

Bölüm 17: Yoksulluk ve Gelir Dağılımı

Yrd. Doç. Dr. Asena Caner,

TOBB-Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi, Ankara.

Türkiye, 2001 yılında şiddetli bir ekonomik kriz yaşamış; sonrasında uygulamaya konan makroekonomik istikrar programı ile kamu sektöründe ve bankacılık sektöründe reform yapılmış, özelleştirme ve sosyal yardımlar alanlarına ağırlık verilmiştir. Ülkemizde 2002 yılı ve sonrasında ekonomik büyüme hızlanmış, enflasyon oranı düşmüş, bununla beraber cari açığa bir artış meydana gelmiş ve işsizlik oranında ciddi bir gerileme yaşanmamıştır. Bu ve benzeri konular kitabımızın diğer bölümlerinde ayrıntılı olarak anlatılmaktadır. Acaba Türkiye’de 2000’li yıllarda yoksulluk ve gelir dağılımı konularında ne gibi gelişmeler olmuştur? Bu bölümde bu soruya cevap aramaktayız. Size yoksulluk ve gelir dağılımı ile ilgili ilk önce ölçüm yöntemlerini anlatacak, daha sonra ise bazı istatistikler sunacağım. Bunları takiben Türkiye’deki uygulamalardan bahsedeceğim. Son olarak ise mevcut durumdan çıkarılabilecek dersleri özetleyeceğim.

1. Yoksulluk:

a) Yoksulluğun Ölçülmesi:

“Üzerinde görüş birliğine varılmış bir yoksulluk tanımı olduğu söylenemez.” (Şenses, 2001) Yoksulluğun ölçümünde ilk cevaplanması gereken soru, yoksulluk göstergesi olarak sadece ekonomik kriterlerin mi, yoksa bunlara ek olarak birtakım sosyal ve siyasal kriterlerin mi değerlendirmeye dahil edileceğidir. Şimdiye kadarki çalışmalarda çoğunlukla ekonomik kriterler kullanılmış ve yoksulluk “ihtiyaçları karşılamak için yeterli ekonomik kaynağa sahip olmama durumu” olarak tanımlanmıştır.

Yoksulluğun ölçümünde kullanılan yöntem, ekonomik birimlerin hayat standardının (refahının) nasıl ve hangi değişkenle (ya da değişkenlerle) ölçüleceğine karar verdikten sonra, bu değişkenin belli bir değerini yoksulluk çizgisi olarak seçip, bu çizginin altında kalan ekonomik birimleri yoksul olarak sınıflandırmaktır. Refah ölçüsü olarak sıklıkla kullanılan iki alternatif gelir ve tüketimdir. Aslında gelir ve tüketim birbirleriyle yüksek korelasyona sahip iki değişkendir. Ancak, Türkiye gibi, önemli miktarda gelirin kayıt dışı kazanıldığı, dolaysız vergi toplama konusunda güçlükler yaşanan, pek çok hanenin tüketiminde kendi yetiştirdiği ürünlerin göz ardı edilemeyecek bir paya sahip olduğu ülkelerde gelir, hanehalkı refahının iyi bir göstergesi olmamaktadır. Bu unsurların yanı sıra, ülkemizde yurtdışından gönderilen işçi gelirlerinin ve

toplumsal dayanışma amacıyla yapılan nakdi ve aynı yardımların miktarı da oldukça fazladır. Tüm bunlar dikkate alındığında, refah ölçütü olarak tüketim harcamalarının kullanılması tercih edilmektedir.

Türkiye’de ilk kez resmi yoksulluk sınırı ve oranı, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından, Dünya Bankası’ndan teknik ve finansal destek alınarak gerçekleştirilen 2002 Hanehalkı Bütçe Anketi (HBA) verileri kullanılarak oluşturulmuştur (DPT, 2007). Türkiye’de yoksulluk ölçümü konusundaki temel resmi yayın Dünya Bankası (WB) ve Türkiye İstatistik Kurumu’nun (TÜİK) ortak raporudur (WB-TÜİK, 2005). 2002’den sonra her sene tekrar edilen çalışmalarla TÜİK 2003, 2004, 2005 ve en son 2006 yıllarına ilişkin yoksulluk oranlarını açıklamıştır.

TÜİK’in yürüttüğü yoksulluk çalışmalarında hanehalkı tüketim harcamaları, gıda tüketimi ve gıda dışı tüketim olarak iki ana grupta ele alınmıştır. Gıda tüketimi, dışarıdan alınan gıda maddelerinin yanı sıra evde üretilen ve hediye olarak alınan gıda maddelerini de kapsamaktadır. Gıda dışı tüketim, kişisel bakım ve temizlik ürünleri tüketimini, barınma, elektrik-gaz-su harcamalarını, giyecek ve ulaşım harcamalarını içermektedir. Kendi evinde oturan bireylerin barınma giderleri, sanki kira ödüyorlarmış gibi düşünülerek, içinde yaşadıkları evin özellikleri dikkate alınarak tahmin edilmiş ve toplam tüketim harcamalarına eklenmiştir.

Türkiye’de önemli ölçüde bölgesel ve dönemsel fiyat farklılıkları bulunmaktadır. Bu farklılıklar, kullanılan fiyat endekslerine yansıtılarak dengelenmeye çalışılmış, böylece ankete farklı aylarda katılmış olan ve farklı coğrafi bölgelerde yaşayan bireylerin yaşam standartları karşılaştırılabilir hale getirilmiştir.

Ölçüm konusunda karşımıza çıkan bir başka sorun ise farklı büyüklüklerdeki hanelerin harcamalarının nasıl kıyaslanacağıdır. Hane tarafından yapılan bazı tüketim harcamalarında ölçek ekonomisi özelliği vardır. Örneğin kira harcaması, tüm bireyler adına yapılmakta, karşılığında alınan barınma hizmetinden hanedeki tüm bireyler faydalanmaktadır. Ayrıca, hane içindeki bireylerin ihtiyaçları da farklıdır. Örneğin, yetişkin bir erkeğin kalori ihtiyacı küçük bir çocuğun ihtiyacından fazladır. Ev dışında çalışan bir kişinin ulaşım, giyim gibi giderleri varken evde çalışan bir kişi bu tür harcamaları yapmaz. Özetle, farklı nüfus ve bileşime sahip hanelerin tüketim harcamalarının kıyaslanabilmesi için bu harcamalarında ayarlama yapılması gerekmektedir. Refah ölçüsünü hanedeki kişi sayısına bölmek ve böylece kişi başına refahı hesaplamak yoluyla farklı haneleri kıyaslamak bir alternatiftir. Ancak bu durumda refah gerçek değerinden daha küçük, yoksulluk oranı da gerçek değerinden daha büyük görünecektir. Bu soruna çözüm bulmak amacıyla eşdeğerlik ölçekleri (equivalence scales) kullanılmaktadır. Bu yöntemde, hanedeki her birey için bir

yetişkin erkeğe orantılı katsayılar belirlenmektedir. Örneğin, bir çocuk 0.5 yetişkin erkek olarak, kadınlar ve yaşlılar da 0.7 yetişkin erkek olarak hesaba katılabilir. Bu örneğe göre, anne-baba, iki çocuk ve bir büyükaneden oluşan bir hanenin eşdeğerlik ölçüğü 5 yerine 3.4 (baba için 1, her çocuk için 0.5, anne ve büyükanne için 0.7 olmak üzere) olacaktır (WB-TÜİK, 2005). Hanehalkının toplam tüketimi bu şekilde belirlenen eşdeğer yetişkin sayısına bölünerek yetişkin eşdeğer (equivalent adult) başına tüketim değeri hesaplanmaktadır.

2002 Hanehalkı Bütçe Anketi verilerine göre ortalama hanehalkı toplam tüketim harcaması 556,115,632 TL (veya 556 YTL) olarak hesaplanmıştır (WB-TÜİK, 2005). Tüketim harcamalarının alt kalemlerinin toplam tüketim içindeki payları Tablo 1’de gösterilmektedir. Görüleceği üzere, toplam tüketim harcamalarının yarısından fazlası beslenme ve barınma amacıyla yapılmaktadır. Payı yüksek olan diğer kalemler ulaştırma, mobilya, ev aletleri ve ev bakım hizmetleri ve giyim ve ayakkabıdır.

Tablo 1: Toplam hanehalkı tüketim harcamalarının bileşimi (2002 yılı HBA verilerine göre toplamın yüzdesi olarak)

Gıda ve alkolsüz içecekler	26.7
Alkollü içecekler, sigara ve tütün	4.1
Giyim ve ayakkabı	6.3
Konut ve kira	27.3
Mobilya, ev aletleri ve ev bakım hizmetleri	7.3
Sağlık	2.3
Ulaştırma	8.7
Haberleşme	4.5
Eğlence ve kültür	2.5
Eğitim hizmetleri	1.3
Lokanta ve oteller	4.4
Diğer çeşitli mal ve hizmetler	4.6
Toplam tüketim harcaması	100.0

Kaynak: TÜİK web sayfası, http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=22&ust_id=7

Yoksulluğun ölçülebilmesi için, hangi tüketim harcaması seviyesinin altında kalan hanelerin yoksul olarak adlandırılacağına karar verilmesi gerekiyor. Burada da elimizde çeşitli alternatifler mevcuttur. WB-TÜİK raporunda hem uluslararası karşılaştırmalarda kullanılanlara paralel kıstaslar, hem de bütçe anketi verileri ile oluşturulan asgari bütçelere dayanan kıstaslar kullanılmıştır. Şimdi bunları sırasıyla gözden geçirelim ve daha sonra bu kıstaslara dayanarak hesaplanan yoksulluk göstergelerine bakalım.

Dünya Bankası, yoksullukla ilgili yayınlarında çok düşük gelirli ülkeler için günde 1 Amerikan dolarını mutlak yoksulluk sınırı (absolute poverty line) olarak kullanmaktadır. Ancak Türkiye gibi tropik iklime sahip olmayan ve dolayısıyla insanların daha fazla enerjiye ihtiyaç duyduğu, ısınma ve giyecek gibi temel ihtiyaçlarının daha yüksek harcama gerektireceği açık olan ülkeler için bu sınır çok düşüktür. Zaten Türkiye'nin de içinde bulunduğu Doğu Avrupa ve Orta Asya ülkeleri için Dünya Bankası tarafından kullanılan yoksulluk sınırları 2.15 dolar ve 4.30 dolardır. Amerikan doları satın alma gücü paritesine göre yerel para birime çevrildiğinde bu sınırlar 2002 senesi için 0,66 YTL (US\$1 karşılığı), 1,43 YTL (US\$2,15 karşılığı) ve 2,85 YTL (US\$4,30 karşılığı) olmaktadır (WB-TÜİK, 2005).

Kullanılabilecek başka bir sınır gıda yoksulluğu sınırındır. Bunun hesaplanması için, ilk önce Hanehalkı Bütçe Anketi verilerine dayanarak hanelerin toplam tüketim harcamaları hesaplanmış, harcama miktarları küçükten büyüğe sıralanıp on gruba ayrılmış, üçüncü ve dördüncü gruptaki hanelerin en sık kullandığı 80 gıda maddesi tespit edilmiştir. Daha sonra, bu gıda maddelerinin oluşturduğu sepetin enerji değeri ortalama bir kişi için günlük 2100 kcal¹ (kilo kalori) olacak şekilde, sepetin büyüklüğü gıdaların toplamdaki payları korunarak ayarlanmıştır. Bu sepetteki gıdaların toplam piyasa değeri, yine anketten elde edilen birim fiyatlar kullanılarak hesaplanmış, sonuç olarak asgari beslenme için Türkiye'de ortalama bir ailede kişi başına günde 1,08 YTL'lik harcama yapılması gerektiğini ortaya koymuştur. Aşağıdaki tablo (Tablo 2) asgari beslenme sepetinin içerdiği gıda maddelerini ve bunların paylarını göstermektedir.

Tablo 2: 2100 kcal'lik asgari beslenme sepetinin içeriği

	Beslenmede payı (kg cinsinden)	Miktar içindeki payı	Değer içindeki payı
Ekmek ve tahıllar	0.35	0.2824	0.2610
Et	0.03	0.0207	0.1038
Balık	0.01	0.0045	0.0060
Süt, peynir, yumurta	0.21	0.1641	0.1974
Yağlar	0.04	0.0314	0.0774
Meyve	0.18	0.1424	0.0868
Sebze	0.32	0.2518	0.1513

¹ 2100 kcal, Dünya Sağlık Örgütü ve FAO (Food and Agriculture Organization) tarafından kabul edilmiş olan asgari beslenme seviyesidir.

Şeker, reçel, bal, çikolata vs.	0.04	0.0353	0.0672
Tuz, baharat vs.	0.00	0.0024	0.0049
Kahve, çay, kakao	0.01	0.0059	0.0305
Maden suyu, meşrubat, meyve suyu	0.07	0.0591	0.0137
Toplam		1	1

Kaynak: WB-TÜİK (2005)

Elbette ki, tüketim harcamalarımızın tamamı gıda üzerine değildir. Gıda maddeleri dışındaki tüketim harcamalarını da hesaba katarak ayrı bir toplam yoksulluk sınırı oluşturulabilir. Bunu yapmak için, kişi başına gıda dışı harcamaların asgari seviyesini belirlemek gerekir. WB-TÜİK çalışmasında, yetişkin eşdeğer başına toplam tüketim harcaması yukarıda belirlenmiş olan asgari gıda tüketimi harcamasının biraz üstünde olan haneler referans grubu olarak seçilmiş ve bu grup için toplam tüketim harcamaları içerisinde gıda dışı harcamaların payı hesaplanmıştır. Bu pay % 57'dir; diğer bir deyişle bu hanelerin gıda harcamaları toplam tüketim harcamalarının % 43'ünü oluşturmaktadır. Daha sonra, belirlenmiş olan gıda yoksulluğu sınırına, gıda dışı tüketim payı eklenerek toplam yoksulluk sınırı belirlenmiştir. Aşağıda gösterildiği gibi, bu sınır günde 2,51 YTL olarak hesaplanmıştır.

Gıda Yoksulluğu Sınırı = 1,08 YTL = Toplam tüketimin % 43'ü

Öyleyse, Toplam Yoksulluk Sınırı = 1,08 / (% 43) = 2,51 YTL

Bu yöntem kullanılarak, 2002 ve 2007 seneleri için, hanede yaşayan kişi sayısına göre hesaplanmış olan yoksulluk sınırları Tablo 3'te gösterilmektedir.

Tablo 3: 2002 ve 2007 seneleri için hane büyüklüğüne göre yoksulluk sınırları

Kişi sayısı	2002 Gıda Yoksulluğu sınırı (YTL/ay)	2002 Toplam Yoksulluk Sınırı (YTL/ay)	2007 Gıda Yoksulluğu sınırı (YTL/ay)	2007 Toplam Yoksulluk Sınırı (YTL/ay)
1	59	137	102	265
2	90	208	155	401
3	113	262	196	507
4	133	310	231	598
5	152	353	263	682
6	170	395	293	759
7	187	433	322	834

8	201	466		349	905
9	215	498		372	962
10	230	535		395	1021

Kaynak: TÜİK web sayfası

Diğer bir yoksulluk sınırı da, göreceli yoksulluk sınırıdır. Şimdiye kadar tanımladığımız sınırlar mutlak yoksulluk sınırları idi. Göreceli yoksulluk sınırı genellikle ortalama gelirin (veya tüketimin) bir fonksiyonu olarak tanımlanır. WB-TÜİK çalışmasında, bu sınır ortalama kişi başına tüketim harcamasının % 60'ı olarak tanımlanmıştır. Bu miktar 2002 senesi için kişi başına günde 2,38 YTL olmaktadır. Göreceli yoksulluk yaklaşımında esas düşünce yoksulluğun hayatta kalmaya yetecek kadar kaynağa sahip olup olmamakla ilgili olmasından ziyade, büyüyen pastadan pay alıp alamamakla ilgili olmasıdır. Bu nedenle, asgari yaşam standardını yakalama kaygılarını aşmış ve belli bir ortalama gelir seviyesine ulaşmış ülkeler için daha uygun olan bir yoksulluk ölçüsüdür. OECD ülkeleri göreceli yoksulluk ölçümü yöntemini tercih etmektedir.

Belirlenmiş olan yoksulluk sınırlarına dayanarak aşağıdaki yoksulluk endeksleri hesaplanabilir. Bu formüllerde “n” toplam nüfusu, “q” yoksul sayısını, “Q” yoksulları içeren kümeyi, “z” yoksulluk sınırını, “y” ise hanehalkı toplam tüketim harcamasını göstermektedir.

Yoksulluk Oranı (veya Kafa Sayım Oranı) (Headcount Index): $P_0 = q/n$

Yoksulluk Açığı Endeksi (Poverty Gap Index): $P_1 = \frac{1}{n} \sum_{i \in Q} \frac{z_i - y_i}{z_i}$

Yoksulluğun Şiddeti Endeksi (Severity of Poverty Index): $P_2 = \frac{1}{n} \sum_{i \in Q} \left(\frac{z_i - y_i}{z_i} \right)^2$

Yoksulluk oranı (P_0) yoksul kişi sayısının toplam nüfusa oranını vermektedir. Anlaşılması, hesaplanması ve yorumu kolay olduğu için sıklıkla kullanılan bir ölçüdür. Ancak bu ölçü, yoksulların ne kadar yoksul olduğu hakkında bize bilgi vermez. P_1 endeksi, ortalama olarak yoksulların yoksulluk sınırından ne kadar uzakta olduğunu gösterir. Sabit bir P_0 için, yoksulların tüketim harcamaları azaldıkça P_1 artacaktır. Yoksullara gelir transferi yaparak yoksulluğu yok etmek mümkün olsaydı, her yoksula $z_i - y_i$ kadar transfer yapmak gerekirdi. P_1 endeksi bize bu şekilde yapılması gereken toplam transferin yoksulluk sınırına oranını verir. Ancak bu endeks yoksulluğun şiddeti konusunda tam bilgi veremeyebilir. Eğer çoğu yoksul sınıra yakınsa ama küçük bir grup sınırdan oldukça uzaksa, ortalama alındığı zaman yoksulluk açığı düşükmüş gibi

görülebilmektedir. P_2 endeksi, yoksulluk açığı fazla olan kişilerin endekse katkısını arttırarak bu kişilere özellikle önem verir ve yoksulluğun şiddetini daha iyi yansıtır.

b) Yoksulluk İstatistikleri:

Türkiye’de 2002 yılında yoksulluk endeksleri Tablo 4’te yüzde olarak gösterilmektedir. Görüldüğü gibi, açlık sınırı olarak da tanımlanabilecek gıda yoksulluğu sınırına göre, nüfusun %1.35’i yoksuldur. Bu da, resmi rakamlara göre gıda yoksulluğu açısından ülkemizde çok ciddi bir sorunun olmadığını göstermektedir. Ancak, gıda ve gıda dışı tüketime göre belirlenen toplam yoksulluk sınırına göre nüfusun yaklaşık %27’si yoksuldur.

Tablo 4: Yoksulluk endeksleri, Türkiye, 2002 yılı.

	Gıda Yoksulluğu	Toplam Yoksulluk	Göreceli Yoksulluk	Günde \$1 yoksulluk sınırına göre	Günde \$2,15 yoksulluk sınırına göre	Günde \$4,30 yoksulluk sınırına göre
P_0	1.35	26.96	14.74	0.21	4.11	34.14
P_1	0.26	6.88	3.13	0.04	0.83	9.73
P_2	0.08	2.53	1.04	0.01	0.27	3.84

Kaynak: WB-TÜİK (2005)

Yoksulluk ölçümü konusunda aklımızda tutmamız gereken önemli bir nokta, ölçümün yoksulluk sınırlarındaki değişime karşı oldukça hassas oluşu ve “asgari beslenme” ve “asgari yaşam masrafları” gibi kavramların tanımının bakış açısına göre değiştiğidir. TÜİK’in 4 kişilik bir aile için belirlediği 2007 gıda yoksulluğu ve toplam yoksulluk sınırları aylık 231 ve 598 YTL iken, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş) bu sınırları 657 ve 2141 YTL olarak, TÜİK’e göre oldukça yüksek seviyelerde belirlemektedir (http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=13847).

Türkiye’de 2002’den sonra yoksulluk oranlarının değişimine baktığımızda, önce bir artış daha sonra da bir azalış görmekteyiz. 2002 senesinde %26.96 olan toplam yoksulluk oranı, 2003’te %28.12’ye çıkmış, daha sonraki yıllarda ise azalma eğilimine girip 2006 senesinde %17.81 seviyesine gerilemiş olarak görünmektedir. Tablo 5’te görüleceği üzere yoksulluk oranları genellikle hanede yaşayan kişi sayısı arttıkça artmaktadır. Kalabalık hanelerde genellikle çok sayıda çocuk bulunması, ne yazık ki ülkemizde çocukların yüksek oranda yoksullukla karşı karşıya olduğunu göstermektedir.

Tablo 5: Toplam yoksulluk sınırına göre hesaplanmış yoksulluk oranları (fert %)

Hane büyüklüğü	2002 Yoksulluk oranı (%)	2003 Yoksulluk oranı (%)	2004 Yoksulluk oranı (%)	2005 Yoksulluk oranı (%)	2006 Yoksulluk oranı (%)
1-2	16.48	13.50	13.96	8.25	10.66
3-4	16.68	17.48	13.84	9.36	8.49
5-6	29.47	32.04	27.74	22.77	17.76
7+	47.38	49.22	51.97	45.99	42.98
Toplam	26.96	28.12	25.60	20.50	17.81

Kaynak: TÜİK websitesi.

Türkiye’de yoksulluk kırsal kesimde kentlere göre daha yüksek oranda yaşanmaktadır. Bu durumda zaman içerisinde çok büyük bir değişim olmamıştır. Gerçekten de, 2002’den 2006 senesine geldiğimizde, kentsel kesimde yoksulluk oranının yarıya indiğini, ancak kırsal kesimdeki oranda az bir düşüş olduğunu görmekteyiz (Tablo 6). Tablo 7’de de görüldüğü gibi, tarımla uğraşan kesimin, diğer iktisadi faaliyet alanlarındaki kesimle kıyaslandığında, yoksulluk oranında zaman içerisinde pek fazla düşüş olmadığını söyleyebiliriz. İlginç bir şekilde, işsizler arasında yoksulluk oranı tarımda çalışanların oranından daha düşüktür. Yoksulluk açısından ücretli-maaşlı çalışanlar ve işveren kesimi ortalamanın oldukça altında yoksulluk oranlarına sahiptir. Bunun yanı sıra yevmiyeli veya kendi hesabına çalışanların ve ücretsiz aile işçilerinin yoksulluk oranları oldukça yüksektir. Ülkemizde bu tür çalışma en çok tarım ve inşaat sektörlerinde yaygındır.

Tablo 6: Toplam yoksulluk oranları (fert %)

Yoksulluk oranı	2002	2003	2004	2005	2006
Türkiye (%)	26.96	28.12	25.60	20.50	17.81
Kent (%)	21.95	22.30	16.57	12.83	9.31
Kır (%)	34.48	37.13	39.97	32.95	31.98

Kaynak: TÜİK websitesi.

Tablo 7: Bireyin ekonomik faaliyet alanına ve işteki durumuna göre hesaplanmış toplam yoksulluk oranları (15 ve daha yukarı yaştaki fertler için)

Yoksulluk oranı	2002	2003	2004	2005	2006
-----------------	------	------	------	------	------

<hr/>						
İstihdamdaki fertler						
Tarım	36.42	39.89	40.88	37.24	33.86	
Sanayi	20.99	21.34	15.64	9.85	10.12	
Hizmetler	25.82	16.76	12.36	8.68	7.23	
İşsizler	32.44	30.97	27.37	26.19	20.05	
Ekonomik olarak aktif olmayanlar	22.15	22.82	20.95	15.92	13.60	
<hr/>						
İstihdamdaki fertler						
Ücretli-maaşlı	13.64	15.28	10.35	6.57	6.00	
Yevmiyeli	45.01	43.09	37.52	32.12	28.63	
İşveren	8.99	8.84	6.94	4.80	3.75	
Kendi hesabına çalışan	29.91	32.38	30.48	26.22	22.06	
Ücretsiz aile işçisi	35.33	38.51	38.73	34.52	31.98	
<hr/>						
Türkiye ortalaması	26.96	28.12	25.60	20.50	17.81	
<hr/>						

Kaynak: TÜİK websitesi.

Türkiye’de yoksulluk, hanehalkı bileşimi ve eğitim seviyesi ile de yakından ilgilidir (Tablo 8). Ataerki yapıdaki geniş ailelerde yoksulluk oranı yüksektir. Ailede çocuk bulunması yoksulluk olasılığını arttırmaktadır. Tek yetişkinli ailelerin yoksulluk oranı, bu tip ailelerin önemli bir kısmının yaşlılardan oluşması nedeniyle, ortalamadan biraz daha yüksektir. Eğitim durumu yükseldikçe, yoksulluk oranları da belirgin bir şekilde azalmaktadır. Yüksekokul veya fakülte mezunu kişiler arasında yoksulluk oranı genel ortalamaya göre çok düşüktür.

Tablo 8: Aile türü ve eğitim seviyesine göre toplam yoksulluk oranları (fert %)

Yoksulluk oranı	2002	2003	2004	2005	2006
Çekirdek aile (çocuklu)	24.87	27.84	24.30	18.99	17.41
Çekirdek aile (çocuksuz)	15.00	13.26	12.98	8.55	10.14
Ataerki veya geniş aile	34.27	32.66	32.03	27.31	20.24
Tek yetişkinli aile	28.52	25.46	23.78	15.78	19.77
Okur-yazar olmayan	41.07	42.42	45.11	37.81	33.71

Okur-yazar, okul bitirmemiş	34.60	35.87	33.67	28.44	25.36
İlköğretim	26.47	29.56	25.49	22.42	18.06
Lise ve dengi	9.82	11.19	8.28	6.79	5.20
Yüksekokul, fakülte ve üstü	1.57	2.66	1.33	0.79	1.01
Türkiye ortalaması	26.96	28.12	25.60	20.50	17.81

Kaynak: TÜİK websitesi.

Daha önce de bahsettiğimiz gibi, Türkiye’de yoksulluk, konuya asgari gıda temini açısından yaklaşıldığında önemli bir sorun olarak görünmemekle beraber, Dünya Bankası sınıflandırmasına göre üst-orta gelir grubundaki bir ülkenin vatandaşlarının sahip olması beklenen yaşam standardı dikkate alındığında, bazı eksiklikler göze çarpmaktadır. OECD’nin gelir dağılımı ve yoksulluk raporunda belirtildiği üzere, Türkiye’de hanehalkının önemli bir bölümü, anketlerde dile getirilen öznel (subjective) görüşe göre, kendini maddi yoksunluk içerisinde görmektedir. Tablo 9’da görüleceği üzere, sağlıklı beslenemediğini, sağlık hizmetlerine yeterince erişim sağlayamadığını, evini yeterince ısıtamadığını düşünenler hanehalkının %33-%53’ünü oluşturmaktadır. Televizyon ve telefon gibi dayanıklı tüketim mallarının temini konusunda bir sorun yaşanmamaktadır, ancak yılda bir hafta tatil yapamayanların ve bilgisayara sahip olmayanların yüzdesi oldukça yüksektir. Nüfusun önemli bir kesimi geçinecek kadar parası olmadığından ve faturaları düzenli ödeyememekten yakınmaktadır.

Tablo 9: Maddi yoksunluk (material deprivation) çektiğini belirten hanelerin yüzdesi

		Türkiye	OECD ortalaması
1. Temel ihtiyaçlar	Evini yeteri kadar ısıtmakta güçlük çekenler	45	13
	Sağlıklı beslenemeyenler	53	11
	Sağlık hizmetlerine erişimde zorluk çekenler	33	9
2. Dinlenme /Eğlenme	Yılda bir hafta evden uzakta tatil yapamayanlar	66	32
3. Dayanıklı tüketim malları	Televizyonu bulunmayanlar	-	1
	Telefonu bulunmayanlar	-	2
	Bilgisayarı bulunmayanlar	61	18
4. Barınma	Evin onarım ihtiyacını karşılayamayanlar	20	10
	Evde tuvaleti bulunmayanlar	12	3
	Kirliliğe maruz durumda bulunanlar	29	13
5. Finansal	Faturaları düzenli ödeyemeyenler	26	9

zorluk	Geçinecek kadar parası olmayanlar	48	20
6. Çevreden yardım alma	Düzenli olarak başkalarından yardım alanlar	19	12

Kaynak: OECD (2008)

2. Gelir Dağılımı:

a) Gelir Dağılımının Ölçülmesi:

Bir ekonomide gelirin ortalama seviyesi kadar nasıl dağıldığı da önemlidir. Gelir dağılımının ne kadar eşit olduğunu gösteren çeşitli ölçütler vardır. Bunlar arasında en yaygın olarak kullanılanlar ölçütler, sonraki metnin ve tabloların daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla, aşağıda tanımlanmıştır:

Gini katsayısı: Bu ölçüt, gelirlerin ikiye bölünmüş grupta mutlak farklarının alınması ve mutlak farkların ortalamasının ortalama gelire bölünmesi ile hesaplanan bir eşitsizlik ölçütüdür. Tam eşitlik halinde Gini katsayısı sıfır değerini alırken, eşitsizlik arttıkça katsayının değeri artmakta, gelirin tamamının tek ekonomik birimde toplanması halinde katsayı bire eşit olmaktadır.

$$G = \frac{1}{2n^2\mu} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|$$

Gini katsayısı Lorenz eğrisine bağlı olarak da tanımlanabilmektedir. **Lorenz eğrisi**, nüfusun birikimli payları ile gelirin birikimli payları arasındaki ilişkiyi gösterir. Ayrıca, biliyoruz ki, bir gelir dağılımının Lorenz eğrisi dağılımın her noktasında diğer dağılımın Lorenz eğrisinin altında kalıyorsa, altta olan eğriye ait olan gelir dağılımında eşitsizlik daha fazladır diyebiliriz.

Değişim katsayısı (Coefficient of variation): Bu katsayı, varyansın karekökü olarak tanımlanan standart sapmanın ortalama gelir düzeyine bölünmesi ile elde edilir. Eşitsizliğin fazla olduğu durumlarda bu katsayı daha yüksek değer alır.

$$C = \frac{1}{\mu} \sqrt{\sum_{i=1}^n \frac{1}{n} (y_i - \mu)^2}$$

Yüzdeler dilimlerin oranları (Percentile ratios): Bu ölçüt, kısaca şöylece tanımlanabilir. İlk önce, gelirleri küçükten büyüğe doğru sıralayalım. Daha sonra, öyle bir gelir seviyesi bulalım ki, nüfusun % 90'ı buna eşit veya daha az gelire sahip olsun. Bu gelir seviyesine P90 diyelim. Benzer şekilde, P10 ve P50'yi tanımlayabiliriz. P50 aynı zamanda medyan (ortanca) olarak bilinmektedir. Bu

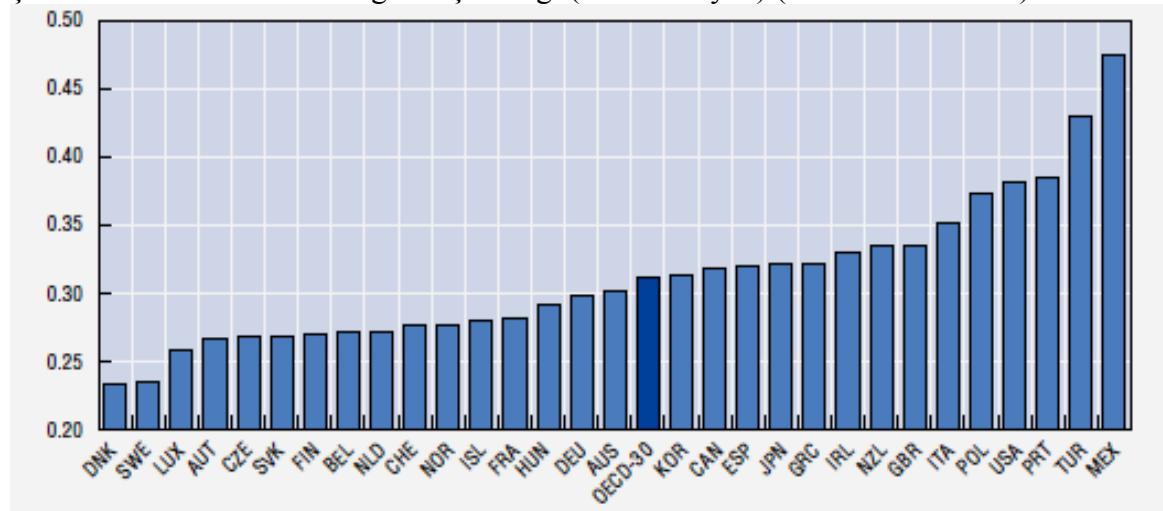
tanımlara dayanarak P90/P10 ve P50/P10 oranları kolayca hesaplanabilir. Yüzdelik dilim oranları ne kadar yüksek değer alırsa, eşitsizliğin de o kadar yüksek olduğu söylenebilir.

%20'lik dilimlerin gelirden aldığı pay (Income shares of quintiles): Bu ölçütü hesaplamak için ilk önce haneler gelirlerine göre küçükten büyüğe sıralanır ve nüfus bu sıralamaya sadık kalınarak beş eşit parçaya bölünür. Daha sonra da, bu %20'lik dilimlerin toplam gelirden aldıkları paylar hesaplanır.

b) Gelir Dağılımı İstatistikleri:

Şekil 1, OECD ülkelerinin Gini katsayısına göre sıralamasını göstermektedir. OECD'nin raporunda da açıklandığı gibi, OECD ülkeleri, gelir eşitsizliği açısından beş gruba ayrılabilir: İlk grupta, Danimarka ve İsveç gibi eşitsizliği OECD ortalamasının oldukça altında olan ülkeler vardır. İkinci grupta, Gini katsayısı ortalamanın altında kalan ama gelir eşitsizliği ilk gruptaki kadar az olmayan Lüksemburg, Finlandiya, İsviçre, Norveç, Fransa, Macaristan, Almanya ve Avustralya gibi ülkeler bulunmaktadır. Üçüncü grupta, Gini katsayısı OECD ortalamasının biraz üstünde olan Kore, Kanada, İspanya, Japonya, Yunanistan, İrlanda ve Birleşik Krallık bulunmaktadır. Dördüncü grupta, Gini katsayısı ortalamanın 0.04 ila 0.07 puan üstünde olan İtalya, Polonya, Amerika Birleşik Devletleri ve Portekiz yer almaktadır. En son grup ise Gini katsayısı ortalamanın çok üstünde olan ve gelir eşitsizliği OECD ülkeleri arasında belirgin bir şekilde daha yüksek olan ülkeleri içermektedir. Türkiye, Meksika ile birlikte bu grup içerisinde yer almaktadır. Gini katsayısı OECD ülkeleri için ortalama 0.31 iken Türkiye için 0.43'tür.

Şekil 1: OECD ülkelerinde gelir eşitsizliği (Gini katsayısı) (2000'lerin ortaları)



Kaynak: OECD (2008)

Not: Ülkeler Gini katsayısının aldığı değere göre sıralanmışlardır. Kullanılan gelir tanımı, hanehalkı büyüklüğüne göre ayarlanmış harcanabilir hanehalkı geliridir.

Tablo 10, çeşitli OECD ülkeleri için hesaplanmış Gini katsayılarını, değişim katsayılarını ve yüzdelik dilim oranlarını göstermektedir. Diğer bazı eşitsizlik ölçütleri de benzer bir tabloyu ortaya koymaktadır. Yaklaşık olarak en zengin gelirin en yoksulun gelirine oranı olarak düşünülebileceğimiz P90/P10 oranı Türkiye için 6,49 iken OECD ortalaması 4,16'dır. İskandinav ülkelerinde bu oranın 3 civarında olduğunu görmekteyiz.

Tablo 10: Çeşitli OECD ülkelerinde gelir eşitsizliği (Ülkeler Gini katsayısına göre sıralanmıştır.)

	Gini katsayısı	Değişim katsayısı (Coefficient of variation)	P90/P10 oranı	P50/P10 oranı
Danimarka	0.23	0.60	2.72	1.75
İsveç	0.23	0.65	2.79	1.72
Lüksemburg	0.26	0.30	3.25	1.86
Finlandiya	0.27	0.81	3.21	1.86
İsviçre	0.28	0.34	3.29	1.83
Norveç	0.28	0.16	2.83	1.77
Fransa	0.28	0.37	3.39	1.82
Macaristan	0.29	0.48	3.36	1.78
Almanya	0.30	0.45	3.98	2.08
Avustralya	0.30	0.39	3.95	2.09
Kore	0.31	0.35	4.73	2.50
Kanada	0.32	0.59	4.12	2.14
İspanya	0.32	0.41	4.59	2.32
Japonya	0.32	0.41	4.77	2.43
Yunanistan	0.32	0.43	4.39	2.18
İrlanda	0.33	0.79	4.41	2.29
Birleşik Krallık	0.34	0.71	4.21	1.99
İtalya	0.35	1.10	4.31	2.11
Polonya	0.37	0.71	5.63	2.42
A.B.D.	0.38	0.81	5.91	2.69
Portekiz	0.42	1.13	6.05	2.35
Türkiye	0.43	1.45	6.49	2.67
Meksika	0.47	2.07	8.53	2.86
OECD ortalaması	0.31	0.66	4.16	2.09

Kaynak: OECD (2008)

Not: Ülkeler Gini katsayısının aldığı değere göre sıralanmışlardır. Kullanılan gelir tanımı, hanehalkı büyüklüğüne göre ayarlanmış harcanabilir hanehalkı geliridir.

Tablo 11, Türkiye’de 1987’den bu yana gelir dağılımının nasıl değiştiğini göstermektedir. Her sene için nüfusun %20’lik gruplarının toplam gelirden aldıkları paylar “%” sütununda, birikimli paylar ise “B%” sütununda görülebilir. Gini katsayısına bakıldığında gelir dağılımında 1987-1994 yılları arasında bozulma, 1994’ten sonraki yıllarda ise iyileşme yaşandığını söyleyebiliriz. Gelirin birikimli paylarına bakıp yıllara göre Lorenz eğrilerini oluşturarak da bu bulguyu teyit edebiliriz. Gerçekten de, 1994 yılından sonra Lorenz eğrisi giderek daha yukarı hareket etmiştir.

Tablo 11: Türkiye’de 1987’den bu yana %20’lik grupların gelir payları ve Gini katsayısı

	1987		1994		2002		2003		2004		2005	
	%	B%	%	B%	%	B%	%	B%	%	B%	%	B%
En düşük %20	5.2	5.2	4.9	4.9	5.3	5.3	6.0	6	6.0	6	6.1	6.1
İkinci %20	9.6	14.8	8.6	13.5	9.8	15.1	10.3	16.3	10.7	16.7	11.1	17.2
Üçüncü %20	14.1	28.9	12.6	26.1	14.0	29.1	14.5	30.8	15.2	31.9	15.8	33
Dördüncü %20	21.2	50.1	19.0	45.1	20.8	49.9	20.9	51.7	21.9	53.8	22.6	55.6
En yüksek %20	49.9	100	54.9	100	50.1	100	48.3	100	46.2	100	44.4	100
Gini Katsayısı	0.43		0.49		0.44		0.42		0.40		0.38	

Kaynak: DPT (2007) ve yazarın hesapları.

Tablo 12, 1994-2005 döneminde gelir gruplarının ortalama ve en düşük gelirlerini ülkenin genel ortalama geliri ile beraber göstermektedir. TÜİK tarafında düzenlenen anketlere göre, ortalama hanehalkı geliri 2005 fiyatları ile 12949 YTL’den 14567 YTL’ye yükselmiş ve dolayısıyla %12 artmıştır. Düşük gelir gruplarında gelir artışı yüzdeleri üst gelir gruplarındaki artıştan daha yüksektir. Hatta, en düşük gelir grubunun ortalama geliri %40 artarken, en yüksek gelir grubunun ortalama geliri %9 azalmıştır.

Tablo 12: Türkiye’de ortalama gelir ve %20’lik gelir gruplarının ortalama, en düşük ve en yüksek gelirleri (2005 fiyatları ile YTL cinsinden,)

		1994	2002	2003	2004	2005	1994-2005 % artış
Genel ortalama		12949	12502	13011	14142	14567	12
En düşük %20	Ortalama	3139	3306	3900	4270	4407	40

İkinci %20	En düşük	4473	4982	5487	6138	6492	45
	Ortalama	5572	6132	6690	7560	8068	45
Üçüncü %20	En düşük	6749	7345	7926	8984	9745	44
	Ortalama	8162	8764	9415	10760	11533	41
Dördüncü %20	En düşük	9731	10460	11162	12804	13586	40
	Ortalama	12321	13024	13617	15473	16462	34
En yüksek %20	En düşük	15617	16322	16875	18788	20163	29
	Ortalama	35550	31283	31433	32649	32365	-9
	En yüksek	-	-	-	-	387597	

Kaynak: TÜİK web sayfası ve yazarın hesapları.

Not: Rakamlar 1994 temel yılı TÜFE kullanılarak reel hale getirilmiştir.

3. Türkiye’de Yoksullukla Mücadele ve Gelir Dağılımını İyileştirme Konularında Uygulamalar:

Yoksullukla mücadele ve gelir dağılımı eşitsizliğinin giderilmesi konularında kamu politikalarının önemi büyüktür. Ekonomik süreç sırasında elde edilen brüt gelirlerin eşitsiz dağılımı, devletin müdahalesi ile daha eşit bir hale getirilebilir. Bu amaçla devletin elinde çeşitli politika alternatifleri vardır. Bunlara örnek olarak ücret farklılıklarını azaltmaya yönelik önlemleri, asgari ücret uygulamalarını, rekabeti engelleyici uygulamaları yasaklayan yasal düzenlemeleri, üretici ve tüketiciyi korumak amacıyla tarımsal ürün fiyatlarına müdahaleyi, bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltıcı tedbirleri, enflasyonla mücadeleyi ve toprak reformunu sayabiliriz.

Yoksullukla mücadele ve gelir eşitsizliğini giderme amacıyla kullanılan temel maliye politikaları vergiler ve kamu harcamalarıdır. Farklı gelirlere farklı vergilerin ve vergi oranlarının uygulanması ve toplumun değişik kesimlerinin kamu harcamalarından farklı oranlarda faydalanması vasıtasıyla bu amaca ulaşmaya çalışılır. Ülkemizde kayıt dışı çalışmanın yaygın oluşu ve vergi tabanının küçük oluşu nedeniyle dolaysız vergi toplama gücü ile karşılaşan devlet, dolaylı vergilere yüklenerek bütçe açığını kapatmaya çalışmaktadır. Yoksul kesim, çok az dolaysız vergi ödüyor olsa da, tüketim harcamaları üzerinden dolaylı vergi ödemektedir. İşin kötüsü, yoksulların vergilendirilen tüketim harcamaları, yoksul olmayanlara göre, gelirlerinin çok önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bu nedenle, yoksulların üzerindeki vergi yükü zenginlere oranla daha ağır olabilmektedir.

Türkiye’de vergi yükünün yoksulluk ve sosyal dışlanma üzerindeki etkilerini inceleyen bir çalışma, yoksulların vergi oranının yüksek olduğunu, bunun da özellikle yoksulluk oranının yüksek olduğu Güneydoğu Anadolu bölgesinde yaşayanları olumsuz etkilediğini tespit etmiştir. Çalışma ayrıca, yoksulların vergi sistemini çok adaletsiz bulduğunu ve ödedikleri vergi karşılığında az kamu hizmeti aldıklarını düşündüklerini, sık sık vergi affı kararı çıkarılmasının vergi ödeyenleri devlete karşı olumsuz duygulara sürüklediğini ortaya çıkarmıştır (Gökşen ve diğerleri, 2008). Aşağıda Tablo 13’te görüldüğü üzere, orta ve düşük gelirli kesim Türkiye ortalamasının üzerinde oranlarda tüketim vergisi ödemekte iken en zengin kesimin tüketim vergisi yükü ortalamasının oldukça altındadır. Ayrıca, tüketim vergilerin bölgesel dağılımında da, Tablo 14’te görüldüğü gibi, eşitsizlikler bulunmaktadır.

Tablo 13: Tüketim vergilerinin gelir gruplarına göre toplam gelirdeki payı

<i>Gelir grupları</i>	<i>Tüketim vergilerinin toplam gelirdeki payı (%)</i>
En zengin %5’lik grup	12,6
Beşinci (en yüksek) %20’lik grup	16,3
Dördüncü %20’lik grup	22,6
Üçüncü %20’lik grup	25,1
İkinci %20’lik grup	22,6
Birinci (en düşük) %20’lik grup	22,9
Türkiye ortalaması	20,0

Kaynak: Gökşen ve diğerleri (2008).

Tablo 14: Tüketim vergilerinin coğrafi bölgelere göre toplam gelirdeki payı

<i>Coğrafi Bölgeler</i>	<i>Tüketim vergilerinin toplam gelirdeki payı (%)</i>
Güneydoğu Anadolu	26,8
Doğu Marmara	23,7
Ege	22,9
Akdeniz	20,8
Batı Anadolu	19,6
Batı Marmara	19,4
Orta-Doğu Anadolu	19,4
Kuzeydoğu Karadeniz	17,9
Doğu Karadeniz	17,4
İstanbul	17,4
Batı Karadeniz	17,1
Orta Anadolu	14,5

Kaynak: Gökşen ve diğerleri (2008).

Etkin ve etkili bir maliye politikası, gelir dağılımındaki eşitsizliği büyük ölçüde giderebilir. Ancak Türkiye’de bunun söz konusu olmadığını görüyoruz. OECD ülkeleri ile kıyaslandığında Türkiye’de vergi ve transfer politikalarının gelir eşitsizliğini azaltıcı etkisinin çok küçük olduğu hesaplanmıştır (Tablo 15). “Piyasa gelir dağılımı” olarak adlandırılan devletin müdahalesi öncesinde piyasada oluşan gelir dağılımı eşitsizliği açısından Türkiye AB ülkeleri ile hemen hemen aynı seviyededir. Öyleyse, Türkiye’de temel problem piyasa gelir dağılımından sonra iyi bir vergi ve transfer politikasının işlememesidir (Gürsel ve diğerleri, 2000).

Tablo 15: OECD ülkelerinde vergi ve transfer öncesi ve sonrasında Gini katsayıları

Ülke	Vergi ve transfer öncesinde Gini katsayısı	Vergi ve transfer sonrasında Gini katsayısı
Danimarka (1994)	0.420	0.217
İsveç (1995)	0.487	0.230
Finlandiya (1995)	0.392	0.231
Hollanda (1994)	0.421	0.253
Belçika (1995)	0.527	0.272
Almanya (1994)	0.436	0.282
İtalya (1993)	0.510	0.345
Türkiye (1994)*	0.474	0.447

Kaynak: Gürsel ve diğerleri (2000).

* Türkiye verileri vergilerin etkisini ayırtırmaya uygun olmadığı için Türkiye için sadece transferlerin etkisi hesaplanabilmektedir.

Yoksulluğun önlenmesi, etkilerinin en aza indirilmesi ve gelir dağılımı eşitsizliğinin giderilmesi için geliştirilen uygulamalar arasında sosyal hizmetler ve yardımlar önemli bir role sahiptir. Bunlar, yoksullara ücretsiz sağlık yardımı ve bakımı, aile ödenekleri, yemek dağıtımı, yaşlılara ve özürlülere aylık bağlanması, eğitim yardımı, işsizlik yardımı gibi programları kapsamaktadır. Ülkemizde başlıca kamu sosyal yardım programları aşağıdaki kuruluşlar tarafından uygulanmaktadır:

- T.C. Emekli Sandığı tarafından 2022 sayılı kanun uyarınca yapılan ödemeler.
- Sağlık Bakanlığı (Yeşil Kart uygulaması):
- Vakıflar Genel Müdürlüğü (İmaret ve muhtaç aylıkları)
- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (Ayni ve nakdi yardımlar)
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü
- Belediyeler
- İl özel idareleri.

2001 yılında 807,3 milyon YTL tutarında olan toplam kamu sosyal yardım tutarı (belediyeler ve il özel idareleri hariç), 2004 yılında 2.839,7 milyon YTL, 2005 yılında ise 4.174,5 milyon YTL olarak gerçekleşmiştir. Toplam sosyal yardımların GSYİH'ya oranı, 2001 yılındaki % 0,45 düzeyinden 2004 yılında % 0,86, 2005 yılında ise % 1,05 seviyesine yükselmiştir (DPT, 2007).

T.C. Emekli Sandığı tarafından, 2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun” uyarınca “65 yaşını doldurmuş, kendisine kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan, sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birisinden her ne nam altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlanmayan, nafaka bağlanmamış veya bağlanması mümkün olmayan, mahkeme kararıyla veya doğrudan doğruya kanunla bağlanmış herhangi bir devamlı gelire sahip bulunmayan ve muhtaçlığını İl veya İlçe İdare Heyetlerinden alacakları belgelerle kanıtlayan Türk Vatandaşlarına hayatta buldukları sürece” kanunda belirtilen tutarda aylık bağlanmaktadır (Resmi Gazete, 1976). Bu kanun hükümleri uyarınca, 2005 yılı sonu itibarıyla 1.266.268 kişiye toplam 1.003,8 milyon YTL yaşlılık, malullük veya sakatlık aylığı ödenmiştir. 2022 sayılı Kanun, 2005'te 5378 sayılı Kanun ile değiştirilerek malul ve özürllülere ödenen aylıklar yükseltilmiştir (DPT, 2007).

227 sayılı kanun hükmünde kararname ile Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne “gerekli yerlerde öğrenci yurtları, aşocağı, eğitim tesisleri açmak, yönetimini sağlamak, imkanları ölçüsünde muhtaç sakat ve amalara aylık bağlamak” şeklinde belirtilen sosyal hizmet ve sosyal yardımlarda bulunma görevi verilmiştir (Resmi Gazete, 1984). Buna göre, belli koşulları sağlayan kişilere (sosyal güvenlik kurum ve kuruluşlarından bir gelir ve aylık hakkından yararlanmayan, her hangi bir gelire sahip olmayan, nafaka bağlanmayan, menkul ve gayrimenkul malı olmayan ve çalışma gücünü % 40'ın üzerinde kaybeden muhtaç, özürllü ile ayrıca, annesi veya babası olmayan 18 yaşından gün almamış yetim çocuklara) aylık bağlanmakta ve imarettten faydalanma imkanı verilmektedir. Ayrıca, ailelerinin maddi durumu yeterli olmayan ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerine eğitim yardımı yapılmaktadır (VGM web sayfası).

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) korunmaya, bakıma veya yardıma muhtaç aile, çocuk, sakat, yaşlı ve diğer kişilere sosyal hizmet vermek amacını taşımaktadır. Bu kurum tarafından 2005 yılında 16.967 kişiye toplam 15.980.800 YTL tutarında aynı veya nakdi yardım ödemesi yapılmıştır (DPT, 2007).

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM)'nün başlıca faaliyetleri periyodik yardımlar, sağlık yardımları, eğitim yardımları, proje yardımları ve diğer sosyal yardımlar (yakacak, gıda vb. yardımlar) olarak sıralanabilir. Periyodik yardımlar, il ve ilçe vakıfları tarafından, gereksinimi olanlara gıda, yakacak, ilaç gibi acil ve gündelik ihtiyaçların karşılanması

amacıyla yapılan yardımlardır. Bu yardımlar için vakıflara her ay kaynak aktarımı yapılmakta, bu miktarların belirlenmesinde il ve ilçe nüfusları ve DPT tarafından belirlenen sosyoekonomik gelişmişlik endeksi dikkate alınmaktadır. Bu amaçla, 2005 yılı itibarıyla, vakıflara 194 milyon YTL kaynak aktarılmıştır (DPT, 2007).

Sağlık yardımları, yoksul ve sosyal güvenceden yoksun olanların ayakta tedavi giderleri için Sağlık Bakanlığı'na aktarılan kaynaklar ve vakıflara gönderilen yardımlardan oluşmaktadır. Bu kapsamda, yeşil kart sahiplerinin ayakta tedavi giderleri, yeşil kart alamayanların ödeme güçlerini aşan sağlık giderleri, kimsesiz ve evsiz kişilerin genel sağlık giderleri, ekonomik ve sosyal güvenceden mahrum olanların ayakta tedavilerine yönelik ilaç ve tıbbi malzeme giderleri, özürülülerin protez, işitme cihazı, özürülü araç giderleri ve muhtaç erbaş ve er ailelerinin ilaç ve tıbbi malzeme giderleri karşılanmaktadır. Daha önce vakıflar aracılığıyla hizmet verilen yeşil kart hastalarının, Ocak 2005'ten itibaren ayakta tedavi ve ilaç masraflarının Sağlık Bakanlığı tarafından karşılanması hükmü getirilmiştir (DPT, 2007). Ayrıca aşağıda incelenen "Sosyal Riski Azaltma Projesi" kapsamında sağlık ve eğitim hizmetleri sunulmaktadır.

Eğitim yardımları kapsamında, ilköğretim ve ortaöğretimde okuyan dar gelirli aile çocuklarının kırtasiye, önlük gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması için SYDGM'den vakıflara kaynak gönderilmektedir. Ayrıca sekiz yıllık temel eğitim kapsamındaki taşınabilir eğitim uygulamasında, okulların bulunduğu merkezlere taşınan yoksul öğrencilere öğle yemeği verilmektedir. Bunların yanı sıra, yükseköğrenim gören dar gelirli aile çocuklarına burs verilmektedir. SYDGM tarafından, yine gereksinimi olanlara, doğal afet, terör, yangın, bayram vb. gibi özel durumlara özgü yardımlar da yapılmaktadır. Yakacak yardımları çerçevesinde, vakıflar aracılığı ile gereksinimi olan ailelere bedelsiz kömür verilmektedir. Bu kapsamda, 2003-2005 döneminde 1.811.778 yoksul aileye toplam 3.031.933 ton kömür dağıtılmıştır (DPT, 2007).

Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP)

2001 yılında Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren ve Dünya Bankası'nın desteği ile yürütülmüş olan SRAP'ın amacı 2001 krizinin toplumun yoksul kesimi üzerindeki etkilerini hafifletmek ve onların gelecekteki olası benzer risklere karşı dayanıklılığını arttırmaktır (World Bank, 2008). Proje, uyum ve yatırım adı altında iki ana kısımdan oluşmaktadır.

1. Projenin uyum kısmı, krizden etkilenen kesime hızlı bir şekilde yardım ulaştırmayı, onlara ayakkabı, okul forması, kitap, kırtasiye, ilaç, gıda ve yakacak yardımı yapmayı hedeflemektedir.
2. Projenin yatırım kısmında ise üç madde bulunmaktadır:

- a) Kurumsal Gelişim: Yoksullukla mücadele konusunda çalışan kamu kurumlarının personel eğitimi, malzeme, mobilya, araştırma teknikleri vb. konularındaki eksiklerini tamamlamayı amaçlamaktadır.
- b) Şartlı Nakit Transferi: 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. Nüfusun en yoksul % 6’lık kesimine ulaşmak hedeflenmektedir. Programın sağlık kısmında, sağlık kontrollerini düzenli yaptırmak koşulu ile, ana-çocuk sağlığına yönelik destekler, 0-6 yaş grubu çocuklara ve hamile kadınlara yönelik destekler bulunmaktadır. Maddi imkânsızlıklar nedeniyle 0-6 yaş grubu çocuklarının düzenli sağlık kontrollerini yaptıramayan ailelere çocuk başına aylık 17 YTL sağlık yardımı yapılmaktadır. Programın eğitim kısmında ise, 12 ay boyunca ilköğretime devam eden her kız çocuğa 22 YTL’lik, her erkek çocuğa 18 YTL’lik eğitim desteği verilmektedir. Orta öğretim için bu miktarlar sırasıyla 28 ve 39 YTL’ye çıkarılmaktadır. Miktarlar her yıl yeniden düzenlenmekte ve artırılmaktadır.
- c) Yerel Girişimler: Yoksul kesime beceri kazandıracak eğitimler vermeyi, onları gelir yaratacak projeler geliştirmeye teşvik etmeyi, okulların küçük kapsamlı bakım-onarım işlerini yapmayı amaçlamaktadır.

2008 senesinde tamamlanmış olan proje kapsamında, 2,63 milyon kişiye şartlı nakit transferi yapılmış, kızların ortaokula devam oranında %5.4’lük, ortaokula kayıt yaptırma oranında ise %10’luk bir artış sağlanmıştır. Okul öncesi çocuklarının aşılama oranında %13.6’lık bir artış kaydedilmiştir (World Bank, 2008). Bu ve benzeri uygulamaların geliştirilmesi, erişilebilirliğinin artırılması ve sürdürülebilir bir kurumsal yapıya kavuşturulması gereklidir.

Mikro kredi

Türkiye’de son zamanlarda mikro kredi konusunda bazı gelişmeler meydana gelmiştir. Mikro kredi, bir iş yapma fikri olup, gelir getirici bir iş kurmak üzere küçük bir başlangıç sermayesine ihtiyacı olan kişilere verilen kredidir. Teminat ve kefalet gibi kurallar nedeniyle banka gibi resmi kredi kaynaklarından faydalanamayan yoksullar için mikro kredi bir çıkış kapısıdır. Uygulamada, küçük dayanışma grupları oluşturulup, verilen krediye gruptaki tanıdıkların kefil olması yolu seçilmektedir. Dara düşen arkadaşlar grup içerisinde desteklenip kredinin geri ödenmesine yardım edilmektedir. Alınan küçük miktardaki krediler geri ödendikçe, kişilere daha

yüksek miktarlarda kredi alma şansı verilmektedir. Grup üyelerinin dayanışma grubunu devam ettirme istekleri, alınan kredilerde çok yüksek geri ödenme oranlarına ulaşılmasını sağlamaktadır.

Belirtmeliyiz ki, ilk defa 1970’li yıllarda Muhammad Yunus tarafından Bangladeş’te başlatılmış olan mikro kredi yaklaşımı, sadece materyal yoksunlukları gidermeyi değil, fırsatları teşvik etmeyi, özgürlükleri genişletmeyi ve uzun vadede yoksulları güçlendirmeyi hedeflemektedir. Bu nedenle bu yaklaşım gelir getirici faaliyetleri desteklemesinin yanı sıra, çevresel ve toplumsal koşulları geliştirmeye öncelik veren bir yaşam felsefesini de benimsemiştir. Yaşam mekanlarını daha temiz ve düzenli hale getirmek, dengeli beslenmeye özen göstermek, ailedeki çocuk sayısını belli bir sayıda tutmak, küçük yaşta evlenmenin önüne geçmek, ekonomik faaliyetlerin doğayla uyum içerisinde gerçekleştirilmesine özen göstermek, bu yaklaşımın prensiplerindedir.

Türkiye’de mikro kredi uygulamasına, Yoksulluğu Azaltma Projesi kapsamında, Kadın Emegini Değerlendirme Vakfı (KEDV) 2002 yılının Haziran ayında Maya Mikro Ekonomik Destek İşletmesi’ni İstanbul ve Kocaeli’ndeki kadınlara mikro kredi vermek amacıyla kurmuştur. Vakıf, 31 Aralık 2003 itibarıyla 356 kadına 403 bin YTL tahsis etmiş bulunmaktadır. Ortalama kredi tutarı 450 YTL’dir (DPT, 2007).

Diğer bir proje, Türkiye İsrافی Önleme Vakfı, Diyarbakır Valiliği ve Grameen Trust işbirliği ile pilot bölge olarak seçilen Diyarbakır’da 2003’te başlamış ve proje üç sene sürmüştür. “2 Haziran 2006 tarihi itibarıyla 3.288 aşırı yoksul kadına, haftalık geri ödemelerle, yıllık 500 YTL ile 3.000 YTL arasında olmak üzere 3.269.265 YTL kredi verilirken, yaklaşık 70 farklı işte değerlendirdikleri kredilerden, vadesi gelenlerinin geri dönüş oranı %100’dür” (Türkiye İsrافی Önleme Vakfı, 2006).

Yeni yoksulluk ve sosyal dışlanma

Açıktır ki, Türkiye’de yoksulluğun tek başına piyasa mekanizmalarıyla çözümü mümkün değildir. Ülkemizin bir avantajı, aile, hemşerilik ve komşuluk bağlarının diğer ülkelere göre güçlü olması ve bu bağların bir destek mekanizması oluşturmasıdır. Ancak bu mekanizma, da ha çok yoksulluğun geçici olduğu durumlarda işe yaramaktadır. Yoksulluk kalıcı ise ve belli bir kesimi tümünden etkiliyorsa, yardımlaşma uzun süre devam etmemektedir. Son yıllarda bu bağların zayıfladığı söylenmektedir. İstanbul’da yaşayan yoksullar üzerine yapılan bir çalışma, “yeni yoksulluk”un eskiden gözlemlenen yoksulluk durumları ile farklı özellikler taşıdığını göstermektedir (Buğra ve Keyder, 2003). Bu çalışmanın bulgularına göre, 1980 öncesinde ekonomik gelişme, kente yeni gelen göçmenlerin yaşama uyum sağlamasına, kendine bir gecekondu edinip mahalle ilişkileri oluşturmasına ve bu ilişkileri kullanarak iş bulabilmesine olanak tanıyordu. Bu dönemde, bir süre kayıt dışı çalıştıktan sonra kişinin kayıtlı-sigortalı bir iş

bulabileceği düşünülüyordu. Ancak 1990’larda ve daha sonra istihdam olanakları değişti; taşeronlaşma ve eve iş verme gibi uygulamaların yaygınlaşmasıyla eskiye göre daha az garantili işler bulunabilir oldu. Sosyal güvenlik sisteminin dışında bırakılan bu vatandaşların faydalandıkları yardım mekanizmaları, sadece yerel yönetim, cemaat ve komşuluk ilişkilerinden ibaret kaldı. Hem ekonomik sisteme dahil edilememesi, hem de geleneksel yardım mekanizmalarının zaman içerisinde zayıflaması, yoksulluğun sürekli hale gelmesine ve belli bir kesimin toplumdan dışlanmasına neden oldu.

Böyle bir ortamda, devletin sosyal yardımlarının devreye girmesi gereklidir. Ancak, yardımların kaynağı ve dağıtımı ile ilgili kamuoyuna yeterli bilgi verilmeli, ve yardımların siyasi nitelikte olduğu hissi yaratılmasının önüne geçilmelidir. Ayrıca, yardımların sürekliliği çok önemlidir. Bahsedilen çalışmanın yazarları, genellikle yardımların hedefinin süreklilikten çok mümkün olduğu kadar çok ihtiyaç sahibine ulaşma olduğunu belirtmektedirler. Yardımlarda sürekliliğin bulunmaması ve yardım alacak kişilerin belirlenmesinde kullanılan kriterlerin yeterince açık olmaması, yoksulların geleceğe ilişkin kaygılarını silmeye imkan vermemektedir. Diğer bir önemli nokta, yardımların verilmiş şeklidir. Aynı yardımlar, hem alan kişiyi bir miktar rencide etmesi, hem de ihale, depolama, taşınma, dağıtılma maliyetlerinin yüksek oluşu açısından tercih edilmemeli, bunun yerine nakdi destek sağlanmalıdır. Desteğin ne zaman ve ne miktarda verileceği açık bir şekilde bildirilmeli, ayrıca destek muhtaçlık hali devam ettikçe kesilmemelidir. Avrupa ülkelerindeki vatandaşlık geliri uygulamasına benzer şekilde düzenlenecek bir asgari gelir desteğini aileler, aynı destekten farklı olarak, diledikleri şekilde harcayabileceklerdir. Ayrıca insanların aç ve soğukta çaresiz kalmayacaklarını bilmeleri onların toplum ve devlete ilişkin görüşlerini de şekillendirecek, sosyal ve politik açılardan dışlanmalarını önleyecektir (Buğra ve Keyder, 2003).

4. Türkiye’deki Mevcut Durumdan Çıkarılan Dersler

Yoksulluğu önleme ve gelir dağılımını iyileştirme amaçlı yapılan harcamaların pek çok aileye yardım eli ulaştırdığı, ancak ihtiyacı yeterli düzeyde karşılamadığı ve tüm ihtiyaç sahiplerine ulaşamadığı görülmektedir.

Yoksullukla etkin mücadele edebilmek için öncelikle, Türkiye’de yoksulluğun boyutlarının daha iyi saptanması için araştırmalar yapılmalıdır. Sosyal hizmetler ve yardımlardan yararlanacak ihtiyaç sahiplerinin; bu alanda hizmet veren çok sayıdaki kurumca farklı şekilde tanımlanması ve bunlar arasında koordinasyon eksikliği, bu alanda merkezî bir veri tabanı bulunmaması, hedef gruba ya hiç hizmet sunulmaması ya da aynı kişilere birden fazla kurumca yardım ve hizmet sunulması

sonucunu doğurmaktadır. Bununla birlikte sosyal yardımların bir hak olarak tanımlanmış olmaması siyasi etkilere ve keyfiliğe yol açmakta ve zaten kıt olan kaynakların verimsiz kullanılması yapılan yardımların yetersiz kalmasına yol açmaktadır (DPT, 2007).

Yoksul ve korunmasız gruplara ilişkin olarak ilgili kurumlar ve bu kurumlarda çalışan personel sayısı mevcut ihtiyacı karşılamak açısından yetersizdir ve personel sayısının artırılması gerekmektedir. Aynı zamanda mevcut personelin de etkili bir denetimle verimli çalışması sağlanmalıdır. Sosyal dışlanmanın önlenmesi için varolan eksikliklerin gerçekçi olarak belirlenmesi ve bu konuda gerekli mevzuat ve kurumsal değişikliklerin yapılması gerekmektedir (DPT, 2007).

Kuşkusuz, yapılması gereken Türkiye’de insanların kendilerini toplum içinde güvende yaşamalarını sağlayacak ve onlara devlet tarafından desteklendiklerini hissettirecek düzenlemelerdir. Aslında bu tür düzenlemeler sadece yoksul kesimle ilgili olmayıp, her yurttaşın temel insan hakkı olarak düşünülmesi ve her kesimden insanın güvenceli ve sağlıklı bir yaşama kavuşturulması temel hedef olmalıdır. Bu açıdan bakıldığında işgücü piyasasına veya eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerine ilişkin düzenlemelerin yoksulluk ve gelir dağılımı ile çok yakından ilgili olduğu görülmektedir. Bu konuların ayrıntılı olarak incelenmesi, kitabımızın bu bölümünün kapsamı dışındadır. Ancak bilmeliyiz ki, yoksullukla etkin mücadele ve gelir dağılımındaki adaletsizliklerin giderilmesi çabalarının başarıya ulaşması için tüm bu konuların birlikte düşünülmesi gerekmektedir.

Kaynakça:

Buğra, Ayşe ve Çağlar Keyder (2003), *Yeni Yoksulluk ve Türkiye’nin Değişen Refah Rejimi*, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı için hazırlanan proje raporu, UNDP.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2007), *Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Yayın No. DPT 2742, ÖİK 691, Ankara.

Gökşen, Fatoş, Gökhan Özertan, İsmail Sağlam ve Ünal Zenginobuz (2008), “Impacts of the Tax System on Poverty and Social Exclusion”, *New Perspectives on Turkey*, No. 38, pp. 159-179.

Gürsel, Seyfettin, Haluk Levent, Raziye Selim ve Özlem Sarıca (2000), *Individual Income Distribution in Turkey, A Comparison with the European Union*, TUSIAD Publication No. T/2000-12/296.

OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, ISBN 978-92-64-044180-0, OECD.

Resmi Gazete (1976), Tarih:10/7/1976, Sayı:15642. <http://www.emekli.gov.tr/2022Kanun.html>

Resmi Gazete (1984), Tarih:18/4/1984, Sayı:18435. <http://www.hukuki.net/kanun/227.45.text.asp>

Şenses, Fikret (2001), *Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk*, İletişim Yayınları 770, Araştırma-İnceleme Dizisi 121, İstanbul.

Türkiye İsrافی Önleme Vakfı (2006), “Mikro Kredi Bilgi Notu” <http://www.israf.org/pdf/mikro-kanunlar.pdf>

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) web sayfası. <http://www.tuik.gov.tr> , İstatistikler: Gelir, Tüketici, Tüketim ve Yoksulluk.

Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM) web sayfası. <http://www.vgm.gov.tr/>

World Bank and the State Institute of Statistics, Turkey (WB-TÜİK) (2005), *Turkey Joint Poverty Assesment Report*, Report No. 29619-TU, August 8.

World Bank (2008), *Implementation Completion and Results Report on a Loan in the Amount of US\$500 Million to the Republic of Turkey for a Social Risk Mitigation Project*, Report No: ICR000036, June 26, 2008.