

PLATFORM NOTU'14 / P-2

Yayınlanma Tarihi: 09.12.2014*

Türkiye'de Sosyal İlerleme ve Sosyal Politika: Bazı Gözlemler

M. Aykut Attar¹

YÖNETİCİ ÖZETİ

Bu politika notu, 2014 yılında yayınlanan yeni bir kalkınma ve sosyal ilerleme endeksinin ışığında, Türkiye'nin sosyal ilerleme düzeyi ile ilgili olarak öne çıkan bazı gözlemleri değerlendirmektedir. İlgili endeks, 132 ülkenin verisini derlemekte ve sosyal ilerlemeyi, (i) Temel İnsani Gereksinimler, (ii) Refahın Temelleri ve (iii) Fırsatlar başlıkları altında ölçülemektedir. Sonuçlar, sosyal ilerlemenin, kişi başına GSYİH ile doğrusal olmayan biçimde ve aynı yönde ilişkili olduğunu göstermektedir. Sosyal ilerleme düzeyi en yüksek olan üç ülke Yeni Zelanda, İsviçre ve İzlanda'dır. Türkiye, 132 ülke arasında 64. sırada ve Avrupa ülkeleri ile diğer OECD ülkelerinin gerisinde yer almaktadır. Türkiye'nin başarısızlığı, daha çok Refahın Temelleri ve Fırsatlar başlıklarında ortaya çıkmaktadır. Türkiye, GSYİH düzeyi kendisinininkine en yakın 15 ülkeye görece olarak, (i) basın özgürlüğü, (ii) dezavantajlı gruplara yönelik hoşgörü ve (iii) ileri öğrenimdeki kalite ve kadın-erkek eşitliği konularında geride kalmış durumdadır.

İktisatçılar ve diğer sosyal bilim alanlarından araştırmacı ve kuramcılar, bir ülkenin kalkınma performansının değerlendirilmesinde, kişi başına Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (GSYİH) ile yapılan hesaplamaların ve bu hesaplamalara dayalı olarak ulaşılan sonuçların tam olarak temsil edici olmadıklarını bilirler. GSYİH, bir ülkede, belirli bir dönem içinde, ülkede yerleşik bulunan

*

Sosyal Politikalar Platformu, Türkiye'de sosyal politika konularında çalışan araştırmacılar arasındaki işbirliği ve iletişimin artmasına katkıda bulunacak faaliyetler yürütmek; yurtdışındaki benzer örgütlenmeler ile iletişim kurmak ve işbirliğini arttırıcı faaliyetlerde bulunmak; araştırma/politika notları ya da çalışma raporları yoluyla sosyal politika konularında yapılan çalışma sonuç ve bulgularını diğer araştırmacılar ve kamuoyu ile paylaşmak amacıyla bir araya gelen bir uzmanlar topluluğudur. Platform üyelerince hazırlanan araştırma ve bilgi notlarında ileri sürülen görüşler ilgili not yazar(lar)ının kişisel görüşleri olup; grubun sekreteryasını yürüten TOBB ETÜ Sosyal Politikalar Uygulama ve Araştırma Merkezi'nin görüşlerini yansıtmaz.

¹ İktisat Bölümü, İİBF Binası 2. kat, Ofis No: 27, Hacettepe Üni. Beytepe Yerleşkesi 06800 Çankaya / Ankara. Tel: +90-312-2978650 / 143, E-posta: maattar@hacettepe.edu.tr, URL: <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~maattar/>

kaynaklar kullanılarak üretilen nihai mal ve hizmetlerin toplam değeri olarak tanımlandığı için, üretim temelli bir göstergedir. Kuşkusuz, üretimdeki artışı doğru biçimde yansıtması için,

GSYİH'nin *gerçel* (İng. *real*) düzeyine bakılmalı, fiyatlardaki genişlemenin etkisinden arındırmak üzere, GSYİH artışı, belirli bir yılın fiyatları sabit tutularak (ya da fiyatlardaki artışın etkisi başka bir şekilde düzeltilerek) hesaplanmalıdır.

Kalkınma ve büyüme iktisatçıları için şaşırtıcı olmayan bir gözlem, yaşam beklentisi, doğurganlık hızı, eğitim düzeyi, kırsal nüfusun toplam nüfusa oranı ve tarımsal sektörün görece büyüklüğü gibi bazı kalkınma göstergelerinin, kişi başına gerçel GSYİH ile güçlü biçimde ilişkili olması, bunların kişi başına gerçel GSYİH'deki artışlara paralel olarak arttığı ya da azaldığıdır. Uzun dönemde, kişi başına gerçel GSYİH'nin büyüme gösterdiği ülkelerde, yaşam beklentisi yükselmiş, doğurganlık hızı düşmüş, eğitim düzeyi artmış ve kırsal nüfusun toplam nüfusa oranı ile tarımsal sektörün görece büyüklüğü azalmıştır. Bu listeye, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve sivil özgürlüklerin korunma derecesi de eklenebilir. Uzun dönemde, kişi başına düşen nihai mal ve hizmet üretimini artırabilen ülkeler, hem daha demokratiktir, hem de bu ülkelerde hukukun üstünlüğü ve sivil özgürlükler daha güçlü biçimde güvence altındadır.

İki değişken ya da göstergenin sistematik olarak birlikte hareket etmesi durumunda bile, bir gösterge ya da değişkendeki değişmelerin diğerinde bir değişmeye yol açtığını ya da neden olduğunu kesinlikle iddia etmek mümkün olmayabilir. Bu yüzden, bir ülkenin kalkınma performansı ile genel refah düzeyi arasındaki ilişkinin değerlendirilmesinde, kişi başına gerçel GSYİH dışındaki bazı göstergelere ayrıca bakılması gerekli olabilir. İktisatta, GSYİH'nin "ötesine geçen" göstergeler formüle etme ihtiyacı bir süredir gündemdedir.² Buna paralel olarak, çeşitli uluslararası kuruluşlar, kalkınma ve sosyal ilerleme için temsil edici olabilecek çeşitli endeksler oluşturmaktadırlar.³

Bu kısa yazı, kalkınmanın sosyal ilerleme boyutuna özel önem atfeden ve politika uygulamaları açısından benzerlerine nazaran daha çok açılım sağlayacağı düşünülen yeni bir endeksi kısaca tanıtarak, Türkiye'nin sosyal ilerleme düzeyi ile ilgili olarak öne çıkan bazı gözlemleri değerlendirmektedir.

Sosyal İlerleme Endeksi

Sosyal İlerleme Endeksi'nin (SİE) ilk sürümü, 2014 yılının Mart ayında, *Sosyal İlerleme Hareketi* (İng. *Social Progress Imperative*) tarafından yayınlanmıştır. Sosyal İlerleme Hareketi, resmen Amerika Birleşik Devletleri'nde kayıtlı bir kar amacı gütmeyen kuruluş olup, çeşitli özel sektör firmaları ve vakıflar tarafından desteklenmektedir. Danışma Kurulu'nun başkanlığını Harvard Üniversitesi'nin dünyaca ünlü profesörü Michael E. Porter yürütmektedir.

² Bu ihtiyacın, GSYİH'nin bilinen sınırlılıklarına ek olarak, Amartya Sen'in 1980ler'den bu yana geliştirdiği yapabilirlik yaklaşımından etkilendiğini belirtmek gerekir. Kuramsal açılımlar da getiren iki yeni çalışma Fleurbaey (2009) ve Jones ve Klenow (2010) tarafından kaleme alınmıştır.

³ Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın İnsani Kalkınma Endeksi, OECD'nin Daha İyi Yaşam Endeksi ve Legatum Enstitüsü'nün Refah Endeksi bunlardan üçüdür.

SİE'nin aşağıda sıklıkla kaynak gösterilen ana raporu (SİE, 2014), sosyal ilerlemeyi,

bir toplumun, vatandaşların temel insani ihtiyaçlarını karşılama, vatandaşlar ve toplulukların yaşam kalitelerini genişletme ve sürdürmelerine imkan tanıyacak yapıları kurma ve tüm bireylerin potansiyellerinin tamamına erişmeleri için gerekli koşulları yaratma kapasitesi

olarak tanımlamaktadır. Bundan hareketle, SİE (2014), sosyal ilerlemeyi üç ana başlık altında ölçülemektedir: temel insani gereksinimler, refahın temelleri ve fırsatlar. Bu başlıkların her biri dörder alt başlığa genişletilmekte ve her alt başlık da çeşitli sayıda gösterge ile ayrıştırılmaktadır. Tablo 1 SİE'nin bileşenlerini ve SİE'de 132 ülke arasında 64. sırada yer alan Türkiye'nin SİE bileşenleri bakımından sıralamasını göstermektedir.

2014'te yayınlanan ilk sürüm, 132 ülkenin verisini derlemekte ve bu 132 ülkeyi sosyal ilerleme

Tablo 1: Sosyal İlerleme Endeksi'nin Bileşenleri (ve Türkiye'nin Sıralamalarındaki Yeri)

TEMEL İNSANİ GEREKSİNİMLER (43)

Beslenme ve temel sağlık (55)

- . Eksik beslenme
- . Gıda açığı
- . Anne ölüm hızı
- . Doğumda ölüm hızı
- . Çocuk ölüm hızı
- . Bulaşıcı hastalıktan ölümler

Su ve sıhhi temizlik (33)

- . Borulu suya erişim
- . Suya erişimde kır-kent farkı
- . Temizlik olanaklarına erişim

Barınma (29)

- . Barınmanın finansal yükü
- . Elektrığe erişim
- . Elektrik arzının kalitesi
- . İç-alan kirliliğine bağlı ölümler

Kişisel güvenlik (75)

- . Cinayet oranı
- . Şiddet içeren suçlar
- . Algılanan suç düzeyi
- . Siyasi terör
- . Trafik kazalarından ölümler

REFAHIN TEMELLERİ (82)

Temel bilgiye erişim (66)

- . Yetişkin okur-yazarlığı
- . Okullaşma (ilkokul)
- . Okullaşma (ortaokul)
- . Okullaşma (lise)
- . Okullaşmada kadın-erkek farklılaşması

Bilgi ve iletişime erişim (79)

- . Cep telefonu üyelikleri
- . İnternet kullanıcıları
- . Basın özgürlüğü

Sağlık ve zindelik (105)

- . Yaşam beklentisi
- . Bulaşıcı olmayan hastalıktan ölümler
- . Obezite oranı
- . Dış-alan kirliliğine bağlı ölümler
- . İntihar oranı

Ekosistemin sürdürülebilirliği (102)

- . Sera gazları emisyonu
- . Doğadan su kullanımının göreceli ağırlığı
- . Biyo-çeşitlilik ve doğal yaşam alanı

FIRSATLAR (77)

Kişisel haklar (67)

- . Siyasi haklar
- . İfade özgürlüğü
- . Dernek kurma özgürlüğü
- . Hareket özgürlüğü
- . Özel mülkiyet hakları

Kişisel özgürlük ve seçim (75)

- . Yaşam tercihlerinde özgürlük
- . Kölelik, insan kaçakçılığı ve çocuk evlilikleri
- . Gebelik önleyici araçlara erişim
- . Yolsuzluk

Hoşgörü ve kapsayıcılık (119)

- . Kadınlara saygı
- . Göçmenlere hoşgörü
- . Eşcinsellere hoşgörü
- . Azınlıklara yönelik ayrımcılık ve şiddet
- . Dinsel hoşgörü
- . Toplum güvenliği

İleri öğrenime erişim (79)

- . Üniversite öğrenimi
- . Kadınların okulda geçirdiği ortalama süre
- . Eğitime katılmada eşitsizlik
- . Küresel sıralamalara giren üniversite sayısı

Açıklama: Parantez içindeki sayılar, ilgili endeks bileşeni için Türkiye'nin 132 ülke içindeki sıralamasını göstermektedir. Sıralamalar, ilgili endeks bileşeni açısından iyi durumda olan ülkelere göre kötü durumda olanlara doğru oluşturulmaktadır.

Kaynak: SİE (2014)

düzeylerine göre sıralamaktadır. Verilerin toplandığı kaynaklar arasında, Dünya Sağlık Örgütü, Birleşmiş Milletler'in çeşitli birimleri, Dünya Bankası'nın Dünya Kalkınma Göstergeleri, Gallup

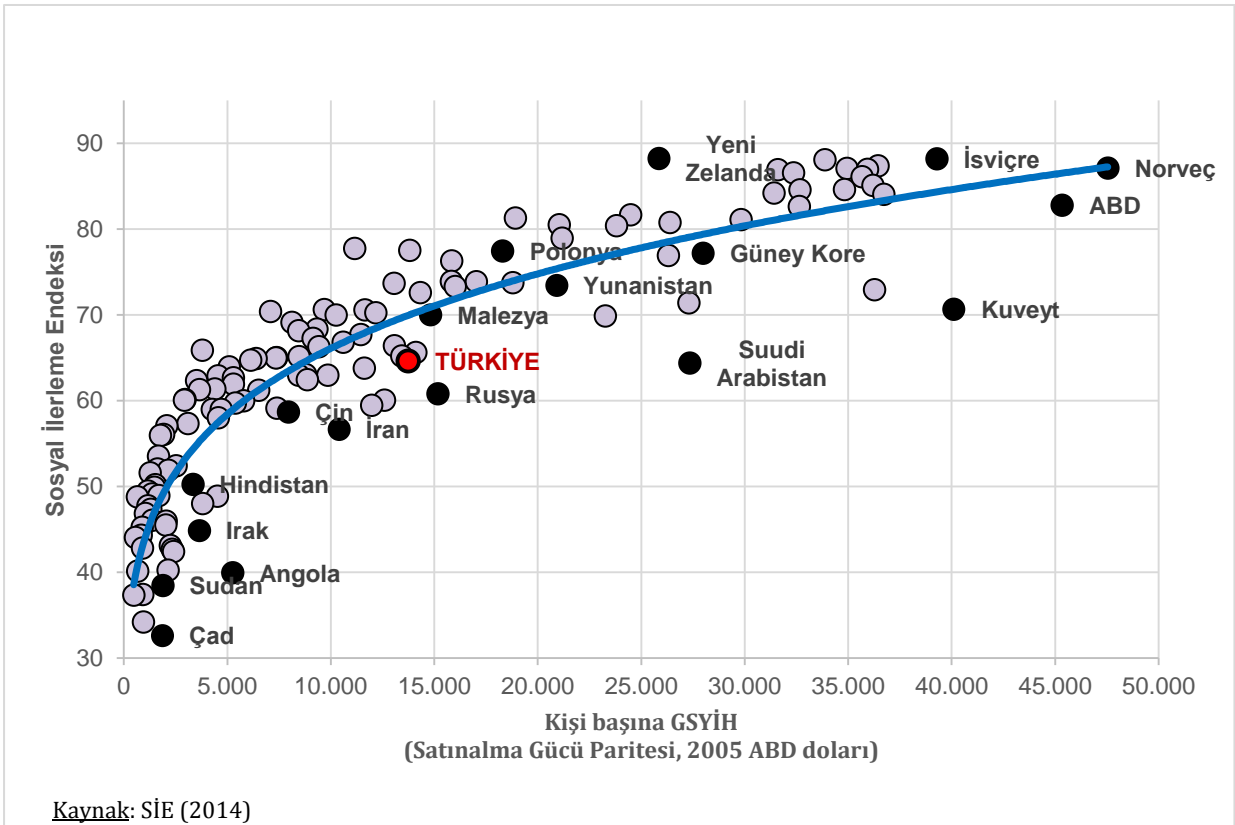
Dünya Anketi, Uluslararası Telekomünikasyon Birliği ve benzeri kurumlar ve kaynakları bulunmaktadır.

Ana Sonuçlar

SİE (2014) ana sonuçlarını iki başlık altında tartışmak uygun olacaktır: Birincisi, ülkelerin sosyal ilerleme düzeylerine göre ortaya çıkan bütüncül resim ve ülke gruplarının nitelikleri, ikincisi ise sosyal ilerleme düzeyi ile kişi başına GSYİH arasındaki ilişkinin doğasıdır.

Ülkelerin sıralamasına bakıldığında, sosyal ilerleme düzeyi en yüksek üç ülke sırasıyla Yeni Zelanda, İsviçre ve İzlanda'dır ve 100 üzerinden değerlendirilen sosyal ilerleme puanları bu üç ülke için 88 civarındadır. Bunları, Hollanda ve İskandinav ülkeleri ile Kanada ve Avustralya'nın içinde bulunduğu yedi ülke takip etmektedir. Sonrasında gelen ikinci grupta Almanya, Birleşik Krallık, Japonya, ABD ve Fransa gibi G-7 ülkeleri ile çeşitli Avrupa ülkeleri yer almaktadır. Sıralama olarak 24. ila 39. sıradaki ülkeleri kapsayan üçüncü grup ülkenin sosyal ilerleme düzeyleri 80'in altında olup 71'in üzerindedir. Bu grupta ve sonrasında gelen daha düşük sosyal ilerleme düzeyine sahip olan ülkelerin gruplarında, ülkeler coğrafi konumlanma bakımından çeşitlilik göstermekte, ancak sosyal ilerleme düzeyi en düşük (40'ın altında) olan ülkeler arasında Afrika ülkeleri bulunmaktadır; sırasıyla, Çad, Orta Afrika Cumhuriyeti, Burundi, Gine ve Sudan. Şekil 1'de, satınalma gücü paritesine göre düzeltilmiş (gerçel) kişi başına GSYİH ile sosyal

Şekil 1: Sosyal İlerleme ve Kişi Başına GSYİH



ilerleme düzeyi arasındaki ilişkinin genel görünümü resmedilmektedir. Bu ilişki, yatay-kesit örneklemeden elde edilen ve açıklama gücü en yüksek olan (üstel) ilişkiyi temsil etmek üzere çizilmiştir. Buna göre, kişi başına GSYİH ile sosyal ilerleme düzeyi arasında doğrusal bir ilişki bulunmamıştır ve bu bakımdan, sosyal ilerlemeyi yansıtmada kişi başına GSYİH yeterince açıklayıcı değildir. Bununla birlikte, ortaya çıkan ilişkinin güçlü bir korelasyona tekabül ettiğinin de altı çizilmelidir.

Sosyal ilerleme düzeyini artıran yatırımların ya da daha yüksek sosyal ilerleme düzeylerine karşılık gelen kurumsal yapılar ve kültürel kodların gelişiminin, ülkenin üretim kapasitesi ile nedensel olarak ilişkili olduğu varsayımı altında, Şekil 1'deki doğrusal olmayan ilişki, kişi başına GSYİH'nin düşük olduğu ülkelerde, zenginleşmenin yaratacağı sosyal ilerleme artışının yüksek olacağını göstermektedir. Buna karşın, kişi başına GSYİH bakımından yeterince zengin olan ülkelerde, daha zengin olmanın sağlayacağı iyileşmeler daha sınırlı kalacaktır.

Son olarak, Şekil 1'de resmedilen ilişkinin, kişi başına GSYİH ile SİE'nin üç ana başlığı için elde edilen ilerleme düzeyleri için de benzer şekilde oluştuğunu vurgulamak gerekir. Her ne kadar eğrilerin konumlanışları farklılaşsa da, Şekil 1'dekine benzer *içbükey* regresyon eğrileri elde edilmektedir.

Türkiye'nin Sosyal İlerleme Düzeyi

Türkiye, SİE (2014) sonuçlarına göre, 64.62 puanla 64. sırada yer almaktadır. Bu sıralama ile Türkiye, kendisinden daha fakir olan El Salvador'un bir sıra gerisinde ve kendisinden daha zengin olan Suudi Arabistan'ın bir sıra önündedir. Pek de şaşırtıcı olmayan bu kötü sonuca eşlik eden iki tür görelî başarısızlıktan bahsetmek mümkün görünmektedir:

Birincisi, Türkiye, kendi kişi başına GSYİH düzeyi için regresyon eğrisinin öngördüğü sosyal ilerleme düzeyinin altındadır. Spesifik olarak, Türkiye tam olarak regresyon eğrisi üzerinde yer almış olsaydı, sosyal ilerleme düzeyinin yaklaşık olarak 72 puan olması gerekirdi. Dolayısıyla, Türkiye, zenginleşmesinin işaret ettiği sosyal ilerleme düzeyinin altında kalmıştır ve büyümeyi kalkınmaya tam olarak dönüştürememiştir.

İkincil olarak, Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliği hedefi ve üyesi olduğu OECD ülkeleri arasındaki konumu dikkate alındığında, 64.62 düzeyinin, bu iki ülke grubunun ulaşmış olduğu sosyal ilerleme düzeyinin gerisinde kaldığı görülmektedir. Dolayısıyla, Avrupa ve OECD standartlarına görelî olarak Türkiye'nin sosyal ilerleme açısından başarısız olduğu dikkat çekmektedir.

Sosyal ilerlemeyi belirleyen üç ana başlığa bakıldığında, Türkiye'nin başarısızlığının "Temel İnsani Gereksinimler"i karşılama kapasitesinden değil, "Refahın Temelleri" ve "Fırsatlar" konularındaki kötü sonuçlardan kaynaklandığı görülmektedir. Türkiye, "Temel İnsani Gereksinimler" açısından, ilgili regresyon eğrisinin öngördüğü düzeyin yaklaşık 3 puan üzerinde yer almaktayken, "Refahın Temelleri" için yaklaşık olarak 9 puan ve "Fırsatlar" için yaklaşık olarak 13 puan geride konumlanmaktadır.

SİE'nin (2014) daha ayrıntılı bir çözümlemesi, bir alt düzlemdeki 12 alt başlık için, ülkeleri, kişi başına GSYİH düzeyleri kendisine en yakın 15 ülke ile ilişkilendirmekte ve her alt başlık için

görelî güçlülüklerini ve zayıflıklarını ortaya koymaktadır. Buna göre, Türkiye, kişi başına GSYİH açısından kendisine en yakın 15 ülkeye karşı bir sosyal ilerleme avantajına sahip değildir ve 3 alt başlık için, bu 15 ülkeye nazaran dezavantajlıdır. Bunlar, basın özgürlüğü göstergesine de bağı olan “Bilgi ve İletişime Erişim,” kadınlara, azınlıklara ve eşcinsellere yönelik hoşgörü göstergelerine de bağı olan “Hoşgörü ve Kapsayıcılık” ve küresel sıralamalara giren üniversite sayısı ve eğitime katılımdaki eşitsizlik gibi göstergelere bağı olan “İleri Öğrenime Erişim” alt başlıklarıdır. Son yıllarda ülke gündemini hangi sorunların meşgul ettiğini düşündüğümüzde, ortaya çıkan bu tablo şaşırtıcı değildir. Türkiye’de, gerçekten de, basın özgürlüğü tehdit altındadır, dezavantajlı gruplara yönelik ötekileştirme, ayrımcılık ve şiddet yaygındır ve eğitimdeki kalite ve kadın-erkek eşitsizliği sorunları kalıcılık arz etmektedir.

Sonuç

Yeni bir kalkınma endeksi olan SİE’nin ortaya koyduğu sonuçların hızlı bir incelemesi, Türkiye’de iktisadi büyümenin sosyal ilerleme yaratma kapasitesinin sınırlı kaldığını göstermektedir. Türkiye, kendi gelir düzeyi ile Avrupa ve diğer OECD ülkelerine görelî olarak düşük düzeyde sosyal ilerlemeye sahiptir. Başarısızlık, en kayda değer biçimde, doğru bilgiye erişimde, hoşgörölü ve barışçıl bir toplum olmakta ve ileri öğrenimin yaygınlığı ve kalitesi konularında ortaya çıkmaktadır. Türkiye’nin geride kaldığı bu alanlarda atılım yaparak öne geçmeyi hedeflemesi ise iki açıdan önem arz etmektedir: Doğru bilgiye ve kaliteli ileri öğrenime erişebilen hoşgörölü bir toplum olmak, kendi başına arzu edilir bir durumdur. Diğer yandan, bu alanlarda geriye düşmüş olarak kalmak, Türkiye’nin uzun vadeli büyüme hedefleri için ciddi bir tehlikeye işaret etmektedir. Tarihsel veriler ve iktisadi büyüme kuramları, uzun dönemde iktisadi büyüme motorlarını çalışır halde tutmanın tek yolunun yenilikçilik olduğunu göstermektedir. Yenilikçi teknoloji yatırımlarını gerçekleştirmek ise, hem kişiler-arası güvenin yüksek olduğu istikrarlı ve barışçıl bir toplumsal yapıyı gerektirmekte, hem de yüksek nitelikli öğrenim görmüş bireylere ihtiyaç duymaktadır.

21. yüzyıl Türkiye’sinde sosyal politikaların tasarlanmasına hangi somut olguların ve gerçeklerin yön vermesi gerektiği, önemli başlangıç sorunlarından biri olarak karşımızda durmakta iken, SİE ve benzeri girişimlerin ulaştıracakları sonuçların bu başlangıç sorusunun yanıtlanmasında önemli oldukları açıktır. SİE (2014), Tablo 1’de yer alan tüm göstergeler açısından veri sunmaktadır ve bu verilerin ayrıntılı bir çözümlemesi, sosyal hedeflerin somutlaştırılması için yol gösterici olacaktır. Dolayısıyla, daha önce yayınlanan başka veriler için olduğu gibi, SİE için de, hem politika yapıcı mercilere, hem de bu veriye elini bulaştıracak bilim insanları ve uzmanlara görev düşmektedir.

Kaynakça

- Fleurbaey, M. (2009) "Beyond GDP: The Quest for a Measure of Social Welfare," *Journal of Economic Literature*, **47**(4): 1029-75.
- Jones, C. I. and P. J. Klenow (2010) "Beyond GDP? Welfare across Countries and Time," *NBER Working Paper Series*, No: 16352.
- SİE (2014) *Social Progress Index 2014*, Social Progress Imperative: Washington, D.C.