde sosyal harcama yapan ülkeler ile transfer harcamalarının yapılacağı kitlenin daha dikkatli belirlendiği Kanada, İsveç ve Finlandiya gibi ülkelerde yoksulluk oranlarının daha düşük olduğunu belirtmektedir (Smeeding, 2005:973; Smeeding, 2006: 80). Sırma D. Şeker Türkiye'de sosyal transferlerin yoksulluk üzerinde ne kadar etkili olduğunu ortaya koyabilmek için Türkiye İstatistik Kurumu hanehalkı bütçe anketi ham verilerini kullanarak, sosyal transferlerin gelirle olan ilişkisini, gelir eşitsizliğini ne kadar etkilediğini, hedef kitlesine ne kadar ulaştığını ve en yoksul kesimlerin hangi transferlerden yararlandığı gibi hususları analiz ettiği çalışmasında, Türkiye'de sosyal transferlerin gelir eşitsizliğini azaltıcı bir yapı sergilediği sonucuna ulaşmıştır (Şeker, 2008: 170).

Sarısoy ve Koç, Türkiye'de kamu sosyal transfer harcamalarının yoksulluğu azaltmadaki etkilerini ekonometrik olarak analiz ettikleri çalışmalarında, kamu sosyal harcamalarının yoksulluk oranlarını azalttığı

sonucuna ulaşmışlar, ancak bu harcamaların kentlerdeki yoksulluğu azaltma etkisinin son derece yüksek olmasına karşın kırsal bölgelerde bu başarının yakalanamadığını ifade etmişlerdir (Sarısoy ve Koç, 2010). Kim (2000), yaptığı çalışmada on bir OECD üyesi ülkeye ilişkin yoksulluk, vergi ve sosyal transferlerle ilgili verilerden yararlanmış, artan oranlı bir vergi sistemine sahip ve sosyal harcamaları etkin şekilde kullanan ülkelerde yoksulluk oranının daha düşük olduğu, vergisel anlamda doğrusal bir yapıya sahip ve sosyal harcamaların etkin şekilde kullanılmadığı ülkelerde ise yoksulluğun görece olarak daha yaygın bulunduğu sonucuna ulaşmıştır. Çelikay ve Gümüş, ülkemizde sosyal harcamaların gayri safi katma değer içindeki payı ile bölgelerin yoksulluk oranları arasındaki ilişkiyi sorguladıkları çalışmalarında sosyal harcamaların gayri safi katma değer içerisindeki payı arttıkça yoksulluk oranlarının ters yönde etkilendiği, başka bir deyişle sosyal harcamalarda bir artış meydana gelmesi halinde yoksulluk oranlarının azaldığı bulgusuna ulaşmışlardır (Çelikay ve Gümüş, 2014: 136).

Kamu sosyal koruma harcamaları ülkelerdeki yoksulluğu azaltmakla birlikte yapılan bu harcamalar ile yoksulluğun azalması arasında monoton bir ilişki söz konusu değildir. Yapılan sosyal harcamalarda aynı oranda yapılan bir artışın yoksulluğa olan etkisi, ülkeden ülkeye hatta bir ülkenin farklı bölgeleri arasında değişiklik gösterebilmektedir. Örneğin Atkinson (2000: 5)'a göre transfer harcamalarının gayri safi yurt içi hasılaya oranındaki % 1'lik bir artış, Fransa için yoksulluk oranında 2,6 puanlık, İngiltere için ise 4 puanlık bir azalma yaratmaktadır. Danimarka ve Hollanda gibi sosyal transferlere yüksek pay ayıran ülkelerde sosyal transferlerin eşitsizlik ve yoksulluğu daha fazla azalttığı bilinmekle birlikte örneğin İtalya İngiltere'den oransal olarak daha fazla sosyal transfer harcaması yaptığı halde, İtalya'da sosyal transferler eşitsizlik ve yoksulluğu azaltmada daha az etkindir (Heady vd., 2001).

Lüksemburg gelir anketi verileri kullanılarak yapılan bir çalışmada sosyal transfer harcamaları artırıldığında, yapılan artış bütün Avrupa Birliği ülkeleri için yoksullukta aynı etkiyi yapmamakta, hatta bazı ülkelerde transferlerle birlikte vergilerin artması sonucu yoksulluk da artmaktadır (Atkinson vd., 2002). OECD tarafından yapılan çalışmalarda sosyal yardımların birçok ülkede yoksulluğu azalttığına dair sonuçlara ulaşılmış (OECD, 2009: 5) olmakla birlikte sosyal yardımların her yerde aynı oranda etkili olmadığı görülmektedir. Avrupa Birliği ülkelerinde sosyal transferler yoluyla yapılan yardımlar yoksulluk altındaki nüfusu 9 puan, Polonya'da 13 puan, Fransa'da 14 puan azaltmaktadır (Güneş, 2012: 160).

2. Araştırmanın Amacı ve Yöntemi

Günümüzde yoksulluk konusu dünyanın az gelişmiş bölgelerinin yaşadığı bir problem olmaktan çıkmış, gelişmiş ülkelerin de önemli bir sorunu haline gelmiştir. Örneğin bir refah bölgesi olarak kabul edebileceğimiz Avrupa Birliği'nde 2009 verilerine göre üye ülkelerde yoksulluk riskiyle karşı karşıya olan nüfus oranı %23,1'dir (113,7 milyon kişi). Bu oran 2010 yılı için %23,4 (115,5 milyon kişi) olarak tahmin edilmiştir (Eurostat, 2012a: 269). Avrupa Birliği'nde yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele konusu Mart 2000'de ortaya konan Lizbon Stratejisinin gündeminde de yer almış, yoksulluk sınırı altında yaşayan birey sayısının kabul edilemez olduğu vurgulanarak sosyal dışlanmanın ve yoksulluğun en aza indirilmesi hedeflenmiştir.

Günümüzde yoksullukla mücadelede izlenen ya da izlenebilecek olan birçok politikanın varlığından söz etmek mümkündür. Devletlerin vatandaşlarına asgari bir yaşam düzeyi sağlamada, sosyal dengesizlikleri gidermede ve yoksulluğun azaltılmasında kullandığı en önemli araçlardan biri sosyal koruma harcamalarıdır. Buradan hareketle çalışmanın amacı Avrupa Birliği'nde yoksullukla mücadele sürecinde gerçekleştirilen sosyal koruma harcamalarının yoksulluğun azaltılması üzerindeki etkisini toplam yoksulluk ile yoksulluk açısından riskli gruplar olarak kabul edilen kadınlar, 65 ve üzeri yaşta bireyler ve işsizler ayrımlarında üye ülkelere göre analiz etmektir.

Ülkelerin sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında ve izlenmesinde genellikle iki yöntem kullanılmaktadır. Bunlardan ilki, Avrupa Birliği'nin kullandığı "*Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri Sistemi (European System of Integrated Social Protection Statistics-ESSPROS)*" yöntemi, ikincisi ise OECD'nin kullandığı "*Sosyal Harcamalar Veritabanı (Social Expenditure Database-SOCX)*" yöntemidir. ESSPROS metodolojisi, tüm Avrupa Birliği ülkelerinin verilerinin karşılaştırılmasına olanak verecek şekilde hazırlanarak oluşturulmaktadır (Eurostat, 2012a: 288-289). ESSPROS yöntemi üretim ile değil yeniden dağıtım ile ilgilidir. Bu yöntemde göre sosyal harcamalar kişileri ve hane halklarını belirli risklerden korumak ve bu risklerin gerçekleştiği durumlarda ihtiyaçları karşılamak amacıyla kamu veya özel kurum ve kuruluşlar tarafından yapılan tüm müdahaleler olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu riskler ve ihtiyaçlar sağlık harcamaları, özürllülere yönelik ödemeler, yaşlılık ödemeleri, dul ve yetimlere yönelik harcamalar, aile yardımları, işsizlik ödemeleri, konut yardımları ve sosyal

dışlanma harcamaları olmak üzere sekiz başlıkta sınıflandırılmaktadır (Eurostat, 2012b: 10).

Avrupa Birliği ülkelerinde sosyal koruma harcamalarının yapısı incelendiğinde bu harcamaların en büyük bölümünü yaşlılık ödemeleri ile sağlık harcamalarının oluşturduğu görülmektedir. Söz konusu harcamaların toplam sosyal koruma harcamalarının içindeki payı %39,1 ve %28,5 dir. Bunları sırasıyla aile yardımları (%7,5) ile dul ve yetimlere yönelik harcamalar (%5,4) izlemektedir (<http://ec.europa.eu/eurostat>, 15.05.2016).

Mutlak yoksulluk Avrupa Birliği tarafından daha çok gelişmekte olan ülkelerin yoksulluk sorunu olarak görüldüğünden bu coğrafyada yoksulluk kavramı geçmişten günümüze genelde göreceli yoksulluk olarak algılanmaktadır. Bu nedenle çalışmada kullanılan yoksulluk verileri, medyan gelirin % 50'si yoksulluk sınırı alındığında elde edilen göreceli yoksulluk oranları olarak alınmıştır. Sosyal koruma harcamaları verisi olarak ise sosyal koruma harcamalarının gayri safi yurt içi hasıla içindeki payları kullanılmıştır (SKH/GYİH).

Çalışmada Avrupa Birliği'ndeki sosyal koruma harcamalarının yoksulluk üzerindeki etkisi 2005-2013 dönemi için incelenmiş, analizler ilgili dönem için verilerin aritmetik ortalamaları alınarak yapılmıştır. Yoksulluk oranlarına ve sosyal koruma harcamalarının gayri safi yurtiçi hasılaya oranlarına ait veriler¹, Avrupa Birliği İstatistik Veri Tabanı (EUROSTAT)'dan alınmıştır. Çalışmaya dahil edilen ülkeler Almanya, Avusturya, Belçika, İngiltere, Bulgaristan, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İrlanda, İspanya, İsveç, İtalya, Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Macaristan, Malta, Polonya, Portekiz, Slovakya, Slovenya, Yunanistan ve Çek Cumhuriyeti'dir. Hırvatistan ve Romanya veri eksiklikleri nedeniyle çalışma dışında bırakılmıştır.

3. Avrupa Birliği'nde Sosyal Koruma Harcamaları ve Yoksulluğun Azaltılması

3.1. Avrupa Birliği Ülkelerinde Sosyal Koruma Harcamaları ve Toplam Yoksulluk

¹ Yoksulluk oranları, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, Erişim: 13.01.2016. Sosyal koruma harcamaları, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00098&plu gin=1>, Erişim: 27.01.2016

Sosyal koruma harcamaları ile yoksulluğun azaltılması arasındaki ilişkiyi Avrupa Birliği ülkeleri kapsamında inceleyen bu çalışmada Tablo 1, bu bölümde yer alan şekillerdeki üye ülkelerinin sembollerini, Şekil 1 ise 2005-2013 dönemi için sosyal koruma harcamaları ile toplam yoksulluk oranlarına ait dağılımları göstermektedir. Şekil 1’de yatay eksenle sosyal koruma harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranları (SKH/GYİH), dikey eksenle ise toplam yoksulluk oranları yer almaktadır. Buna göre medyan gelirin %50’si yoksulluk sınırı olarak alındığında yoksulluk oranı en yüksek olan ülke %14,97’lik değeriyle Letonya iken en düşük yoksulluk oranına sahip ülke %4,93 ile Çek Cumhuriyeti’dir. Bu iki değer yaklaşık ortası olan %10’nun üzerinde yoksulluk oranına sahip Avrupa Birliği ülkelerinde yoksulluğun görece olarak yüksek olduğu söylenebilir.

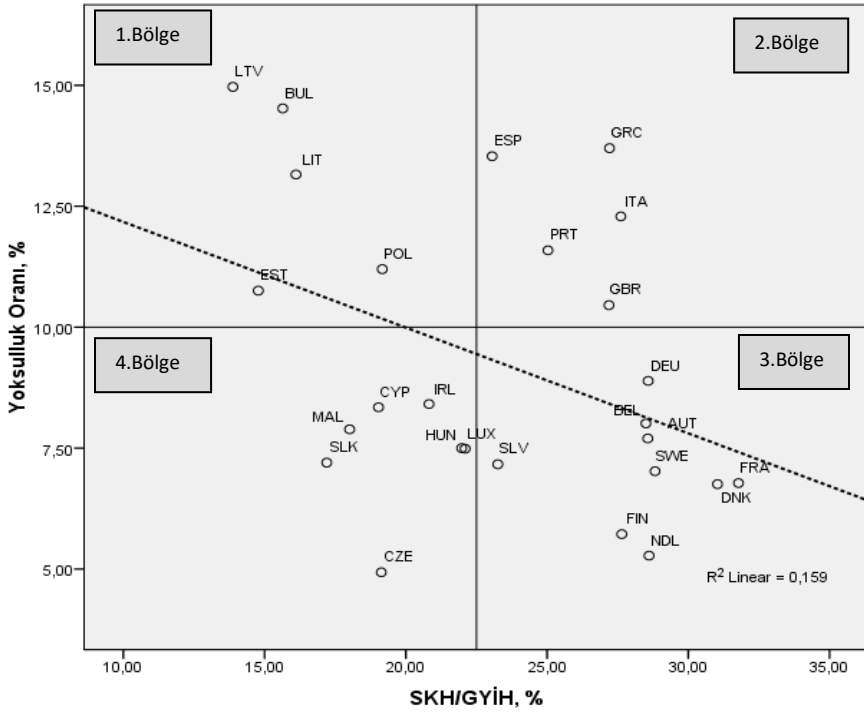
Toplam 26 Avrupa Birliği ülkesinin incelendiği bu çalışmada gayrisafi yurtiçi hasıla içindeki paya göre en yüksek sosyal koruma harcaması oranına sahip olan ülke Fransa (%31,78) iken, en düşük sosyal koruma harcaması oranına sahip olan ülkenin Letonya (%13,88) olduğu görülmektedir. Bu iki ülke sosyal koruma harcaması değerlerinin ortasına çekilen dikey bir çizgi ile Şekil 1’i dört bölüme ayırarak incelemek mümkündür. Yoksulluk oranı %10’nun üzerinde olan, diğer bir ifadeyle bu oranın görece olarak yüksek olduğu (1. ve 2. bölgede yer alan) ülkeler Letonya, Bulgaristan, Litvanya, Polonya, Estonya, İspanya, Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İngiltere’dir. Bu ülkeleri sosyal koruma harcamaları açısından değerlendirdiğimizde ülke sayısı itibarıyla şeklin sol üst ve sağ üst kısımlarındaki 1. ve 2. bölgelere eşit bir şekilde dağıldıkları görülmektedir.

Şeklin sol alt kısmındaki 4. Bölgede yer alan Malta, Slovakya, Çek Cumhuriyeti, Kıbrıs, İrlanda, Macaristan ve Lüksemburg, hem sosyal koruma harcamalarının hem de yoksulluk oranlarının görece olarak düşük olduğu ülkeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Sağ alt kısmındaki 3. Bölgede yer alan ülkeler (Almanya, Belçika, Avusturya, İsveç Fransa vs.) ise sosyal koruma harcamaları görece olarak yüksek, yoksulluk oranları düşük olan ülkelerdir. Şekil 1’de dikkat çeken göstergelerden biri, 2. bölgede yer alan

Tablo 1: Çalışmada Kullanılan Avrupa Birliği Ülkeleri ve Sembolleri

ÜLKE	SEMBOL	ÜLKE	SEMBOL
Belçika	BEL	Litvanya	LIT
Bulgaristan	BUL	Lüksemburg	LUX

Çek Cumhuriyeti	CZE	Macaristan	HUN
Danimarka	DNK	Malta	MAL
Almanya	DEU	Hollanda	NDL
Estonya	EST	Avusturya	AUT
İrlanda	IRL	Polonya	POL
Yunanistan	GRC	Portekiz	PRT
İspanya	ESP	Slovenya	SLV
Fransa	FRA	Slovakya	SLK
İtalya	ITA	Finlandiya	FIN
Kıbrıs	CYP	İsveç	SWE
Letonya	LTV	İngiltere	GBR



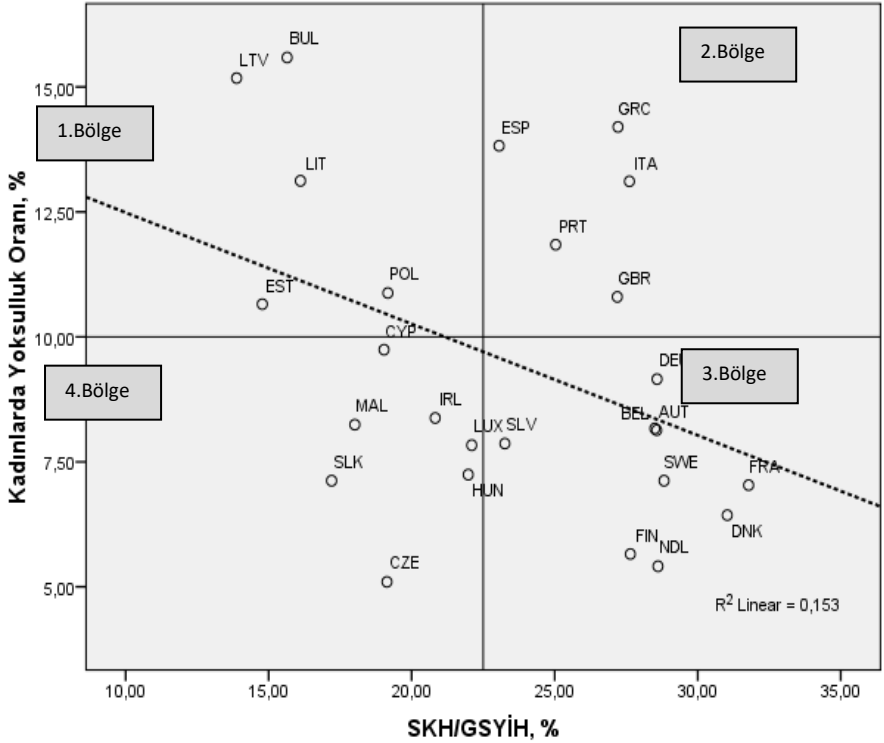
Şekil 1. Avrupa Birliği'nde Sosyal Koruma Harcamaları ve Toplam Yoksulluk Dağılımı (2005-2013)

İspanya, Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İngiltere'nin görece olarak daha fazla sosyal koruma harcaması yapan ülke grubunda yer almalarına rağmen yüksek yoksulluk oranlarına sahip olmalarıdır. Bununla birlikte 4. bölgede yer alan Malta, İrlanda, Lüksemburg, Slovakya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti ise görece olarak daha az sosyal koruma harcamaları yapmalarına rağmen düşük yoksulluk oranına sahip ülkeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum daha fazla sosyal koruma harcaması yapan ülkelerde yoksulluk oranlarının daha düşük olacağı savını destekler bir veri sunmamaktadır.

3.2. Avrupa Birliği Ülkelerinde Sosyal Koruma Harcamaları ve Kadın Yoksulluğu

Kadınlar, toplumsal cinsiyet ilişkileri çerçevesinde yoksulluğu genelde erkeklerden daha şiddetli bir biçimde yaşamaktadırlar. Toplumlarda var olan toplumsal cinsiyete dayalı eşitsiz ilişkiler kadınların eğitim, sağlık, istihdam gibi alanlarda erkeklerden daha az kaynak ve fırsata ulaşmasına neden

olabilmektedir. Yaşam koşullarının böyle olması, kadınları yoksulluk riski ile daha fazla karşı karşıya getirmektedir. Avrupa Birliği ülkelerinde kadın yoksulluk oranlarını sosyal koruma harcamalarına göre gösteren Şekil 2’de, Şekil 1’de olduğu gibi dört bölgeye ayrılmıştır. Bu ayırım, hem kadın yoksulluk oranları, hem de SKH/GSYH verilerinde en düşük ve en yüksek sayısal verilere sahip ülkelerin aritmetik ortalama değerlerine bir çizgi çekmek suretiyle elde edilmiştir. Buna göre kadınlarda yoksulluk oranı % 10,34’ün üzerinde olan ülkeler kadın yoksulluk oranının görel olarak yüksek olduğu Avrupa Birliği ülkelerini, bu değer altında yoksulluk oranına sahip ülkeler ise görel olarak daha düşük kadın yoksulluk oranına sahip Avrupa Birliği ülkelerini göstermektedir. Şekil 2’yi sosyal koruma harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranları açısından değerlendirdiğimizde bu oranı % 22,83’ün üzerinde olan ülkeler görel olarak daha fazla sosyal koruma harcaması yapan ülkeleri, altında olan ülkeler ise görel olarak daha az sosyal koruma harcaması yapan ülkeleri temsil etmektedir.



Şekil 2. Avrupa Birliği'nde Sosyal Koruma Harcamaları ve Kadın Yoksulluğu Dağılımı (2005-2013)

Buna göre Şekil 2'nin 2. bölgesinde yer alan ve görece olarak fazla sosyal koruma harcaması yapmalarına rağmen kadın yoksulluk oranlarını birlik üyesi ülkelerin ortalamasının altına düşüremeyen ülkeler (İspanya, Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İngiltere) ile sol alt kısımdaki 4. bölgede yer alan sosyal koruma harcamaları görece olarak daha az olmasına karşılık kadın yoksulluk oranları da düşük olan ülkelerin (Kıbrıs, Malta, İrlanda, Lüksemburg, Slovakya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti) varlığı, sosyal koruma harcamalarının artmasının yoksulluk oranlarını azaltacağı hipotezinin aksine bir veri sunmaktadır. Bununla birlikte Şekil 2'nin 1. bölgesinde yer alan Letonya, Bulgaristan, Litvanya, Estonya ve Polonya ile 4. bölgesinde yer alan Almanya, Slovakya, Belçika, Avusturya, İsveç, Fransa, Danimarka, Finlandiya ve Hollanda, kadın yoksulluk oranları ile sosyal koruma harcamaları arasında ters yönlü bir ilişkinin varlığına işaret etmektedir. Çünkü bu ülkelerden 1. bölgede yer alanlarda sosyal koruma harcamaları birlik üyesi ülkelerin ortalamasının

altında kalırken kadın yoksulluk oranlarının daha yüksek olduğu, 4. bölgede yer alanlarda ise sosyal koruma harcamalarının birlik üyesi ülkelerin ortalamasından daha yüksek, kadın yoksulluk oranlarının daha düşük olduğu görülmektedir.

3.3. Avrupa Birliği Ülkelerinde Sosyal Koruma Harcamaları ve Yaşlı Bireylerde Yoksulluk

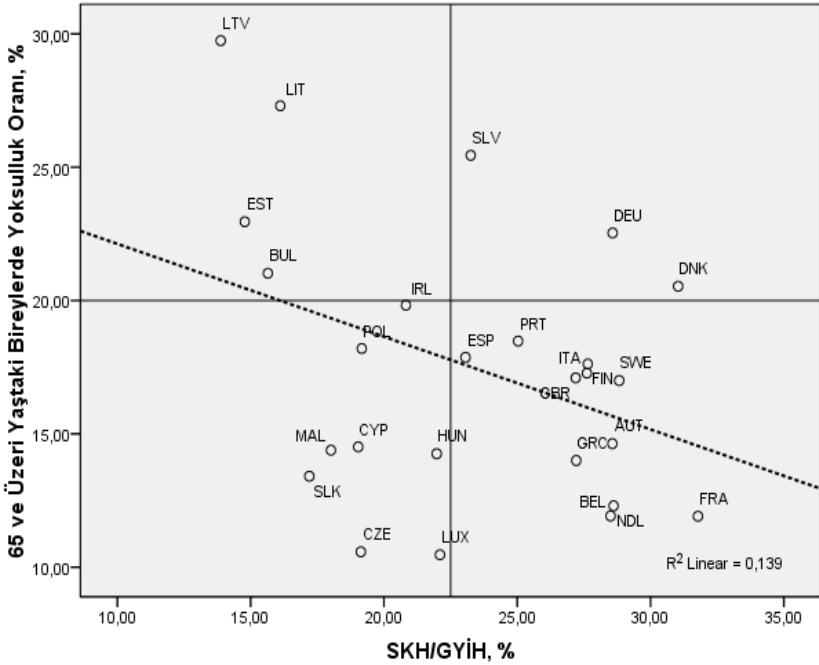
Günümüzde gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun her ülkede ortalama yaşam beklentisi ve buna bağlı olarak nüfus içindeki yaşlı birey sayısı ile yaşlı bireylerin ihtiyaçları ve sorunları giderek artmaktadır. Başta bakıma muhtaçlık olmak üzere sağlık sorunları ve düşük gelir düzeyi, yalnızlık ve kimsesizlik, ekonomik ve sosyal kaynaklara ulaşabilmede zorluk, yaşlı nüfusun karşılaştığı sorunların belli başlılarıdır.

Yoksulluk konusunda yapılan araştırmalar ve ölçümler, yoksulluk olgusunun yaşa ve cinsiyete göre belli risk gruplarını daha fazla etkilediğini ortaya koymaktadır. Özellikle yaşlı nüfusun genel nüfus içindeki payının artması, bir risk grubu olarak yaşlıların ve onlara yönelik oluşturulacak sosyal politika önlemlerinin önemini artırmaktadır (Karadeniz ve Öztepe, 2013: 77).

Şekil.3, Avrupa Birliği ülkelerinde sosyal koruma harcamaları ile yoksulluk oranları arasındaki ilişkiyi 65 ve üstü yaştaki bireylerin (yaşlı nüfus) yoksulluk oranları dağılımına göre vermektedir. Şekil 1 ve Şekil 2’de olduğu gibi Şekil 3 de dört bölgeye ayrılmıştır. Bunlardan sol üst kısımda yer alan 1. bölge sosyal koruma harcamaları görece düşük, yaşlı nüfus yoksulluk oranı yüksek olan ülkelerin bulunduğu alanı, sol alt kısımda yer alan 4. bölge ise hem sosyal koruma harcamalarının hem de yaşlı nüfus yoksulluk oranının görece düşük olduğu ülkelerin bulunduğu alanı ifade etmektedir. Şekil 3’ün sağ tarafındaki 2. ve 3. bölgede bulunan ülkeler, sosyal koruma harcamaları açısından birlik üyeleri ortalamasından daha fazla harcama yapan ülkeleri göstermekle birlikte 2. bölgede yer alanlarda yaşlı nüfus yoksulluk oranı görece olarak daha yüksek, 3. bölgede yer alanlarda ise bu oran daha düşüktür.

Sosyal koruma harcamaları görece olarak yüksek olmasına rağmen yaşlı nüfus yoksulluk oranı da yüksek olan alanı ifade eden 2. bölgede Slovenya, Almanya ve Danimarka olmak üzere sadece üç birlik üyesi bulunmaktadır. Gerek toplam gerekse kadın yoksulluğu dağılımına göre 2. bölgede bulunmayan bu üç ülkenin yaşlı nüfus yoksulluğu dağılımında İspanya,

Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İngiltere ile yer değiştirerek bu bölgede yer almaları önemlidir. Almanya Federal İstatistik Dairesi verileri, yoksulluğun doğu bölgelerden batı bölgelere kaydığını gösterirken özellikle işsizlerin ve yaşlıların yoksulluk riskiyle karşı karşıya olduğunu ortaya koymaktadır. Danimarka'da ise yoksul grupların başını mülteciler çekmekte, sokakta yaşayan evsizler ve yalnız yaşayan anne ve babalar yoksulluk açısından riskli gruplar olarak görülmektedir. Bunun sonucunda Slovenya ile birlikte Almanya ve Danimarka'nın görece olarak daha yüksek sosyal koruma harcamaları yapmış olmalarına rağmen yaşlı nüfustaki yoksulluk oranlarını azaltamamış olmaları, bu amaçla uygulanan politikaların başarısızlığına işaret etmektedir



Şekil 3. Avrupa Birliği'nde Sosyal Koruma Harcamaları ve Yaşlı Bireylerde Yoksulluk Dağılımı (2005-2013)

Yaşlı nüfus yoksulluk oranı düşük, sosyal koruma harcamaları yüksek olan alanı gösteren 3. bölgede İspanya, Portekiz, İtalya, İsveç, Finlandiya, İngiltere, Avusturya, Yunanistan, Belçika, Hollanda ve Fransa olmak üzere on bir birlik üyesi ülke bulunmaktadır. Başka bir ifadeyle 3. bölgede yer alan ve Avrupa Birliği toplam nüfusunun %61'ini oluşturan bu on bir ülkenin, birlik ortalamasından daha fazla sosyal koruma harcaması yaparak yaşlı nüfusta

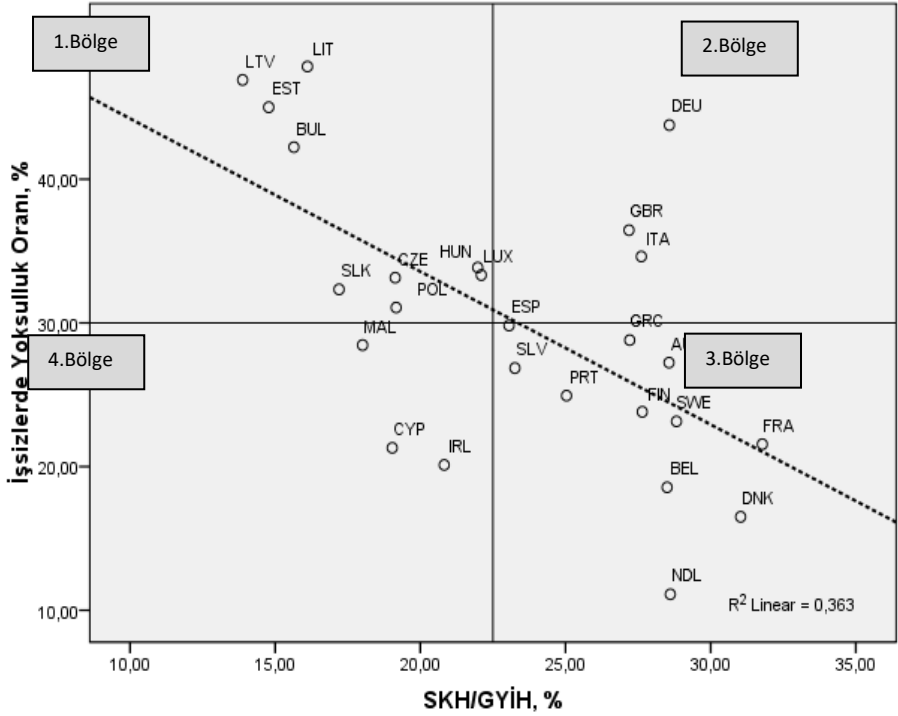
yoksulluk oranlarını azaltmada başarılı olduklarını veya Şekil 3'ün sosyal koruma harcamalarının yoksulluk oranlarını azaltacağı savını destekleyen bir veri sunduğunu söylemek mümkündür.

3.4. Avrupa Birliği Ülkelerinde Sosyal Koruma Harcamaları ve İşsiz Bireylerde Yoksulluk

İşsizlik ve yoksulluk ilişkisi sadece ekonomik değil, sosyal sorunlara yol açması nedeniyle sebep, sonuç ve çözüm önerileri açısından önemlidir. Yoksulluk ve işsizlik arasında çok yakın bir ilişki söz konusudur ve bu ilişki iki yönlüdür. İşsizliğin olduğu bir yerde yoksulluk kaçınılmaz olurken yoksulluk kısır döngüsü içinde bulunan ülkelerde gelir ve tasarruf eksikliği nedeniyle yeni yatırımların yapılamaması, zaten var olan işsizlik sorununu daha da şiddetlendirmektedir.

İşsizlik sorununu çözüme kavuşturarak yoksulluk sorununun ortadan kaldırılması konusunda devlet müdahaleciliğini savunan iktisatçılar ile liberal iktisatçılar arasında görüş ayrılığı bulunmaktadır. İşsizliğin önlenmesinde temel görevin devlete ait olduğunu düşünen iktisatçılara göre devletin temel yükümlülüklerinden biri tam istihdamı sağlayarak işsizliği ortadan kaldırmaktır. Bu perspektiften farklı olarak işsizlik sorununun ana kaynaklarından birini devletin ekonomiye müdahale etmesini gören ve çözüm olarak da devletin piyasa ekonomisine müdahalelerinin sınırlandırılması gerektiğini öneren liberal iktisatçılara göre ise ekonomide görülen açık işsizlik konjonktürde ortaya çıkan geçici bir sorundur. Uzun dönemde bu sorun kendiliğinden ortadan kalkacaktır.

İşsizliğin bireysel, sosyal ve siyasal açıdan ortaya çıkardığı olumsuz etkileri gidermek için çeşitli politikalar uygulanmaktadır. Bunlardan sosyal koruma harcamaları içinde yer alan işsizlik sigortası ve işsizlik yardımları, işsizlerin ekonomik ve sosyal haklarına dayanan gelir aktarım mekanizmalarıdır. İşsizlik sigortası ve yardımları, işsizliğin yol açtığı gelir kayıplarını gidererek yoksulluğun azaltılmasında önemli bir rol oynarken işsizlerin yaşam düzeyinin gerilemesine de engel olabilmektedir.



Şekil 4. Avrupa Birliği'nde Sosyal Koruma Harcamaları ve İşsiz Bireylerde Yoksulluk Dağılımı (2005-2013)

Avrupa Birliği ülkelerinde işsiz bireylerdeki yoksulluk oranı ile sosyal koruma harcamaları arasındaki ilişkiyi veren Şekil 4'de bakıldığında birlik üyelerinin büyük bölümünün 1. ve 3. bölgelerde yer aldığı görülmektedir. Bunlardan 1. bölgede bulunanlar (Letonya, Litvanya, Estonya, Bulgaristan, Slovakya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Lüksemburg, Polonya) sosyal koruma harcamaları görece olarak daha düşük, işsiz bireyler arasındaki yoksulluk oranı daha yüksek olan üye ülkeleri gösterirken 3. bölgede bulunanlar (İspanya, Slovenya, Yunanistan, Avusturya, Portekiz, Finlandiya, İsveç, Fransa, Belçika, Danimarka, Hollanda) ise 1. bölgenin aksine sosyal koruma harcamaları yüksek, işsiz bireyler arasındaki yoksulluk oranı düşük olan ülkeleri vermektedir. Buna göre araştırmaya dahil edilen yirmi altı Avrupa Birliği ülkesinden yirmisinin Şekil 4'ün 1. ve 3. bölgesinde yer alıyor olması, sosyal koruma harcamalarının yoksulluk oranlarını azalttığı tezini desteklemektedir.

Bununla birlikte sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı 2005-2013 dönemi için ortalama %28,58 olan Almanya'nın, birlik üyesi ülkeler ortalamasından yaklaşık %6 daha fazla harcama yapmış olmasına rağmen Litvanya, Letonya ve Estonya'dan sonra %43,77'lik oranıyla dördüncü en yüksek işsiz bireylerdeki yoksulluk oranına sahip ülke olması, dikkate değerdir. Benzer şekilde İngiltere ve İtalya'nın da yoksullara yönelik görece olarak daha fazla sosyal koruma harcaması yaptıkları halde işsiz bireylerdeki yoksulluk oranlarını azaltmada başarılı olamadıkları izlenmektedir. Başka bir ifadeyle Almanya, İngiltere ve İtalya'nın işsiz bireylerdeki yoksulluk oranını azaltmak amacıyla yaptığı sosyal koruma harcamalarının yetersiz kaldığı, ya da bu amaçla izlenen sosyo-ekonomik politikaların başarısız olduğu görülmektedir.

Özetle Şekil 1, Şekil 2, Şekil 3 ve Şekil 4'ü incelediğimizde Avrupa Birliği ülkelerinde yoksullukla mücadelede sosyal koruma harcamalarının yoksulluk oranlarını azalttığını ve şekillerde kesik çizgi ile gösterilen eğitim çizgilerinin sosyal koruma harcamaları ile yoksulluk oranları arasında ters yönlü bir ilişkinin varlığına işaret ettiğini söylemek mümkündür. Sosyal koruma harcamaları ile yaşlı nüfus yoksulluk oranı dağılımını gösteren Şekil 3 ve işsiz bireylerdeki yoksulluk oranı dağılımını gösteren Şekil 4'deki eğitim çizgilerinin daha da dikleşmesi, bu iki değişken arasındaki negatif korelasyonun da daha güçlü olduğuna işaret etmektedir. Bu sonuç, yoksullara yönelik yapılan sosyal koruma harcamaları karşıtlarının yapılan yardımların giderek bağımlılık veya yoksulluk kültürü yaratacağı savını desteklemeyen, sosyal koruma harcamalarının görece olarak daha fazla olduğu ülkelerde yoksulluk oranlarının da daha düşük olacağını ifade eden refah devleti taraftarları destekler bir veri sunmaktadır.

SONUÇ

Dünya nüfusunun önemli bir bölümünün içinde bulunduğu yoksulluk sorunu, kişilerin insanca yaşamasına engel olan, hak ve özgürlüklerini gerektirdiği gibi kullanmalarını sınırlayan bir olgudur. Yoksullukla mücadelede izlenen ve ülkelerin uyguladıkları politikalara göre değişen birçok yöntemden söz edilebilir. Bazıları ekonomik ve mali politikalara bağlı olan, sosyal adaleti sağlama ve gelir eşitsizliğini önleme amacı güden bu mücadele araçlarından biri de, yoksullara yönelik olarak yapılan sosyal koruma harcamalarıdır.

Avrupa Birliği'nde 1980'lere kadar ekonomik büyümenin sağlanmasıyla sosyal kalkınmanın da sağlanacağı, dolayısıyla yoksulluğun azalacağı görüşü

hakim iken 1980'den sonra sosyal politikaların ekonomiden ayrı bir politika olarak yürütülmesi gerektiği gündeme gelmeye başlamıştır. Sosyal koruma harcamalarının yoksulluk üzerindeki etkisinin araştırıldığı bu çalışmada araştırma konusu Avrupa Birliği ülkelerindeki toplam yoksulluk, kadın yoksulluğu, 65 ve üstü yaştaki yoksulluk ve işsiz bireyle yoksulluk özelinde ele alınmıştır.

Çalışmanın sonuçları bir bütün olarak değerlendirildiğinde Avrupa Birliği ülkelerinde yapılan sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payı arttıkça, yoksulluk oranlarının ters yönde etkilendiği bulgusuna ulaşılmıştır. Başka bir ifadeyle Avrupa Birliği ülkelerinde sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payı yükseldikçe yoksulluk oranları düşmektedir. Bu ters yönlü ilişki toplam yoksulluk ile kadın yoksulluğu oranlarında çok güçlü değilken yaşlı ve işsiz bireylerdeki yoksulluk oranlarında daha da belirginleşmektedir. Elde edilen bu sonuç Kenworthy (1999), Cantillion vd. (2002), Atkinson (2000), Förster ve Pearson (2002), Beblo ve Knaus (2001), Scruggs ve Allan (2006), Brady (2005), Şeker (2008), Sarısoy ve Koç (2010), Çelikay ve Gümüş (2014) tarafından elde edilen bulguları destekler niteliktedir.

Yoksulluğun azaltılması ve toplumda yol açtığı etkilerin giderilmesi için özellikle sosyal koruma harcamaları önemli olmakla birlikte bu harcamalardaki artış beraberinde iki önemli sorun getirmektedir. Bunlardan ilki, sosyal koruma harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yük nedeniyle sürdürülebilirliği sorunudur. İkinci ise bu harcamaların yoksullarda bağımlılık kültürü oluşturma ve onları üretken olmaktan yoksun bırakma riskidir. Ayrıca muhtaç olmadıkları halde bazı kişilerin sosyal yardım talep etmeleri, sosyal koruma harcamalarını istismara açık hale getirebilmektedir. Bu bağlamda çalışmada elde edilen bir diğer sonuç, Almanya, Slovenya, Danimarka, İngiltere ve İtalya'nın görece olarak Avrupa Birliği ülkelerinden daha fazla sosyal koruma harcaması yapmış olmalarına rağmen Almanya, Slovenya ve Danimarka'nın yaşlı nüfustaki yoksulluk oranlarının, İngiltere, İtalya ve Almanya'nın ise işsiz bireylerdeki yoksulluk oranlarının birlik üyesi ülkeler ortalamasından daha yüksek olduğu bulgusudur. Diğer bir deyişle sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payının artması bu ülkelerde yaşlı ve işsiz bireylerdeki yoksulluk oranlarını istenilen ölçüde düşürmemiş, izlenen ekonomik ve sosyal politikalar amaçlarına tam olarak hizmet edememiştir. Bu nedenle yoksulluğu önlemede uygulanan programlar sadece nakdi ve aynı yardım şeklinde olmamalıdır. Bunların yanında işgücü piyasasının dışında kalmış çalışabilecek yoksul kitlelere yönelik istihdam sağlayacak projelere öncelik verilmeli, sosyal

yardımlara bağımlılığın ve istismarın önlenmesi için yardım yapılacak yoksul bireyler dikkatli belirlenmelidir.

KAYNAKLAR

- Atkinson, A. (2000). *A European Social Agenda: Poverty Benchmarking and Social Transfers*. Euromod Working Paper Series, No: EM3/00, July.
- Atkinson, T. Cantillon, B. Marlier, E. Nolan, B. (2002). *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press. First Edition.
- Balcı, Ş. G. (2007). *Tutunamayanlar ve Hukuk*. Ankara: Dost Yayınevi.
- Beblo, M. Knaus, T. (2001). Measurement Income Inequality In Euroland. *The Review of Income and Wealth*. 47 (3), 301-320.
- Behrendt, C. (2000). *Holes In The Safety Net? Social Security and The Alleviation of Poverty In a Comparative Perspective*, Social Security In The Global Village, The Year 2000 International Research Conference on Social Security. 25-27 September. Helsinki.
- Brady, D. (2005). The Welfare State and Relative Poverty In Rich Western Democracies. *Social Forces*, 83 (4), 1329-1364.
- Buğra, A. (2009). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Cantillon, B., Marx, I., Bosch, K. V. (2002). *The Puzzle of Egalitarianism: About The Relationship Between Employment, Wage Inequality, Social Expenditures and Poverty*. Luxemburg Income Study Working Paper Series. No: 337. December.
- Caminada, K., Goudswaard, K., Koster, F. (2012). Social Income Transfers and Poverty: A Cross-Country Analysis for OECD Countries. *International Journal of Social Welfare*. 21 (2), 115-126.
- Çalçalı, Ö. (2011). Yoksullukla Mücadelede Devletin Rolü: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu. *Memleket Siyaset Yönetim*. 6(16), 189-233.
- Çelikay, F., Gümüş, E. (2014). Sosyal Harcamaların Yoksulluk Üzerine Etkileri: Ampirik Bir İnceleme. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 14 (4), 127-138.

- DPT (2007). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No: DPT 2472-ÖİK: 691, Ankara.
- European Commission (2009). *Social Protection and Social Inclusion 2008: EU Indicators*. Commission Staff Working Document. Brussels, European Commission, Directorate- General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Eurostat, (2012a). *Europe in Figures - Eurostat Yearbook 2012*. Lüksemburg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat (2012b). *ESSPROS Manual and user guidelines The European System of integrated Social PROtection Statistics (ESSPROS)*. Eurostat Methodologies & Working Papers. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Förster, M., Pearson, M. (2002). *Income Distribution and Poverty In The OECD Area: Trends and Driving Forces*. OECD Economic Studies. No: 34.
- Gündoğan, N.(2008). Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele. *ASOMEDYA (Ankara Sanayi Odası Dergisi)*. Ocak-Subat, 42-56.
- Güneş, M. (2012). Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımların Bir Kamu Yönetimi Politikası Olarak Sürdürülebilirliği. *S.Ü. İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*. Sayı: 24. 149-184.
- Gorz, A. (2001). *Yaşadığımız Sefalet*. Çev.: Nilgün Tatal. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Headly, C., Mitrakos, T., Tsakoglou, P. (2001). *The Distributional Impact of Social Transfers in the European Union: Evidence from the ECHP*. Institute for the Study of Labor (IZA). IZA Discussion Paper Series. No: 356.
- Higgs, R. (1994). Nineteen Neglected Consequences of Income Redistribution. *The Freeman*. December. 652-657.
- Karadeniz, O., Öztepe, N. D. (2013). Türkiye’de Yaşlı Yoksulluğu. *Çalışma ve Toplum*. 3 (38), 77-102.
- Kenworthy, L. (1999). Do Social-Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-National Assesment. *Social Forces*. 77 (3), 1119-1139.

- Kim, H. (2000). *Anti-Poverty Effectiveness of Taxes and Income Transfers In Welfare States*. Maxwell School of Citizenship and Public Affairs Syracuse University. Working Paper No: 228. March. New York.
- Koray, M. (2013). *Sosyal Politika*. 4. Baskı. Ankara: İmge Kitabevi.
- Metin, B. (2012). Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Güvencesi: Türkiye’de Sosyal Yardım ve Hizmet Sisteminde Mevcut Durum ve Asgari Gelir Güvencesi İhtiyacı. *Sosyal Güvenlik Dergisi*. Sayı: 1, 117-151.
- OECD (2008). *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty In OECD Countries*. Paris.
- OECD (2009). *The Social Expenditure Database: An Interpretive Guide*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers. No: 92. Paris.
- Oktik, N. (2008). *Yoksulluk Olgusuna Kavramsal ve Kuramsal Bir Bakış*. Türkiye’de Yoksulluk Çalışmaları İçinde. Der.: Nurgül Oktik. 1. Basım. İzmir: Yakın Kitabevi Yayınları.
- Önder, H., Şenses, F. (2006). *Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksulluk Düşüncesi*. İktisat, Siyaset ve Devlet Üzerine Yazılar. Prof. Dr. Kemali Saybaşı’ya Armağan. Der.: B. Ülman, İ. Akça, İstanbul: Bağlam Yayınları, 199-221.
- Sallan Gül, S.(2006). *Sosyal Devlet Bitti Yaşamın Piyasa*. Ankara: Ebabil Yayıncılık.
- Sarısoy, İ., Koç, S. (2010). Türkiye’de Kamu Sosyal Transfer Harcamalarının Yoksulluğu Azaltmadaki Etkilerinin Ekonometrik Analizi. *Maliye Dergisi*. Sayı: 158. Ocak-Haziran, 326-348.
- Sawhil, I. (1988). Poverty In The USA: Is It So Persistent?. *Journal of Economic Literature*. 26 (3), 1073-1119.
- Scruggs, L., Allan, J. P. (2006). The Matereial Consenqyences of Welfare States: Benefit Generosity and Absolite Poverty In 16 OECD Countries. *Comparative Political Studies*. 39 (7), 880-904.
- Smeeding, T. M. (2005). Public Policy, Economic Inequality and Poverty: The United States In Comperative Perspective. *Social Science Quarterly*. 86 (1), 955-983.
- Smeeding, T.M. (2006). Poor People in Rich Nations: The United States in Comparative Perspective. *Journal of Economic Perspectives*. 20 (1), 69-90.

Seker, S. D. (2008). *Türkiye’de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkiler.*, Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü. Uzmanlık Tezi. Ankara.

Şenkal, A. (2007). *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika*. İstanbul: Alfa Yayınları.

http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1013, Erişim: 25.12.2015

<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>, Erişim: 13.01.2016

http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcod_e=tps00098&plugin=1, Erişim: 27.01.2016

[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Structure of social protection expenditure, EU-28, 2012 \(%C2%B9\) \(%25 of total expenditure\) YB15.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Structure_of_social_protection_expenditure,_EU-28,_2012_(%C2%B9)_(%25_of_total_expenditure)_YB15.png), Erişim: 15.05.2016

