

**T.C**  
**ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**MALİYE ANABİLİM DALI**  
**BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE YOKSULLUK VE YOKSULLUĞU**  
**ÖNLEMeye YÖNELİK UYGULANAN KAMUSAL**  
**POLİTİKALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ**

**(YÜKSEK LİSANS TEZİ)**

**Erdal EROĞLU**

**BURSA 2010**

**T.C.**  
**ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**MALİYE ANABİLİMDALI**  
**BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE YOKSULLUK VE YOKSULLUĞU**  
**ÖNLEMENE YÖNELİK UYGULANAN KAMUSAL**  
**POLİTİKALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ**

**(YÜKSEK LİSANS TEZİ)**

**Erdal EROĞLU**

**Danışman**  
**Doç.Dr. Özhan ÇETİNKAYA**

**BURSA 2010**

T. C.  
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

.....Anabilim/Anasanat Dalı,  
.....Bilim Dalı'nda.....numaralı  
.....'nın hazırladığı“.....  
.....”  
konulu ..... (Yüksek Lisans/Doktora/Sanatta Yeterlik Tezi/Çalışması) ile ilgili tez  
savunma sınavı, ...../...../ 20.... günü .....-.....saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan  
cevaplar sonunda adayın tezinin/çalışmasının .....(başarılı/başarısız) olduğuna  
.....(oybirliği/oy çokluğu) ile karar verilmiştir.

Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu Başkanı)  
Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

Üye  
Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

Üye  
Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

Üye  
Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

Üye  
Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

...../...../ 20.....

## ÖZET

Yazar : Erdal Eroğlu  
Üniversite : Uludağ Üniversitesi  
Anabilim Dalı : Maliye  
Bilim Dalı : Bütçe ve Mali Planlama  
Tezin Niteliği : Yüksek Lisans Tezi  
Sayfa Sayısı : viii + 151  
Mezuniyet Tarihi : .... /.... / 2010  
Tez : Doç. Dr. Özhan Çetinkaya  
Danışman(lar)ı

### TÜRKİYE’DE YOKSULLUK VE YOKSULLUĞU ÖNLEMENE YÖNELİK UYGULANAN KAMUSAL POLİTİKALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yoksulluk çağımızın büyüyen yangınıdır. Bu nedenle hem ulusal düzeyde hem de uluslararası düzeyde yoksullukla mücadele kapsamında birçok politika yürütölmektedir. Yoksullukla mücadelede, öncelikle, yoksulluğun nelerden kaynaklandığı, bu çerçevede yoksulluk tanımının ve ölçümünün neye dayandırıldığını bilmek önemlidir. Buradan hareketle günümüzde, esas olarak, yoksullukla mücadelede dolaylı yaklaşım ve dolaysız yaklaşım olmak üzere iki eksen tartışılmaktadır. Dolaylı yaklaşım, büyüme ve gelir dağılımına ilişkin politika önerilerini içermektedir. Dolaysız yaklaşım ise, başta beslenme, sağlık, eğitim ve konut gibi temel ihtiyaçlar olmak üzere yoksulların yaşam standartlarını ilgilendiren konulara yönelik olarak devletin uygulamaya koyduğu somut program ve politikaları içermektedir

Çalışma çağımızın en önemli sorunu haline gelen yoksulluğun boyutunu ve yoksullukla mücadelede uygulanan kamusal politikaların etkinliğini değerlendirmektedir. Bu açıdan Türkiye’deki yoksulluk ve Türkiye’de yoksullukla mücadelede uygulanan kamusal politikalar çalışma alanı olarak belirlenmiştir. Çalışmada göröleceği üzere yoksulluk sorununun çözümüne dair geliştirilen kamusal politikalar yoksullukla mücadelede yeterince etkin olmamaktadır. Esas olarak bu iddia iki nedene dayanmaktadır. Bu nedenlerden birincisi giderek artan yoksulluğun, kapitalist ekonominin işleyişindeki aksaklıklardan kaynaklandığı gerçeğinin göz ardı edilmesi ve yoksullukla mücadelede politikaların, piyasadaki işleyişin dışlanılarak belirlenmesidir. İkincisi ise; yoksulluğun sadece yeterince gelire sahip olmamaya indirgenmesi ve yoksullukla mücadelede çözüm için çoğunlukla gelir odaklı önlemlerin alınması ve dolaysız yaklaşımların benimsenmesidir.

#### Anahtar Sözcükler

Yoksulluk                      Yoksullukla                      Kamusal Harcamalar      Sosyal Harcamalar  
Mücadele  
Transfer Harcamaları      Neoliberal  
Politikalar

## ABSTRACT

Yazar : Erdal Eroğlu  
Üniversite : Uludağ Üniversitesi  
Anabilim Dalı : Maliye  
Bilim Dalı : Bütçe ve Mali Planlama  
Tezin Niteliği : Yüksek Lisans Tezi  
Sayfa Sayısı : viii+ 151  
Mezuniyet Tarihi : .... /.... / 2010  
Tez : Doç. Dr. Özhan Çetinkaya  
Danışman(lar)ı

### ANALYSIS OF POVERTY AND PUBLIC POLICIES IMPLEMENTED FOR PREVENTING POVERTY IN TURKEY

Poverty is the growing fire of our age. Therefore, so many national and international policies are carried out against poverty. While struggling against poverty, it is highly important to know what results in poverty, how it is defined and how it is measured. In today's world, there are two different approaches adopted while discussing the struggle against poverty. One is indirect approach and the other one is direct approach. Indirect approach includes policy proposals about growth and income distribution while direct approach includes tangible programs and policies implemented by the governments about the issues highly important for the poor people's standards of living and their fundamental needs such as nutrition, health, education and housing.

This study analyzes the dimensions of poverty and the effectiveness of public policies carried out for struggling against poverty. The poverty in Turkey and the public policies carried out for struggling against poverty in Turkey make up the field of this study. It is claimed that public policies developed for finding out solutions to the problem of poverty are not effective enough in struggling against poverty, which mainly depends on two reasons. The first one is that the main reason for gradually increasing poverty, which is the malfunctioning of capitalist economy, is ignored and that policies for struggling against poverty are developed without taking the functioning of market into consideration. The second one is that poverty is limited to not having adequate income and income-oriented precautions and indirect approaches are generally seen as the solution to the problem of poverty.

#### Key Words

Poverty                      Struggle Against Poverty      Public Expenditures  
Social Expenditures      Transfer Expenditures      Neo-liberal Policies

## İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI .....	II
ÖZET .....	III
ABSTRACT .....	IV
İÇİNDEKİLER .....	V
KISALTMALAR .....	VIII
TABLOLAR .....	X
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### YOKSULLUK KAVRAMI, ÖLÇÜLMESİ VE YOKSULLUĞUN NEDENLERİ

1. YOKSULLUK KAVRAMININ MAHİYETİ .....	6
1.1. Yoksulluk Kavramının Tarihsel Gelişimi .....	6
1.2. Yoksulluk İle İlgili Temel Kavramlar .....	9
1.2.1. Mutlak Yoksulluk Kavramı .....	9
1.2.2. Nispi Yoksulluk Kavramı .....	12
1.2.3. İnsani Yoksulluk Kavramı .....	14
2. YOKSULLUĞUN ÖLÇÜLMESİNDE KULLANILAN ENDEKSLER .....	16
2.1. Kafa Sayısı Endeksi .....	16
2.2. Yoksulluk Açığı Endeksi .....	17
2.3. Sen Endeksi .....	18
2.4. Yoksulluğun Yoğunluğu Endeksi .....	18
3. YOKSULLUĞUN NEDENLERİ .....	20
3.1. Büyüme ve Gelir Dağılımı Sorunu .....	21
3.2. Kalkınma Paradoksu: Az Gelişmişliğin Sürekliliği .....	23
3.3. İşgücü Piyasalarının Özellikleri ve Sosyal - Sendikal Haklar .....	25
3.4. Dünya Bankası ve IMF'nin Yapısal Uyum ve İstikrar Programları .....	28
3.5. Hanehalkının Demografik Özellikleri .....	32

**İKİNCİ BÖLÜM**  
**TÜRKİYE’DE YOKSULLUĞUN PROFİLİ VE YOKSULLUKLA**  
**MÜCADELEDE UYGULANAN KAMUSAL POLİTİKALAR**

1. TÜRKİYE’DE YOKSULLUĞUN PROFİLİ .....	35
1.1. Gelir Türlerine Göre Yoksulluk .....	45
1.2. Kırsal ve Kentsel Yoksulluk .....	47
1.3. Bölgesel Farklılıklara Göre Yoksulluk .....	51
1.4. İşgücü Özelliklerine Göre Yoksulluk.....	57
1.5. Hanehalkı Büyüklüğü ve Kompozisyonuna Göre Yoksulluk.....	62
2. YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULANAN KAMUSAL POLİTİKALAR.....	65
2.1. Yoksullukla Mücadelenin Tarihi Gelişimi .....	69
2.2. Dünyada Yoksullukla Mücadelede Uygulanan Kamusal Politikalar .....	72
2.2.1. Uluslararası Hedefler ve Stratejiler .....	75
2.2.1.1. Binyıl Kalkınma Hedefleri .....	75
2.2.1.2. Lizbon Stratejisi .....	76
2.3. Türkiye’de Yoksullukla Mücadelede Uygulanan Kamusal Politikalar.....	77
2.3.1. Türkiye’de Sosyal Transfer Harcamaları ve Politikaları.....	79
2.3.1.1. Türkiye’de Gerçekleşen Sosyal Transfer Harcamaları.....	84
2.3.2. Türkiye’de Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetlere Yönelik Kamusal Politikalar .....	88
2.3.2.1. Türkiye’de Sosyal Yardım Sisteminde Yer Alan Kurumlar ve Yardım Politikaları .....	90
2.3.3. İşgücü Piyasasına Yönelik Uygulanan Kamusal Politikalar .....	103

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**TÜRKİYE’DE YOKSULLUĞU ÖNLEMeye YÖNELİK UYGULANAN**  
**KAMUSAL POLİTİKALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ**

1. TÜRKİYE’DE YOKSULLUĞUN GENEL DEĞERLENDİRİLMESİ .....	109
2. TÜRKİYE’DE YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULANAN KAMUSAL POLİTİKALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	115
2.1. Türkiye’de Neoliberal Politikalar İle Yoksullukla Mücadele Politikaları Arasındaki Çatışma Alanının Değerlendirilmesi .....	119
2.2. Türkiye’de Yoksulluğun Kuramsal Dayanağında ve Yoksulluğun Ölçümünde Karşılaşılan Teknik Sorunların Değerlendirilmesi .....	123
2.3. Türkiye’de Yoksullukla Mücadelede Transfer Harcamalarının ve Sosyal Yardımların Değerlendirilmesi .....	129
2.4. Türkiye’de Yoksullukla Mücadeleden Çıkarılan Dersler ve Gelecek Projeksiyonu .....	132
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME .....	135
KAYNAKÇA .....	140
ÖZGEÇMİŞ .....	151

## KISALTMA

## BİBLİYOGRAFİK BİLGİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
DB	Dünya Bankası
DİE	Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EMP	Enflasyonla Mücadele Programı
FAO	Food and Agricultural Organization
FGT	Foster-Greer-Thorbecke
ILO	International Labor Organization
IMF	International Monetary Found
İGR	İnsani Gelişme Raporu
İGE	İnsani Gelişme Endeksi
İYE	İnsani Yoksulluk Endeksi
G-8	Group of Eight
GEGP	Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
HAK-İŞ	Hak-İşçi Sendikaları Konfederasyonu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KOBİ	Küçük-Orta Boy İşletmeler
MB	Maliye Bakanlığı
SB	Sağlık Bakanlığı
SBF	Siyasal Bilgiler Fakültesi
SHÇEK	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
SYDTF	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development

TCGE	Toplumsal Cinsiyet Bazında Gelişme Endeksi
TCMB	Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TEFE	Toptan Eşya Fiyat Endeksi
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TL	Türk Lirası
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UNDP	United Nations Development Program
VGM	Vakıflar Genel Müdürlüğü
WHO	World Health Organization

## TABLO LİSTESİ

Tablo 1	Başlıca Makro-Ekonomik Göstergeler (1988-2002) .....	38
Tablo 2	Türkiye Ekonomisinde Makro Ekonomik Gelişmeler .....	40
Tablo 3	Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Fert Yoksulluk Oranları .....	41
Tablo 4	Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Yoksul Fert Sayısı .....	42
Tablo 5	Harcama türlerine göre aylık ortalama tüketim harcamasının dağılımı 2004–2005 .....	44
Tablo 6	Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Gelire Göre Sıralı Yüzde 20’lik Gruplar .....	45
Tablo 7	Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Gelirine Göre Sıralı Yüzde 20’lik Gruplar ve Gelir Türlerine Göre Yıllık Gelirlerin Oransal Dağılımı 2006 -2007 .....	46
Tablo 8	Ücret ve Maaşların Asgari Temel Tüketimi Karşılama Oranları .....	47
Tablo 9	Kır-Kent Nüfusu 1970–2003 .....	48
Tablo 10	Bölgeler İtibariyle Kişi Başına Düşen Gelir .....	52
Tablo 11	Bölgelerin GSYİH İçindeki Payları (Yüzde) .....	53
Tablo 12	Kent-Kır ve Bölge Ayırımında Yoksulluk Oranları .....	54
Tablo 13	Harcama Gruplarının İstatistikî Bölge Sınıflaması Düzey 1’e Göre Dağılımı: 2006-2007-2008 .....	56
Tablo 14	Hanehalkı Fertlerin İşteki Durumuna Göre Yoksulluk Oranları .....	57
Tablo 15	İstihdam ve GSYİH’nın Sektörel Dağılımı .....	59
Tablo 16	İstihdamın Sektörel Dağılımı .....	59
Tablo 17	İstihdamın İşteki Duruma Göre Dağılımı .....	61
Tablo 18	Ortalama Maaşlar ve Ücretler 2002-2006 .....	61
Tablo 19	Sivil İstihdam ve Aktif Sigortalı Nüfus (Bin) 15+ .....	61
Tablo 20	Hanehalkı Büyüklüğüne Göre Yoksulluk Oranı .....	63
Tablo 21	Hanehalkı Türüne Göre Yoksulluk Oranları .....	63
Tablo 22	Hanehalkı Fertlerinin Eğitim Durumuna Göre Yoksulluk Oranları .....	64

Tablo 23	Arasında Merkezi Yönetim Bütçesinden Gerçekleşen Sosyal Transferler .....	85
Tablo 24	Merkezi Yönetim Bütçe'den Gerçekleşen Sosyal Transferlerin GSYİH ve Bütçe Payları .....	86
Tablo 25	Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkisi .....	87
Tablo 26	2003-2009 Yılları Arasında KASDEP Kapsamında Desteklenen Toplam Proje ve Aile Sayısı .....	91
Tablo 27	2003-2009 Yılları Arasında SYDTF'den Gerçekleşen Kömür Yardımları .....	94
Tablo 28	2003-2009 Yılları Arasında SYDTF'den Gerçekleştirilen Eğitim Materyalleri Yardımı .....	94
Tablo 29	2003-2009 Yılları Arasında SYDTF'den Gerçekleştirilen Taşınmalı Eğitim Yardımı .....	95
Tablo 30	2003-2009 Yılları Arasında SYDTF'den Gerçekleştirilen Yüksek Öğrenim Burs Yardımı .....	95
Tablo 31	Yıllara Göre Sevgi Zinciri Projesinden Yararlanan .....	
	Çocukların Dağılımı .....	97
Tablo 32	Uçurtmayı Vurmasınlar Projesinden Yararlanan Çocuklara Verilen Hizmet Türlerinin Yıllara Göre Dağılımı (1998-2008) .....	97
Tablo 33	Yıllar İtibariyle Yeşil Kart Sahibi Kişi Sayısı ve Toplam Harcama Tutarı .....	99
Tablo 34	Yıllar İtibariyle 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Aylık Bağlanan Kişi Sayısı.....	100
Tablo 35	Yıllar İtibariyle 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Ödemeler.....	100
Tablo 36	Genel Bütçe İçerisinde Sağlık Bakanlığı Bütçesi.....	101
Tablo 37	Yıllar İtibariyle Muhtaç Aylığı Bağlanan Kişi Sayısı, Aylık Miktarı ve Toplam Ödeme Tutarı.....	102
Tablo 38	Türkiye'de İşgücünün Durumu.....	104

*“Kendini satan zenci delidir;  
yavrusunu satan zenci baba vahşidir diyorum;  
ama bu zenciye satın alıp şeker atölyelerinde  
çalıştırdığım için  
ben son derece makul bir insanım”*  
Voltaire

## GİRİŞ

Bir olgu hakkında doğru yargıya ulaşabilmek, onu ortaya çıkışından bu yana incelemekle mümkündür. Bütün nesnelere, olgular, süreçler ve bunların kavramsal ifadeleri, ancak birbirleriyle evrensel, çok yönlü, değişken bağıntılar içerisinde var olabilirler. Her şey kendisini kuşatan öbür şeyler tarafından koşullandırılır. Bu nedenle, olguları rastgele meydana gelmiş ya da tekil olayların peşi sıra yığılmasının bir sonucu diye izah edemeyiz. Muhakkak, olgunun kendisini koşullayan, belirleyen ve etkileyen iç ve dış bağıntıları ortaya çıkarmak gerekir. Pek çok yazar, yoksulluğu salt ekonomik, sosyolojik, psikolojik, tinsel yaklaşımlara indirgemekte, bu yaklaşımlarla karakterize etmekte ve sadece yaşadığı döneme aitmiş gibi algılamaktadır. Yoksulluk ile ilgili tarihsel bir inceleme gerçekleştirildiğinde, kavramsal kullanımının M.Ö 600’lü yıllara kadar uzandığı görülür. Yaklaşık olarak 2500 yıldan bu yana yoksulluk zamanının birçok ünlü düşünürü tarafından etraflıca ele alınmış ve yoksullukla mücadelede politika önerilerinde bulunulmuştur. Haliyle, yoksulluk sözcüğü bilimin söz dağarcığına girdiğinden beri tartışılmaktadır. Peki, gelinen süreçte, yaşadığımız yüzyılda, yoksulluğun boyutu nedir? Bu soruya verilecek cevap, yoksulluk tartışmalarından çok daha sarıhtır; yoksulluk, çağımızın büyüyen yangınıdır. Öyle ise, yüzyıllar boyunca toplumların üzerine karabasan gibi çöken yoksulluk sorunsalına dair gerçekleşmiş ve gerçekleşen söylemler soyut mudur? Elbette, her bir söylem tarihsel dönemleri itibarıyla bir gerçekliğe sahiptir. Ancak, sözcüklerin her zaman masum ya da yansız olmayacağı gerçeği üzerinden düşünülmelidir. Tarihçi ve filozof İbni Haldun’un deyimiyle sözcükler, “söylenmek istenen şeyin üzerine, anlamını saklamak ya da ortaya çıkarmak üzere geçirilen kılıftır”. Bu bağlamda, farklı tarihsel dönemlerde ve farklı toplumlarda yoksul sözcüğüne geçirilen kılıfları nasıl çözümlenmelidir? Yoksul kimse,

İlk Çağ toplumlarında, efendisi tarafından toprakları talan edilmiş ve efendisinin her buyruğunu yerine getiren bir köle, Orta Çağda ise, kilisenin tabiriyle, hem tanrı tarafından hem de toplum tarafından dışlanmış ‘avare’, yersiz yurtsuz, mülksüz bir serseri olarak tanımlanmaktaydı. Kimilerine göre ise yoksulluk, zihnin bir kurgusu, ruhun her türlü maddiyatı reddetmesi (ruhani yoksulluk), alın yazısı ya da görünmez bir gerçeklikti.

Jean Jacques Rousseau, “*İnsanlar Arasındaki Eşitsizliğin Temeli ve Kökenleri*” adlı eserinde eşitsizliğin gelişimini yaşadığı döneme kadar olan devrimler boyunca izlemiştir ve eşitsizliğin ilk aşamasını mülkiyet hakkının ortaya çıkması ile ikinci aşamayı yürütmenin kurulması ve üçüncü son aşamayı ise yasal gücün kendi başına, buyruk, keyfi bir yönetime dönüşmesi ile ilişkilendirmiştir. Bu şekli ile birinci evrede varsıl ve yoksulun durumunun, ikinci evrede güçlü ve zayıfın durumunun ve üçüncü evrede ise efendi ile köle arasındaki durumun haklı görülüp, onaylandığını ileri sürmüştür<sup>1</sup>. Rousseau, sonraki yüzyıllara tanıklık etmiş olsaydı, muhtemelen, bir aşamaya daha gereksinim duyacaktı. Çünkü yaşadığımız yüzyıldaki yoksulluk biçimi yeni bir ‘evre’nin ürünüdür. Yaşadığımız yüzyıl Chossudovsky’nin deyimıyla sefaletin yoksulluğu kovduğu bir yüzyıldır. 18. yüzyılda mülkiyeti esas alan liberal ahlakın gelişimi ve insan toplumlarının ekonomikleşmesinin yarattığı kopuş, yeni bir yoksulluk biçimini, modern yoksul ‘*homoeconomicus*’u yaratmıştır. 19. yüzyılda sanayi devrimiyle birlikte toplumsal sınıflar daha da belirginleşmiştir. Bir tarafta mülkiyetin sahibi üreticiler diğer tarafta ücretli hale gelen köleler, yeniden üretilecek kavramların, sözcüklere biçilecek yeni kılıfların habercisi oldular.

Sanayi devrimiyle nicel olarak artan ve daha yüksek gelirlilere doğru nitelik değiştiren yoksulluk daha çok ekonomik karakterde analiz edilmeye başlanmıştır. 1929’da yaşanan ekonomik bunalımla birlikte, yoksulluk sorunu, işsizlik, asgari düzeyde ücret, gelir dağılımı, büyüme, kalkınma, devlet müdahalesi, sosyal harcamalar gibi ekonomik kavramlarla birlikte gündeme gelmiştir. 1929 Ekonomik Bunalımı sonrasında hemen hemen tüm dünya ekonomileri, ‘Keynesyen görüşten’ feyiz alınan devlet müdahalesi çerçevesinde, kamusal politikalara ağırlık vermiş, sosyal transferler

---

<sup>1</sup> Rousseau, Jean-Jacques, *İnsanlar Arasındaki Eşitsizliğin Kaynağı ve Temelleri Üzerine*, çev. Hakan Zenigin, Morpa Kültür Yayınları, İstanbul, 2004, s. 96.

ve harcamalar yolu ile yoksullukla mücadele kapsamında birçok adım atmıştır. Özellikle küreselleşme sürecine kadar geçen sürede temel yaklaşım; yoksulluk sorunun sadece piyasa mekanizmasıyla çözülemeyeceğidir. Yine bu yaklaşıma göre, etkin kamu müdahalelerinin olmadığı durumlarda, piyasa mekanizması yoksulluğu azaltıcı değil, arttırıcı bir işlev görmektedir. Bu çerçevede, devlet doğrudan veya dolaylı müdahale araçlarıyla yoksulluk ve gelir eşitsizliklerini giderme yükümlüğüne sahip olmaktadır.

Küreselleşme süreciyle birlikte yoksulluk bir kez daha yeni bir kılıfa bürünmüştür. Yeni dönem yoksulluk, artık, sadece ülkelerin değil aynı zamanda Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (DB), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) gibi uluslararası kuruluşların sorunu haline gelmiştir. 1980'lerden bu yana ise IMF ve Dünya Bankası tarafından gelişmekte olan ülkelere (70'li yıllarda artış gösteren borçların revizyonunun yeniden görüşülmesinin koşulu olarak) dayatılan “makro ekonomik istikrar” ve “yapısal uyum” programları sonucunda yoksulluk küresel ölçekte artış göstermiş ve böylelikle yeni yoksulluk küreselleşme kılıfına bürünmüştür.

Yoksullukla mücadelede benimsenen yöntemlerde de yoksulluk tanımlarındaki dönemsel farklılıklar gibi bir değişim süreci yaşanmıştır. Yoksullukla mücadelede, kimi dönemlerde devlet etkin bir şekilde rol alırken kimi dönemlerde ise piyasanın kendiliğindenci işleyişine bırakılmıştır. En genel ifade ile yoksullukla mücadele, ekonomik unsurların yanında, siyasal yapıyla ve onun içinde siyasi partiler ve sivil toplum kuruluşları, bunların birbiriyle ilişkisi ve bürokrasinin siyasal otonomisi ve uluslararası kuruluşlar gibi birçok unsuru içinde barındıran karmaşık bir alandır<sup>2</sup>. Buradan hareketle günümüzde, esas olarak, yoksullukla mücadelede dolaylı yaklaşım, dolaysız yaklaşım olmak üzere iki eksen tartışılmaktadır. Kısaca, dolaylı yaklaşım, büyüme ve gelir dağılımına ilişkin politika önerilerini içermektedir. Dolaysız yaklaşım, başta beslenme, sağlık, eğitim ve konut gibi temel ihtiyaçlar olmak üzere yoksulların yaşam standartlarını ilgilendiren konulara yönelik olarak devletin uygulamaya koyduğu somut program ve politikaları içermektedir. Yoksullukla mücadelede bu yaklaşımlardan en çok dolaysız yaklaşım benimsenmektedir.

---

<sup>2</sup> Şenses, Fikret, *Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s. 217.

Türkiye'deki yoksulluk sorununa ilişkin yapılan çalışmalar ve tartışmalara gelindiğinde, dünyadaki geleneksel bakış açısından pek farklı olmadığı görülmektedir. Yapılan çalışmalar, yoksulluğun kronik bir soruna dönüştüğünün altını çizmektedir. Özellikle Türkiye'de 1980 sonrasında uygulanmaya başlanan neoliberal politikalar sonucunda yoksulluk yakıcı bir sorun haline gelmiştir. Öyle ki, 1980 sonrasında iktidara gelen her bir hükümet, programlarında yoksullukla mücadele politikalarına önemle yer vermiştir. Diğer taraftan Türkiye'de yoksullukla mücadelenin temel çerçevesini dolaysız yaklaşım yani merkezi konsolide bütçeden yapılan harcamalar ve kamu kurumları aracılığıyla gerçekleştirilen sosyal yardımlar ve hizmetler oluşturmaktadır.

Çalışmanın temel saiki çağımızın en önemli sorunu haline gelen yoksulluğun boyutunu ve yoksullukla mücadelede uygulanan kamusal politikaların etkinliğini değerlendirmektir. Bu açıdan Türkiye'deki yoksulluk ve Türkiye'de yoksullukla mücadelede uygulanan kamusal politikalar çalışma alanı olarak belirlenmiştir. Çalışmada görüleceği üzere yoksulluk sorununun çözümüne dair geliştirilen kamusal politikalar yoksullukla mücadelede yeterince başarılı olmamaktadır. Esas olarak bu durum iki nedene dayanmaktadır. Bu nedenlerden birincisi ve en önemlisi; giderek artan yoksulluğun, kapitalist ekonominin işleyişindeki aksaklıklardan kaynaklandığı gerçeğinin göz ardı edilmesi ve yoksullukla mücadelede politikaların, piyasadaki işleyişin dışlanılarak belirlenmesidir. İkincisi ise; yoksulluğun sadece yeterince gelire sahip olmamaya indirgenmesi ve yoksullukla mücadelede çözüm için çoğunlukla gelir odaklı önlemlerin alınması ve dolaysız yaklaşımların benimsenmesidir.

Bu kapsamda çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde yoksulluk kavramının mahiyeti, yoksullukla ilgili temel kavramlar, yoksulluğun ölçümünde kullanılan yöntemler ve yoksulluğun nedenleri üzerinde durulmaktadır.

İkinci bölümde ise, Türkiye'deki yoksulluğun boyutuna ve yoksullukla mücadelede uygulanan kamusal politikalara değinilmektedir. Türkiye'de yoksulluk dünyadaki birçok ülkeden farklı karakteristik özelliklere sahiptir. İlk olarak, Türkiye, bölgesel kalkınmışlık düzeyinin oldukça yüksek olduğu bir ülkedir. Diğer taraftan artan ölçüde bir kent-kır çelişmesine sahiptir. Bu çerçevede bu bölümde farklılıkların da gözetilmesiyle, Türkiye'de yoksulluğun boyutu, sosyal ve ekonomik yapıyla

ilişkilendirilerek ele alınmaktadır. Bu bölümün ikinci alt başlığında ise yoksullukla mücadelede Türkiye’de uygulanan kamusal politikalara değinilmektedir. Türkiye’de yoksullukla mücadele kapsamında sosyal yardımlar, hizmetler ve transfer harcamalarından bahsedilmektedir. Çalışmada transfer harcamalarına ilişkin veriler, merkezi ve bütçe sınıflandırması çerçevesinde derlenmektedir. Sosyal yardım ve hizmetler başlığı altında Türkiye’de yoksullukla mücadelede yer alan ve yetki verilmiş olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu (SYDTF), Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM), Sağlık Bakanlığı gibi kurumların gerçekleştirdiği harcama ve kampanya çalışmalarına yer verilmektedir. Türkiye’de yoksullukla mücadelede, özellikle son dönemlerde, yerel yönetimler etkin bir şekilde yer almaktadır. Ancak çalışmada, konunun genişliğinden kaynaklı oluşabilecek dağınıklıktan kaçınmak için sadece merkezi bütçeden gerçekleşen ve merkezi kurumların gerçekleştirdiği harcamalar üzerinde durulmaktadır.

Son bölüm de ise ilk iki bölümde ele alınan konular çerçevesinde Türkiye’de uygulanan kamusal politikaların değerlendirilmesi yapılacaktır. Bu çerçevede yoksullukla mücadelede uygulanmakta olan kamusal politikaların eksiklikleri ve çözüm önerileri ortaya konacaktır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### YOKSULLUK KAVRAMI, ÖLÇÜLMESİ VE YOKSULLUĞUN NEDENLERİ

#### 1. YOKSULLUK KAVRAMININ MAHİYETİ

Yoksulluk, sözcüğü tüm çağlar boyunca belki de üzerinde en fazla düşünülen ve tartışılan bir kavramdır. Kimileri için; mutlak bir umutsuzluk ve yoksunluk hali, kimileri için ise; üzerinden siyaset yapılabilen politik bir söylemdir. Yoksulluk, maneviyatı ön plana koyan sofilerin tuttuğu yol gibi, tercihlerimizin bir sonucu mu ya da tercihleri dahi belirleyebilen yaşadığımız sosyal ve ekonomik koşulların kötü bir sonucu mu? Yoksul denilince aklımıza, az gelişmiş ülkeler, evsiz-yurtsuz kimseler, işsizler, mülksüzler, ilkçağdaki köleler, kimsesiz çocuklar, açlar ya da yeterince beslenemeyenler, yıkık-virane evlerde oturanlar, mevsimlik-geçici (yarı zamanlı)-düzensiz çalışanlar mı gelmektedir? Farklı bir açıdan sorulduğunda, gelişmiş ülkelerde yaşayanlar, düzenli işi olan kimseler, ebeveynlere sahip çocuklar, yeterince beslendiği halde eğitim, sağlık gibi hizmetlerden yoksun olanlar yoksul olamaz mı?

#### 1.1. Yoksulluk Kavramının Tarihsel Gelişimi

Yoksullukla ilgili tanımlar, toplumların yaşadıkları değer sistemlerine göre ve zaman içerisinde değişkenlik göstermektedir<sup>3</sup>. Bu nedenle yoksulluk yazınında birçok tanım yer almaktadır. Bu karmaşıklıktan çıkış, yoksulluk kavramına neden ihtiyaç duyulduğunun anlaşılması ile mümkündür. Eğer, yoksulluğu ilk elde akla gelen açlık ya da evsiz olmak gibi göstergelere dayandırarak tanımlarsak, ilkel toplumlarda yaşayan kimseleri de yeterince beslenemediklerinden ya da evsiz olmalarından ötürü yoksul diye nitelermemiz gerekirdi. Çünkü ilkel toplumlarda yaşayan insanlar hiçbir şeye sahip değillerdi<sup>4</sup>. Peki, hiçbir şeye sahip olmamak yoksulluğun göstergesi olabilir mi? Elbette

<sup>3</sup> Gül, Songül Sallan ve Hüzeyin Gül, “Yoksulluk ve Yoksulluk Sorununa Yaklaşımlar”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt: XXI, Sayı: 199, s. 3.

<sup>4</sup> İlkel toplumlardaki ilk insanlar hiçbir şeye sahip değillerdi ama doğadan, hayatta kalmasını sağlayacak şeyleri sadece hareket-eylem yoluyla yani sadece emek ve çaba ile sağlayabiliyorlardı. Hareket ya da harcanan emek sadece hayatta kalabilmek, kendisini var edebilmek içindi. Yani, ilk

mülkiyetin hâkim olduğu köleci, feodal ve kapitalist toplumlar için hiçbir şeye sahip olmamak yoksulluğun bir göstergesi olabilir. Ama ilk çağ toplumları için değil. Çünkü ilkçağ toplumlarında bugünkü anlamıyla bir mülkiyet anlayışı yoktur. Dolayısıyla varıl ve yoksul arasında bir ilişkiden söz etmek mümkün değildir. İlkçağ insanların yoksul diye nitelendirilebilmeleri için o dönemde hiçbir şeye sahip olmayan kimselerin yanında bir şeylere sahip olan diğer kimselerin de yaşamış olması gereklidir. Yani yoksul ya da yoksulluk, karşıtı olan, zengin ya da zenginlik ile var olması gereken bir kavramdır. Başka bir deyişle, bir toplumdaki belirli kimseler, varlık içinde yaşayan kimselerle mukayese edilerek yoksullukla nitelendirilmektedir. Rousseau'nun deyişiyle bir parça araziye çitle çevirip 'burası benimdir' demeyi akıl eden ve kendisine inanacak kadar saf insanlar bulan ilk insan uygar toplumun ilk yaratıcısı ve dolayısıyla eşitsizliğin temelini ilk ortaya koyandır<sup>5</sup>. Ya da Locke'un deyişiyle mülkiyetin olmadığı yerde haksızlık da, eşitsizlik de olmaz.

Yoksulluk kavramı ilk olarak, ön ad niteliğinde olup bir nesnenin ya da canlı bir varlığın genellikle yetersiz ya da düşük niteliğini (yoksul toprak, yoksul sağlık gibi) vurgulamak amacıyla kullanılmaktaydı<sup>6</sup>. Kavramın özü, sağlıklı-sağlıksız, iyi-kötü örnekleri gibi bir karşıtlık ilişkisini ortaya koymaktır. Bin yıllar boyunca ön ad olarak kullanılan yoksul sözcüğü, takas-mübadele toplumlarının ortaya çıkmasıyla ad olarak kullanılmaya başlanmıştır<sup>7</sup>. Böylelikle yoksul sözcüğü kimlik görünümüne bürünmüştür. Yoksulluk ise kavramsal olarak toplumsal ilişkilerde belli sınıflara özgü ya da belli özelliklerden yoksun kimseler için kullanılmaya başlanmıştır. Örneğin, sınıflı toplum yapısına sahip Atina Devleti'nin ilk dönemlerinde, soylular sınıfı topraklarına el koyduğu köylüleri yoksul köleler olarak nitelemekteydi<sup>8</sup>. Ortaçağ

---

insanlar doğadan yararlanmak için bir mübadele (para-meta-para) gerçekleştirmeden sadece kendi ihtiyaçları üzerinden hareket ediyorlardı. Rousseau, a.g.e., s. 67; Marks ve Engels, *Seçme Yapıtlar*, Cilt III, çev. Mihri Belli, Sol Yayınları, 1979, s. 80-93.

<sup>5</sup> Rousseau, a.g.e., s. 67.

<sup>6</sup> Rahnama, Macit, *Sefaletin Yoksulluğu Kovduğu Bir Dünya*, çev. Şule Ünsaldı, Özgür Üniversite, Ankara, 2009, s. 123.

<sup>7</sup> A.g.e., s. 123.

<sup>8</sup> Atina Devleti (M.Ö. 500 ) ilk dönemlerinde yurttaşlar, soylular (eupatrides), tarımcılar (geomoroi) ve zanaatçılar (demiourgos) olmak üzere üç sınıfa bölünmüştü. Siyasal iktidar soylular arasında paylaşılmakta ve siteyi yöneten 'yargıç krallar' (arkhonlar) soylular arasından seçilmekteydi. Soylular siyasal iktidara hâkim olmanın yanında en verimli topraklara da el koyarak sıradan köylülerin

Avrupa’ında yoksulluk, parasızlık, yoksunluk ve gıda yetersizliği dışında körlük, topallık gibi fiziksel yetersizliklere sahip olanlar ya da kocasının ölümüyle dul kalan kadın ve yetim çocukları için kullanılmaktaydı<sup>9</sup>. Benzer bir şekilde 15. ve 16. yüzyıllarda artan savaşlar ve bu vesile ile lordların çitleme yasaları çerçevesinde topraklarına el konulan köylülere, diğer taraftan ellerindeki toprakları kaybedip şehre göç etmiş iş gücü piyasalarına yedeklenmiş işsizlere de yoksul denmekteydi<sup>10</sup>.

Günümüzde ise yoksulluk üzerine yapılan tanımlamalar daha çok nedenler üzerinden hareketle yapılmaktadır. Söylemler ise daha fazla politikleşmiştir. Türkiye’de ve Dünyada yoksulluk üzerine yürütülen tartışmaların literatürü oldukça geniştir ancak, konuya dair hala uzlaşılan bir tanım ya da ölçüm yoktur. Bunun temel nedeni, yoksulluğun varlığını açıklayan nedenlere dair farklı yaklaşımlardır. Genel olarak, günümüzde yoksulluk tartışmalarında iki görüş ayrılığı mevcuttur. Bunlardan birincisi küreselleşme süreci ile uluslararası ekonomik ve siyasi ilişkilere nüfuz eden ve yön veren DB, IMF, UNDP, G-8 gibi uluslararası organizasyonların yoksullukla ilgili söylemleridir. Bu kurumlar yoksulluğu daha çok 1990 yılında yayınlanan Dünya Kalkınma Raporu (*World Development Report*) ile beraber tartışmaya başlamışlardır. Özellikle yoksulluğu; savaşlar, ekonomiye fazla müdahale eden kötü yönetimler, felaketler, eğitimsizlik gibi “dışsal” nedenlere bağlamışlardır. Çözüm önerileri kapsamında ise, ortaya konan nedenlere bağlı olarak küreselleşme sürecine uyum, ulusal ekonominin rekabet gücünü arttırmak bu kapsamda emek piyasasını esnekleştirmek ve beşeri sermayenin geliştirmek gibi önlemler yer almaktadır<sup>11</sup>. İkinci görüş ise tamamıyla ilk görüşün karşısındadır ve asıl olarak IMF ve DB gibi uluslararası kuruluşların yoksulluğa neden olduğunu ve daha da arttırdıklarını ileri sürmektedir. İkinci görüşe göre; kapitalizmin temel yasaları görmezden gelinerek yoksulluk farklı

---

ihtiyaçlarını köylüleri borçlandırarak karşılamışlardır. Giderek borçlanan ve borçlarını ödeyemeyen köylüler yoksullaşmışlar ve en sonunda köle haline gelmişlerdir.

Dennis, Henri, *Ekonomi Doktrinler Tarihi*, çev. Atilla Tokatlı, Sosyal Yayınlar, İstanbul, 1973, a.g.e., s. 14.

<sup>9</sup> Rahnema, a.g.e., s. 124.

<sup>10</sup> Mooers, Colin, *Burjuva Avrupa’nın Kuruluşu*, çev. Bahadır Sina Şener, Dost Kitabevi, Ankara.

<sup>11</sup> Ercan, Fuat, *İktisat Dergisi*, Yuvarlak Masa Toplantısı, “Gelir Dağılımı, Yoksulluk, Popülizm” *İktisat Dergisi*, Sayı: 418–419, Ekim-Kasım 2001, s. 10.

boyutta açıklanmakta ve aslında gerçeğin kendisi saklanmaktadır<sup>12</sup>. İkinci görüş; yoksulluğun nedenlerini ise, bitmek bilmeyen krizler ve tehditleri, hızla artan militarizasyon ve savaşlar, kamunun küçülmesini esas alan ve uygulanan neoliberal politikalar, küreselleşme sürecinde beliren DB ve IMF'nin geliştirmekte olan ülkelere dayattığı “makro-ekonomik istikrar” ve “yapısal programlar” olarak görmektedir<sup>13</sup>. Yani, ikinci görüş esas olarak yoksulluğun temel nedenini kapitalist büyüme ve birikim modelleri olduğunu ileri sürmektedir.

## **1.2. Yoksulluk İle İlgili Temel Kavramlar**

Yukarıda da bahsedildiği gibi, yoksulluğa dair özellikle son yıllarda artan tartışmalar, yoksulluğun ölçülmesine ve yoksulluk sorununun çözümüne dair farklı yaklaşımları beraberinde getirmiştir. Dünyada ve Türkiye’de yoksullukla mücadelede izlenen stratejiler, yoksulluk sorununu ortaya koyan tanımlamalar ve sınırlamalar ekseninde gerçekleştirilmektedir. Bu açıdan, tanımlamada benimsenen bakış açısı yoksullukla mücadele yöntemlerinin ana karakterini vermektedir. Yoksulluk kavramının küresel ölçekte ve evrensel bir sorun olarak tartışılmasında Dünya Banka’sının 1990 yılında hazırlamış olduğu Dünya Kalkınma Raporu’nun önemli bir yeri vardır. Rapor, yoksulluğun uluslararası platformlarda bir sorun olarak tartışılmasında bir dönüm noktası olup, çalışmalara ve tartışmalara yeni bir ivme kazandırmayı hedeflemiştir.

### **1.2.1. Mutlak Yoksulluk Kavramı**

Mutlak yoksulluk, genel bir ifade ile hanehalkı veya bireyin asgari yaşam standardının gerektirdiği temel gereksinimleri karşılayamama durumudur. Asgari yaşam düzeyini sürdürebilmek en azından gıda, giyim ve barınak gibi temel ihtiyaçların giderilebilmesi olgusunu ifade etmektedir.

---

<sup>12</sup> Akkaya, Yüksel, “Küreselleşme Versus Sendikasılaşma ve Yoksullaştırma”, *Çalışma ve Toplum*, 2004, s. 94.

<sup>13</sup> Chossudovsky, Michel, *Yoksulluğun Küreselleşmesi*, çev. Nesener Domaniç, Çiviyazıları, İstanbul, 1999, s. 37.

Mutlak yoksulluk tanımı, ilk kez 19 yüzyılda İngiltere’de yapılan yoksullukla ilgili çalışmaları sırasında Benjamin Seebohm Rowntree tarafından geliştirilmiştir. Rowntree, York şehrinde yaşayan yoksul kişilerin yaşam koşullarına ilişkin kapsamlı bir araştırma yapmıştır. Araştırma kapsamında çoğu işçi sınıfına mensup 11.560 aileyle (46.754 birey) görüşülmüştür. Çalışmadan elde edilen bulgular 1901 yılında “Poverty, A Study of Town Life” adlı bir kitapta yayımlanmıştır. Rowntree çalışmasında ailelerin hayatlarını idame ettirebilmeleri, sağlıklı bir yaşam sürdürebilmeleri için gerekli haftalık asgari parayı esas alarak yoksulluk doğrusu/çizgisini çizmiştir. Geçimlik düzeyde bir yaşam için gerekli para içinde yakıt, aydınlanma, kira, gıda masrafları, ev içi kalemler ve kişisel giderler yer almaktadır. Yoksulluk çizgisinin altında kalanları ise yoksulluk nedenlerine göre iki gruba ayırmıştır. “Birincil yoksulluk” grubundakiler temel ihtiyaçlarını gidermelerini sağlayacak yeterli bir gelire sahip değildirler. “İkincil yoksulluk” grubunda yer alanların ise temel ihtiyaçlarını giderecek düzeyde gelirleri mevcut iken söz konusu parayı başka şeylere harcamaktalar ve bu nedenle de temel ihtiyaçlarını karşılayamamaktadırlar<sup>14</sup>.

Mutlak yoksulluk kavramı üzerinde farklı yazarlarca yapılan tanımlamalar da mevcuttur. Bu yazarlardan Le Play ve Booth’a göre mutlak yoksulluk, hanehalkı ya da bireyin yaşamını fiziken devam ettirebilmesi için gerek duyduğu asgari tüketim seviyesidir. Bu seviyeyi belirleyen şey ise hanehalkının bütçesidir. Bütçeden gerçekleştirilecek harcamaları belirleyen iki husus vardır. Bunlardan birincisi; hanehalkının büyüklüğü ve en düşük seviyede tutulan ihtiyaçlar, ikincisi; mal ve hizmet miktarlarının fiyatlarıdır<sup>15</sup>.

Mutlak yoksulluk tanımına göre yapılan çalışmalarda, yoksulluk sınırı bireyin ya da hanehalkının elde ettiği gelir, tüketim harcamaları ve yeterli beslenme (kişi başına günlük kalori ihtiyacı) gibi kıstaslar esas alınmaktadır. Belirlenen gelir, tüketim veya günlük kalori seviyelerinin altında kalan kimseler yoksul olarak nitelendirilmektedir. Tüketim harcamalarına ilişkin hesaplamalar yeterli düzeyde beslenmeye denk gelen gıda maddelerini içeren bir sepetin maliyeti ya da asgari kalori normunun gerektirdiği

---

<sup>14</sup> Field, Frank, *The Minimum Wage*, Policy Studies Institute, London, 1983, s. 50–52.

<sup>15</sup> Wolf, Scott, “Concepts and Measurement of Poverty”, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva, 1981, s. 10.

tüketim harcamaları esasına göre yapılmaktadır. Bu hesaplama göre asgari bir düzey için gerekli en düşük maliyetli gıda harcamalarının parasal değeri bir yoksulluk çizgisi oluşturmakta ve bu tüketim düzeyine ya da gelir düzeyine ulaşamayanlar yoksul sayılmaktadır<sup>16</sup>. Örneğin Dünya Bankasının 1990'daki çalışmasına göre bir insanın hayatta kalabilmesi için gerekli minimum kalori olan 2400 kalorilik gıda sepetinin fiyatı mutlak yoksulluk sınırı olarak belirlenmiştir<sup>17</sup>. UNDP'nin aynı yıl yayınlamış olduğu, HDR (*Human Development Report*), raporda kişi başına gerekli kalori ihtiyacının ülkelerin sosyal ve ekonomik gelişmişlik seviyelerine, coğrafi yapılarına göre değişebileceği dolayısıyla kalori ihtiyacının daha düşük ya da daha yüksek olabileceğini vurgulamıştır<sup>18</sup>. Bu yaklaşım, açlık boyutlarına varabilen ağır beslenme sorunlarının hala yaşandığı ülkelerde de yaygın olarak kullanılmıştır. Örneğin Hindistan'da asgari düzeyde yeterli beslenme için gerekli kalori ihtiyacı, kırsal alanlar için 2400, kentsel alanlar için 2100 kalori olarak belirlenmiştir<sup>19</sup>. Türkiye'de ise gıda yoksulluğun temelini teşkil eden gıda sepetinin belirlenmesinde 2003 Hanehalkı Bütçe Anketi verileri kullanılmıştır. Burada gıda harcamasına göre sıralı 3. ve 4. %10'luk hanehalkı dilimleri, referans grup olarak alınmış ve bu hanelerin gıda tüketiminde en önemli paya sahip 80 madde gıda sepeti olarak tespit edilmiştir. Ve bir ferdin günlük asgari ölçüde alması gereken kalori 2100 olarak belirlenmiştir<sup>20</sup>.

Diğer taraftan yoksullukla mücadele çerçevesinde yoksulluk kavramını gündemine FAO (Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Teşkilatı) ve WHO (Birleşmiş Milletler Dünya Sağlık Teşkilatı) gibi uluslararası kuruluş ya da organizasyonlar da almıştır. Bu kuruluşlar “mutlak yoksulluk” kriterini esas alarak yoksulluğun yoğunluğunu ölçmek amacıyla yeni bir tanım geliştirmişlerdir. Bu kritere göre, gelirin tamamı harcanmış olsa dahi günlük kalori ihtiyacının yalnızca %80'ini karşılayabilenler

---

<sup>16</sup> Şenses, Fikret, *Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk*, İletişim Yayınları, Ankara, 2009, s. 63.

<sup>17</sup> Tıbben; normal bir erişkinin yeterli kalori alabilmesi için gerekli kalori 2800–3000, ağır işlerde çalışanlar için ise 3200–3800 k/cal ihtiyacı esas alınmıştır. DPT, “Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyon Raporu”, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayınları, Yayın No: DPT: 2599-ÖİK: 610, Ankara 2001, s. 104.

<sup>18</sup> UNDP, “Concept and Measurement of Human Development”, Human Development Report, 1990, s. 10, <http://hdr.undp.org/en/reports/>, (Erişim Tarihi: 16.05.2010).

<sup>19</sup> Şenses, a.g.e., s. 63.

<sup>20</sup> TÜİK, Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı, Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi, Eylül, 2008 s. 36.

“ultra yoksul” olarak tanımlanmaktadır. Bu kriterin yanında WHO (Dünya Sağlık Örgütü) ikinci bir kriter olarak süre kavramını belirlemiştir. İki kriterin bir arada değerlendirilmesi ile ultra yoksulların yoksulluk<sup>21</sup> durumlarının 5 yıldan daha fazla sürmesi halinde durumlarının düzeltilmesinin olanaksız hale gelmesinden ötürü, bu kategoride yer alanlar “kronik yoksul” olarak adlandırılmıştır<sup>22</sup>.

### 1.2.2. Nispi Yoksulluk Kavramı

Mutlak yoksulluk çizgisi, yoksulları kategorilendirmek amacıyla bir fikir vermek bakımından önem taşımakla birlikte tek başına yoksulluğa dair bir şey ifade edemediği eleştirilerine binaen geliştirilmiş bir kavramdır. Özellikle, ülkelerin gelir dağılımlarının yapısı, eğitim ve sağlık hizmetlerin kalitesi ya da sosyal yardımlaşma, sosyal koruma gibi diğer kamu hizmetlerinin genişliği analiz edildiğinde kişiler ya da kesimler arasında mülkiyet, kamu hizmetlerinden yararlanma gibi birçok önemli dengesizliğin mevcut olduğu görülmektedir. Ancak, mutlak yoksulluk kavramı ‘diğer’ şeylerden bağımsız olarak yoksulluluğu tek başına harcama ya da tüketime indirgeyerek yoksulları benzeştirmiştir. Mutlak yoksulluğunun eksikliğinden hareketle nispi yoksulluk kavramı için kullanılan en yaygın ifade biçimi herhangi bir hanehalkının gelir ve tüketim harcamalarının diğer hane halklarından da elde edilen verilerin sonuçları ile kıyaslanmasını konu edinmesi olarak ifade edilmektedir. Başka bir ifade ile nispi yoksulluk kavramı, yoksul hanehalkı veya birey ile aynı toplumda yaşayan ve mevcut şartlara göre ortalama bir gelire sahip olan hane halkı veya birey arasındaki gelir ve tüketim harcamalarındaki farklılıkları ya da açıklığı ifade etmektedir<sup>23</sup>. Böylelikle, nispi yoksulluk kavramı ile aynı toplumda yaşayan farklı sınıflar ya da farklı gruplar arasında bir karşılaştırmanın yapılması olanaklı hale gelmektedir. Örneğin, iki ülke arasında yoksulluk düzeyi karşılaştırılırken, eğer sadece günde 1 dolar gelir elde edilmesi kesit

---

<sup>21</sup>. Ultra yoksulluk tanımına benzer bir tanımlama olan “olağan üstü yoksulluk” (extremely poor) Dünya Bankası’na geliştirilmiştir. Bu tanıma göre 1985 yılı satın alma gücü paritelerine göre kişi başına yıllık 270\$’ın ya da günlük 0.74\$’ın altında gelire sahip olanlar olağanüstü yoksullar olarak sınıflandırılmıştır.

<sup>22</sup> DPT (2001), Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyon Raporu a.g.r., s. 106.

<sup>23</sup> Dumanlı, Recep, “Yoksulluk ve Türkiye’deki Boyutları”, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No: DPT: 2449, 1996, s. 7-8.

olarak belirlenirse, iki ülkede de günde 1 doların altında gelir elde eden kesimler yoksul diye tanımlanmış olur. Dolayısıyla yoksullar farklı karakterlerde olsa dahi benzer kategorilerde ele alınmış olur. Ancak detaylı bir analizde her iki ülkenin ulusal paralarının değerlerinin, tüketim seviyelerinin ve kalıplarının farklı olmasından ötürü farklı iki yoksulluk halinden bahsedilmesi gerekmektedir. Aynı şekilde herhangi bir ülkenin farklı bölgelerinde yaşayan kimseler mutlak yoksulluk yaklaşımıyla, farklı tüketim seviyelerine sahip olmaları halinde dahi, aynı yoksulluk kotasında değerlendirilmiş olur.

Nispi yoksulluk çizgisi hesaplanırken, örneğin iki ülkenin yoksulluk düzeylerini karşılaştırmak için öncelikle söz konusu ülkelerin toplumsal refah seviyeleri belirlenmektedir. Toplumsal refah seviyeleri belirlenirken ülke vatandaşların eğitim, sağlık, korunma gibi sosyal kamu hizmetleri dikkate alınabileceği gibi istihdam edildikleri işgücü piyasalarının yapısal özellikleri de dikkate alınabilmektedir. Keza, toplumsal refah ölçütü daha spesifik karakterlerde olan tüketim ve gelir düzeyleri baz alınarak da belirlenebilmektedir. Baz alınan kriterlerde belirli bir düzey belirlenerek yoksulluk kesiti oluşturulmakta ve bu kesite göre refah düzeyinin görelî karşılaştırılması yapılmaktadır<sup>24</sup>.

Moller, Huber ve. D. 1970 ile 1997 yılları arasını kapsayan çalışmalarında nispi yoksulluk ölçütleri kullanarak 14 gelişmiş kapitalist demokrasilere ilişkin<sup>25</sup> yoksulluk eğilimi gözlemlemiştir. Yoksulluk eğilimi, 14 ülkenin 1970–1997 yılları arasındaki verileri ile Lüksemburg gelir araştırmalarından elde edilen mikro-düzeydeki veriler esas alınarak belirlenen görelî yoksulluk ölçütleri kullanılarak analiz edilmiştir. Çalışmada, sanayisizleşme ve işsizliği içeren sosyo-ekonomik faktörler, örnekleme yer alan ülkelerdeki çalışan nüfusun vergi/transfer öncesi yoksulluk oranlarını geniş ölçüde açıklamıştır<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Şenses, a.g.e., s. 65.

<sup>25</sup> Bu ülkeler; İsveç, Norveç, Danimarka, Finlandiya, Belçika, Fransa, Almanya, İtalya, Hollanda, İsviçre, Avustralya, Kanada, İngiltere ve ABD'dir.

<sup>26</sup> Moller, Stephanie ve Evelyne Huber vd. "Determinants of Relative Poverty In Advanced Capitalist Democracies", *American Sociological Review*, Vol. 68, No. 1, 2003, s. 28.

### 1.2.3. İnsani Yoksulluk Kavramı

Sadece parasal göstergelerin ya da gıda harcamalarının refah göstergesi olarak belirlenmesi yoksulluğun analizi için kimi zaman yetersiz kalmaktadır. Gelirin ve gıda harcamaların dışında bir dizi faktör yoksulluğa neden olmakta veya yoksulluk biçimini etkilemektedir. ‘Kaliteli’, ‘yaşanabilir’ yaşam tarzı, asgari düzeyde gelir ve yeterince gıdanın yanında sağlık, eğitim gibi hizmetlerden de koşulsuz yararlanmayı içermektedir. Yani, genel bir ifade ile yaşam standardı, sosyal ve siyasal hakları, çalışma koşullarını ve saatlerin uygunluğunu, eğitim, sağlık, barınma, ulaşım, giyim gibi gıda dışı harcamalarını da kapsamaktadır.

Gelişme en genel ifade ile tüm insanların yaşam kalitesindeki iyileşme süreci olarak tanımlanmaktadır. Gelişmenin üç temel ayağı vardır. Bunlardan birincisi; insanların gelirlerinin artmasıyla birlikte yiyecek tüketimlerinin, sağlıklarının ve eğitimlerinin artması böylelikle yaşam düzeylerinin iyileşmesidir. İkincisi; sosyal, kültürel ve siyasal alanların insan hakları temelinde yapılanması ile insanların kendine güveninin artması aynı şekilde insana verilen değerin artmasıdır. Ve son olarak; insanların kendilerini geliştirebilecekleri bilgi ve seçeneklere erişim serbestliği tanınması ile birlikte özgürlüklerinin artmasıdır<sup>27</sup>. Gelişme ekonomik anlamda büyümeden çok farklı bir kavramdır. Ekonomik olarak büyüme; ülke ekonomisinin toplam servetindeki değişimler olarak tanımlanmaktadır<sup>28</sup>. Bu değişim Gayri Safi Milli Hâsıla (GSMH) ile ölçülmektedir. Gelişme ise özünde insanı konu almaktadır. İnsanın uzun ve sağlıklı bir yaşam sürdürmesidir. İnsani gelişme, 1990’lı yıllarda kalkınma literatüründe çok sık kullanılmaya başlanmıştır. Kavram olarak ise kullanımı ilk olarak UNDP’nin 1990 yılında yayınlamış olduğu raporda yer almaktadır. UNDP 1990 yılından bu yana her yıl düzenli olarak İnsani Gelişme Raporları (İGR) yayınlamaktadır.

UNDP’nin 1990 yılında yayınlamış olduğu rapora göre insani gelişim, insanların seçeneklerini genişletme sürecidir<sup>29</sup>. Temelde bu seçeneklerin sonu olmayabilir ve zaman içerisinde değişebilir. Raporda, insani gelişim; insanların uzun ve sağlıklı bir

<sup>27</sup> Srinivasan, T. N., “Human Development: A New Paradigm or Reinvention of The Wheel”, *The American Review Boston: American Economic Association*, 1994, s. 239

<sup>28</sup> Graham, Brendan, Development, Inequality and Poverty In Brazil, *Student Economic Review*, Vol. 18, 2004, s. 186.

<sup>29</sup> UNDP, 1990, a.g.r., s. 10.

yaşam sürdürmeleri, bilgi edinmeleri ve iyi bir yaşam standardı için gerekli kaynaklara erişebilmeleri olmak üzere üç çerçevede ele alınmaktadır<sup>30</sup>. Bu üç temelin yanında yaratıcı ve üretici olabilme fırsatlarına sahip olabilmek için, siyasi, ekonomik ve sosyal olarak erişim özgürlüğü, öz saygı ve güvence altına alınmış insan haklarından faydalanabilme de insani gelişim göstergesi olarak kabul edilmektedir.

UNDP'nin yayınlamış olduğu İGR'ler 175'ten fazla ülkenin insani gelişmişlik düzeylerini ortaya koyan insani gelişme göstergelerini içermektedir. UNDP'ye göre, İnsani Gelişim Endeksi'nin oluşturulmasındaki temel neden insani yoksulluk ve gelişimin çok yönlü bir ilişkide olmasıdır. Ancak bu çok yönlü ilişkinin gösterilmesi için insani geliştirme endeksine birçok göstergenin yerleştirilmesi, endeksin odak noktasını belirsizleştireceğinden ve anlaşılmasını zorlaştıracığından ötürü üç kritere önem verilmiştir. Bu kriterler refah standardı, eğitim standardı ve sağlık standardıdır<sup>31</sup>. Refah standardı; kişi başına düşen milli gelirin örnek ülkenin geçim maliyetlerine uyarlanmasıyla hesaplanmaktadır. Eğitim standardı; yetişkinler arasındaki okuma yazma oranı ve ortalama eğitim düzeyi (okullaşma endeksi) olmak üzere iki faktörden yararlanılarak hesaplanmaktadır. Sağlık standardı ise; bir ülkedeki ortalama yaşam süresi beklentisi esas alınarak hesaplanmaktadır<sup>32</sup>.

UNDP'nin İGE'nin yanında İnsani Yoksullaşma Endeksi (İYE) ve Toplumsal Cinsiyet Bazında Gelişim Endeksi (TCGE) olmak üzere iki endekslemesi daha vardır. İYE, İGE'den bağımsız olarak özellikle yoksulluğun varlığı ve boyutuna işaret eder. İYE'nde daha çok ekonomik ve sosyal haklara erişim göstergesi olarak kaliteli su kaynaklarına erişim, temel sağlık hizmetlerinden faydalanma ve çocukların beslenme düzeyleri gibi kriterler ön planda tutulmaktadır. TCGE ise, aslında, İGE ile aynı değişkenlerle ölçülür (yaşam beklentisi, eğitim düzeyi ve gelir) ancak özellikle kadın ve erkekler arasındaki farklılıklara dikkat çekmektedir.

---

<sup>30</sup> UNDP, 1990, a.g.r., s. 11.

<sup>31</sup> UNDP, Human Development to Eradicate Poverty, Human Development Report, 1997, s. 17, <http://hdr.undp.org/en/reports/>, (Erişim Tarihi: 16.05.2010).

<sup>32</sup> A.g.r., s. 17.

## 2. YOKSULLUĞUN ÖLÇÜLMESİNDE KULLANILAN ENDEKSLER

Yoksulluğun ölçülmesinde kullanılan birçok yöntem mevcuttur. Bu başlıkta sıkça başvurulan yöntemlere değinilecektir. Bu yöntemleri şu şekilde sıralayabiliriz: Kafa Sayısı Endeksi (Head-Count Index), Yoksulluk Açığı Endeksi (Poverty-Gap Index), Sen Endeksi ve Yoksulluğun Yoğunluğu (Foster-Greer-Thorbecke Index).

### 2.1. Kafa Sayısı Endeksi

Yoksulluk ölçümlerinde en çok başvurulan yöntemdir. Kafa sayısı endeksi (Head-Count Index); yoksulluk sınırı altında yer alan nüfusun genel nüfusa oranının yüzde şeklinde ifade edilmesidir<sup>33</sup>.

$$KSE \text{ (kafa sayısı endeksi)} = YS / TN$$

Burada;

YS: Yoksulluk sınırı altında yer alan yoksulların sayısını

TN: Toplam nüfusu ifade etmektedir.

Bu endekste yoksulluk sınırı altında bulunan yoksulların oranlarında meydana gelen değişimler izlenebilmektedir. Ancak yoksulluğun ne boyutta yaşandığına dair bir bilgiye ulaşılammamaktadır. Diğer bir ifade ile yoksulluk sınırı altında yaşayan yoksulların yaşam standartlarındaki değişimler gözlenememektedir. Endeksin bir diğer eksikliği yoksullar arasındaki gelir dağılımının aynı kabul edilmesidir<sup>34</sup>. Yani, yoksulluk sınırı altında kalan yoksulların gelir dağılımından almış oldukları paylar standartlaştırılmıştır. Örneğin, endeks10 lira gelir elde edebilmek olarak kabul edildiğinde, birey ister 9 liraya sahip olsun ister 1 liraya, 10 liranın altında kaldığı için 10 lira'nın altında yer alan herkes gibi yoksul olarak nitelenmektedir.

<sup>33</sup> World Bank, World Development Report of Poverty 1990, s. 29, [www.worldbank.org/wdr/](http://www.worldbank.org/wdr/), (Erişim Tarihi: 31.12.2009).s. 29.

<sup>34</sup> Dumanlı, a.g.e., s. 23.

Kafa sayısı endeksi diğer endekslere göre verilere ulaşmada ve hesaplamada daha kolay ve anavtajlıdır. Ancak, yoksulluk sınırı altında kalan kimselerin yoksulluk şiddeti hakkında herhangi bir fikir vermemesinden ötürü yüzeysel bir endeks olarak kabul edilmektedir.

## 2.2. Yoksulluk Açığı Endeksi

Yoksulluk açığı endeksi (Poverty-Gap Index), kafa sayım endeksinin eksiklikleri üzerine geliştirilen bir modeldir. Asıl olarak, yoksulların yoksulluk sınırının ne kadar gerisinde gelir elde etmekte olduklarını göstermektedir<sup>35</sup>. Bu endekste, kafa sayısı endeksinden farklı olarak yoksulluğun şiddeti ve yoğunluğu analiz edilebilmektedir. Ayrıca, her bir yoksul bireyin gelirini yoksulluk sınırı üzerine çıkartacak olan destekleme miktarları da ölçülebilmektedir. Yoksulluk açığı endeksi şu şekilde formüle edilmektedir:

$$PGI = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (Z - X_i) / Z$$

PGI (Poverty Gap Index): Yoksulluk açığı endeksi

N: Toplam kişi

X<sub>i</sub>: İ kişinin toplam harcaması

Z: Yoksulluk Çizgisi

X<sub>k</sub>: Yoksul olmayan kişilerin harcaması

(Z-X<sub>k</sub>)= 0; Bir kişinin geliri eğer yoksulluk çizgisinin üzerinde ise gelir açığı negatif alınmaz, sifıra eşittir.

Yoksulluk açığı yoksullaşma düzeyini göstermekte başarılı olmasına karşın, yoksullar arası gelir dağılımını göz ardı etmekte ve yoksulların sayısını göstermemektedir.

---

<sup>35</sup> World Bank 1990, a.g.r., s. 29.

### 2.3. Sen Endeksi

Amartya Sen (1976) tarafından geliştirilmiştir. Sen endeksi yoksulluk açığı endeksinin eksikliklerini gidermek için geliştirilmiştir. Bu bakımdan yoksulluğun şiddetini daha iyi yansıtmakta ve yoksullar arası gelir dağılımını da hesaba katmaktadır. Sen Endeksi, Kafa Sayısı Oranı, Gelir Açığı Oranı ve Gini Katsayısının birleştirilmesiyle oluşturulmuştur<sup>36</sup>. Sen Endeksi şu şekilde formüle edilmektedir.

$$S = HI + H(1 - I)G_p ;$$

H: Kafa Sayısı Oranı

I: Gelir Açığı Oranı

G<sub>p</sub>: Gini Katsayısı

Formülasyona göre, herhangi bir yoksulun gelirinde bir azalma meydana gelmesi yoksulluk ölçütünde bir artışı meydana getirir<sup>37</sup>. Dolayısıyla yoksulların durumunda meydana gelen bir kötüleşme yoksulluk oranının artması ile sonuçlanacaktır. Diğer taraftan zenginlerden yoksullara bir gelir transferinin gerçekleşmesi yoksulların gelir açığını (G<sub>p</sub>) 0'a doğru yaklaştıracak ve yoksulluk ölçütünde bir azalma meydana getirecektir.

### 2.4. Yoksulluğun Yoğunluğu Endeksi

Foster, Greer ve Thorbecke tarafından geliştirilen (Foster-Greer-Thorbecke Endeksi) bir ölçüttür. Kıyasla, diğer endekslerden çok daha kapsamlıdır. Yoksulluğun yoğunluğu endeksi, yoksulluk araştırmalarında, yoksullar arasındaki değişik kesimlerin yoksulluk düzeylerini ve yoksulluktan ne düzeyde etkilendiklerini analiz eden bir endekstir. Bu endekste, yoksul kimselerdeki etnik, sosyo-ekonomik, bölgesel gibi

---

<sup>36</sup> Can Aktan, Coşkun, "Yoksulluk: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri, Yoksullukla Mücadele Stratejileri", Ankara, Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, 2002, s. 68.

<sup>37</sup> A.g.m., s. 28.

birçok farklılık, alt gruplar halinde dikkate alınmaktadır. Endeks hesaplanırken oluşturulan gruplardaki yoksulluk oranları kendi nüfus paylarıyla ağırlıklandırılarak ayrı ayrı hesaplanır ve toplandığında toplam yoksulluğa ulaşılır<sup>38</sup>. FGT endeksinin önemli katkılarından birisi de; yoksul grupların gelirindeki artışların diğer gruplardaki artışlara kıyasla daha fazla fayda sağlayacağı yaklaşımını esas alarak bölüşüm sorunlarına duyarlı olmasıdır<sup>39</sup>. FGT endeksi şu şekilde formüle edilmektedir:

$$P = 1/n \sum (1 - Y_i / Y_x)^a$$

P: Toplam Yoksulluk

n: Hanehalkı Toplam Sayısı

Y<sub>i</sub>: Hanehalkı Gelirleri

Y<sub>x</sub>: Yoksulluk Çizgisi Altında Kalan Kesim

Parametre (a), 0'dan 1'e, 2'ye değiştirilerek sırasıyla yoksul sayısı, yoksulluğun yoğunluğu ve yoksulluğun şiddetiyle ilgili ölçümler yapılabilmektedir<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Şenses, a.g.e., s. 67.

<sup>39</sup> A.g.e., s. 67.

<sup>40</sup> A.g.e., s. 67.

### 3. YOKSULLUĞUN NEDENLERİ

Yoksulluk dünya tarihinde uzunca bir süredir yer almaktadır. Haliyle, yoksulluğun nedenlerinin sorgulanması, araştırılması ve bu kapsamlarda çözüm önerilerinin geliştirilmesi de çok eski bir uğraştır. Bu nedenle yoksulluğun nedenlerine dair yoksulluk literatüründe birçok yazın mevcuttur. Diğer taraftan herhangi bir sorunsalın varlığına neden olacak tek bir gerçeklikten bahsedilemez. Girişte de belirtildiği üzere bütün nesnelere, olgular, süreçler ve bunların kavramsal ifadeleri, ancak birbirleriyle evrensel, çok yönlü, değişken bağıntılar içerisinde var olabilirler. Yoksulluğun birden fazla tanımı olduğu gibi birden fazla ayrı ayrı ya da birlikte nedenleri vardır. Yoksulluk tanımlarındaki bakış açısı farklılığı, yoksulluk nedenleri tartışmalarına da yansımıştır. Genel olarak yoksulluk nedenlerinin incelenmesinde iki yaygın anlayış vardır. Bunlardan ilki yoksulluğu, kişilerin yetenekleri, sorumlulukları, tutumluluk derecesi ve gösterdikleri çaba gibi kendi kişisel özellikleri ile ilişkilendiren ve yoksulları yoksulluğa hem maruz kalan ve hem de neden olan olarak gören yaklaşımdır<sup>41</sup>. Diğer yaklaşım ise yoksulluğu yoksulların dışında, başta sosyal ve ekonomi politikaları olmak üzere, düşük ücretler, yetersiz eğitim ve istihdam olanakları gibi kişilerden bağımsız, kişilerin denetimleri dışındaki yapısal etmenlerle ve bütün olarak sosyal ve ekonomik sistemle ilişkilendiren yaklaşımdır<sup>42</sup>.

Genel olarak, klasik-liberal iktisat geleneğinin yoksulluğa bakış açısı, sermaye birikim sürecinin mevcut siyasal ilişkileri yeniden üretmede yetersiz kalması bunun sonucunda, sermaye birikimin yatırıma dönüştürülememesi ve daha fazla sermaye birikimine yol açamaması üzerinde şekillenmektedir. Yani, klasik-liberal iktisat toplumsal yoksulluğu bireysel yoksulluğa dönüştürülmesi süreciyle ilgilenmektedir<sup>43</sup>. Bu çerçevede klasik iktisat yoksullukla mücadelede büyüme, kalkınma ve sanayileşme kavramları üzerinde durmaktadır. Diğer taraftan, Marksist İktisatçılara göre günümüzde sermaye olgunlaşarak güçlenip merkezi bir nitelik kazandıkça, derinleşen krizi aşabilmek için tüm çevreye kendi kurallarını dayatmaktadır. Böylelikle, krizini aşmaya

---

<sup>41</sup> Şenses, a.g.e., s. 145.

<sup>42</sup> A.g.e., s. 146.

<sup>43</sup> DPT (2001), a.g.r., s. 145.

ve yaşamını sürdürmeye çalışan sermaye, çevreyi çökertmekte ve çevre halklarını yoksullaştırmaktadır<sup>44</sup>.

Yoksulluk nedenleri tek bir başlık altında toplanabilecek kadar az sayıda değildir. Farklı ülkelerde ve bölgelerde farklı nedenlerle karşılaşılmaktadır. Diğer taraftan yoksulluk uzun süreli olabileceği gibi kısa süreli de olabilmektedir. Kısa süreli yoksulluk daha çok kısa süreli işsizlik, boşanma, geçici gelir düşüşleri gibi nedenleri içermektedir. Uzun süreli yoksulluk da ise sosyo-ekonomik sistemin birikim ve bölüşüm ilişkileri yoksulluğun temel belirleyenisidir.

Yoksulluğun nedenleri temel başlıklar halinde ele alındığında özellikle aşağıdaki başlıklar dikkati çekmektedir.

Büyüme, kalkınma, bölüşüm sorunu, demografik unsurlar (nüfus baskısı, göç, hanehalkı tür ve özellikleri), işgücü piyasaları, merkez-çevre arasındaki politik-iktisadi ilişkiler, kriz, işgücü piyasaların esnek ve taşeron yapısı itibarıyla kayıt dışılık, küresel ekonomi ve DB ve IMF'nin geliştirmekte olan ve az gelişmiş ülkelere uygulamakta oldukları yapısal uyum ve istikrar programları.

### **3.1. Büyüme ve Gelir Dağılımı Sorunu**

Yoksulluğun büyüme, ortalama gelir düzeyi ve gelir dağılımının eşitsizlik derecesiyle oldukça yakından ilişkisi vardır. Az gelişmişlik bağlamında büyüme sorunu ve gelir dağılımındaki adaletsizlik aynı zamanda birbiriyle de ilişkiseldir<sup>45</sup>.

UNDP (1997) İnsani Gelişme Raporunda ekonomik büyüme, gelir ve yoksulluk arasındaki ilişkiler bağlamında, yoksullukla mücadelede dünya ölçeğinde iki büyük mücadele dönemi tanımlanmaktadır. İlk dönem, özellikle sanayisi gelişmiş dünyadaki birçok ülkeyi etkileyen 1929 dünya bunalımının sonuçlarının gözlemlendiği 1930–1940 yılları arasındadır. Bu yıllar arasında yoksulluk oranında ciddi artışlar gözlemlenmiştir. İkinci dönem ise, iletişim ve teknolojilerdeki gelişmelerle yaşanmaya başlanan

---

<sup>44</sup> Önder, İzzettin, “Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele”, *Toplum ve Hekim*, cilt:19, s. 1, 2004, s. 21.

<sup>45</sup> Ahluwalia, Montek S., Carter, Nicholas G. And Chenery, Hollis B., “Growth and Poverty in Developing Countries”, *Journal of Development Economics*, Vol. 6, Issue. 3, 1979.

küreselleşme sürecinin dünya ekonomisine yön verdiği bu nedenle de gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin gelişmiş ülkelere kıyasla dönüşümü sancılı yaşadığı döneme tanıklık eden 1950–1975 dönemidir<sup>46</sup>. Rapora göre 1950–1975 yılları arasında dünya ölçeğinde ekonomik büyüme %3,6 gibi düşük düzeylerde gerçekleşmiştir. Haliyle bu dönemler arasında dünyadaki gelir yoksulluğu oranı da oldukça yüksektir. Rapordan dikkat çeken hususlardan biri de 1975–1980 dönemlerinde dünya ölçeğinde büyüme hızının %4 ve 1986–1991 dönemlerinde ise %6'lara ulaşmasına rağmen bu denli bir büyümenin yoksulluk üzerinde olumlu etkilerinin fark edilmediğidir<sup>47</sup>. Diğer taraftan büyümenin yoksulluğun azaltılması yönündeki katkısı bakımından başta Çin ve G. Kore olmak üzere birçok ülke deneyimi ve geçiş ekonomilerindeki uygulamalı araştırmalar da vardır<sup>48</sup>. Örneğin Hindistan'da 1978–1979 ve 1990–1991 dönemlerinde kırsal kesimlerdeki yoksulluğun düşüşü, büyük ölçüde, dış ticaret hadlerindeki iyileşme ile özel ve kamu yatırımların artması, teknolojik gelişmenin yol açtığı tarımsal üretim artışları ile emek talebinin ve dolayısıyla gelirlerin artmasıyla açıklanmaktadır<sup>49</sup>.

Ekonomik büyümedeki yansıma sadece yurt içi hâsıladaki artışla kendisini gösterirse, yoksulluğu azaltıcı bir etkiye sahip olmamaktadır. Bu noktada büyümenin sürdürülebilir olmasının yanında gelir dağılımı üzerindeki etkisi, iş gücüne katılma oranı, çalışma saatleri, ücret düzeyleri ve işsizlik gibi göstergelerin de büyümeden ne yönde ve ölçüde etkilendiği önem kazanmaktadır. Aksi takdirde, sadece ekonomik anlamda bir büyüme gerçekleşir ancak bölüşümdeki adaletsizlikten ötürü yoksulluk azalmaz.

1960 yılında, dünya nüfusunun en zengin %20'si ile en fakir %20'si arasında yapılan karşılaştırmada oran 30'a 1'ken, 1994 yılında yapılan karşılaştırmada bu oran 78'e 1 düzeyinde gerçekleşmiştir. Diğer bir ifade ile dünyada yaratılan tüm hâsılının %78'i en zengin %20'ye ait iken en fakir %20 hâsılının sadece %22'sine sahipti<sup>50</sup>. Dünya ekonomisi 1960'lardan 1990'lara kadar ekonomik olarak büyümesine rağmen

---

<sup>46</sup> UNDP, Human Development Report 1997, *Human Development to Eradicate Poverty*, , a.g.r., s. 161.

<sup>47</sup> UNDP (1997), a.g.r., s. 161.

<sup>48</sup> Verne, Paola, "A Structural Analysis of Growth and Poverty in The Short-term", *The Journal of Developing Areas*, Vol. 43, No. 2, 2010, s. 23.

<sup>49</sup> Şenses, a.g.e., s. 150.

<sup>50</sup> Başkaya, Fikret, *Az gelişmişliğin Sürekliliği*, Özgür Üniversite Kitaplığı:43, Ankara, 2004.

gelir dağılımındaki açık giderek artmış ve büyümenin gelir dağılımı, dolayısıyla, yoksulluk üzerindeki etkisi beklenen düzeyde gerçekleşmemiştir. Benzer bir sonuca UNDP'nin 2001 raporunda rastlanılmaktadır. Rapora göre, dünyadaki yoksul insanların %10'luk kısmı, %10'luk zengin kesimin sadece %1,6'sını elde ederken, en yüksek gelirli %25, tüm dünya gelirlerinin %75'lik dilimlerini elde etmektedir. UNDP'nin 2005 raporunda ise bu eşitsizliğin daha da arttığı gözlemlenmiştir.

Büyümenin yoksulluk üzerindeki etkisi daha çok gelir dağılımının yapısı ile birlikte gözlemlenebilmektedir. Gelir dağılımı emek ve sermayenin ülke ekonomisinde yaratılan birikimden aldıkları payı göstermektedir. Gelir dağılımının yapısı bölüşüm ilişkilerini yansıtan en iyi göstergedir. Yani, gelir dağılımı bir ülkede üretilen mal ve hizmet değerlerinin, toplumsal kesim arasındaki bölüşümünü içermektedir. Gelir eşitsizliği ise belirli bir orandaki nüfus diliminin milli gelirden aldığı pay ile aynı orandaki bir başka nüfus diliminin milli gelirden aldığı pay arasındaki açıklığı gösterir. Kuznets'in hipotezine göre, büyüme sürecine göre eşitsizlik önce artar, belirli bir kişi başına gelir düzeyine erişildikten sonra ise azalır<sup>51</sup>. Aynı şekilde Fields (1998) ve Moravetz'in (1978) çalışmaları da büyüme ile gelir dağılımı ve eşitsizlik arasında tek yönlü ve net bir ilişki olmadığını ileri sürmektedirler<sup>52</sup>.

### **3.2. Kalkınma Paradoksu: Azgelişmişliğin Sürekliliği**

Neo-klasik iktisadi anlayışa göre 'az gelişmişlik' ya da 'geri kalmışlık' kavramları söz konusu ülkenin kapitalist gelişmede gecikmiş olması veya kalkınma yarışına geç başlamış olma durumunu ifade etmektedir<sup>53</sup>. Sorun bu şekilde ortaya konulduğunda, azgelişmişlik, gelişme yolunu geriden takip etmek anlamına gelmektedir. Her az gelişmiş ülkenin, gelişmiş ülkelerin kaç yıl gerisinde bulunduğu kişi başına düşen milli gelirden hareketle hesaplanmaktadır. Bu hesaplama göre, Türkiye'de kişi başına düşen milli gelir 1960–1962 yılları arasında 200 dolar civarında iken bu gelir düzeyine ABD 1832'de, İngiltere 1837'de, İsviçre 1839'da, Fransa

---

<sup>51</sup> Şenses, a.g.e., s. 150.

<sup>52</sup> A.g.e., s. 150.

<sup>53</sup> Başkaya, a.g.e., s. 44

1852’de ve Rusya 1889’da ulaşmıştır<sup>54</sup>. Yani, Türkiye 1960–1962 yılları arasında iken ABD’yi 130 yıl, İngiltere’yi 125 yıl, İsviçre’yi 123 yıl vs. geriden takip etmekteydi.

Bugünkü azgelişmişlik kökenini merkantilist dönemlerden almıştır ve o dönemlerden bu yana uzunca bir sürecin ürünü olarak farklı görünümlere bürünmüştür. Merkantilist dönemde, bugünkü azgelişmiş ülkelerin işlevi, ticaret sermayesinin ve para sermayesinin Batı Avrupa’da birikmesine katkıda bulunmak olmuştur<sup>55</sup>. Azgelişmişlik, gerçek anlamda kapitalist sermaye birikimin yoğunlaşmaya başladığı sanayi devrimi sonrasında değişti ve az gelişmiş ülkeler farklı işlevleri üstlenmeye başlamıştır. Öncelikle merkezde sermaye, ticaretten, sanayiye kaymış ve uluslararası işbölümü kapitalist sermaye birikiminin gereksinmelerine uygun bir biçim almıştır. Bu şekilde bir iş bölümü ile dünya, sanayi merkezleri ile bu merkezlere hammadde ve tarım ürünleri pazarlayan az gelişmiş ülkelerden oluşan bir bütün olmaya başlamıştır. Bu süreçle birlikte merkez-çevre (gelişmiş-az gelişmiş) kutuplaşması ve farklılaşması, kesin olarak belirginleşmeye başlamıştır<sup>56</sup>. Kapitalizmin tekelci aşaması ve sonrasında ise, az gelişmiş ülkelerdeki üretim yapıları tamamıyla dış pazarlara cevap verecek biçimde oluşmaya başlamıştı. Bu aşamada çevre ülkelerin birbiriyle gerçekleştirmekte olduğu ticaretin yerini merkez-çevre ticaretine bırakmıştı. Böylelikle yerli sanayiler yıkılmaya başladı. Özellikle o süreçte çevre ekonomilerde ihracat sektörleri dinamik bir sektördü ve başlıca üretim alanları maden ve tarımdı. Öte yandan, ihracat sektörü etrafında, ticari sektörlerin yoğunlaştığı bir hizmet sektörü oluşmaya başlamıştı<sup>57</sup>. Az gelişmiş ülkeler için İkinci Dünya Savaşı sonrası ise, birçok açıdan derin dönüşümlerin yaşandığı dönemdir. Öncelikle, kapitalizmin öncesindeki ve ilk aşamalarındaki klasik sömürgecilik anlayışı yerini yeni tip sömürgeciliğe bırakmıştı. Başka bir ifade ile doğrudan kontrol yerine dolaylı kontrole geçilmiş oldu. Artık bir ülkenin ekonomik zenginliğine el koymak için, o ülkenin sömürgeci devletin doğrudan askeri, siyasi denetimi altında bulunması gerekmemekteydi. Yeni tip sömürgecilik anlayışı eskiye oranla daha ‘az maliyetli’ olmaya ve uzun süreli bağımlılık ilişkisini üretmeye başladı. Yeni üretilen bağımlılık ilişkisinin en önemli aracı özellikle İkinci Dünya Savaşı

---

<sup>54</sup> A.g.e., s. 44-45.

<sup>55</sup> A.g.e., s. 65.

<sup>56</sup> A.g.e., s. 73.

<sup>57</sup> A.g.e., s. 86.

sonrasında bağımsızlığını kazanan ülkelere ve sonrasında tüm üçüncü dünya ülkelerine önerilen büyüme ve kalkınma programları çerçevesinde dayatılan borçlanma olmuştur. Nitekim bu borçlanma ilişkisi ilk önce hibe yardımları ile başlamıştır. Sonrasında ise yerini DB, IMF, AID, OECD gibi kurumların açtığı krediler izlemiştir. Bu şekilde bir kere borçlanma ‘uyuşturucu etkisi’ yaratarak az gelişmiş ülkeleri borçsuz yaşayamaz duruma getirmiştir<sup>58</sup>. Bu kapsamda, sanayileşmiş ülkeler (gelişmiş ülkeler) az gelişmiş ülkeleri borçlanma yöntemiyle denetimi altında tutmayı başarmış ve büyük çoğunluğuna IMF tarafından önerilen kemer sıkma ya da borç ödemeyi ön plana çıkaran dışa dönük veya ihracata dayalı büyüme gibi stratejilerini benimseterek sermayelerini yoğunlaştırmışlardır<sup>59</sup>.

Bugün, az gelişmiş ülkeler için kalkınma, pazarın kendiliğinden işleyiş mekanizmalarına bırakmak anlamına gelmektedir. İleri sürülen temel argüman ise devletin mutlaka ve kaçınılmaz olarak kaynak israf eden bir organizasyon olduğudur. Ancak az gelişmiş ülkelerin gelişmesi için ileri sürülen tüm bu argümanlar az gelişmiş ülkelerin sosyal ve ekonomik gelişmelerinde bir iyileşmeye neden olmamıştır. Bilakis, merkantilist dönemden bu yana az gelişmiş ülke diye nitelenen birçok ülke hala az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülke konumunda kalmıştır.

2000’li yıllara gelindiğinde ise, az gelişmiş ülkelerin durumlarında hala bir değişiklik olmamıştır. Bugün 200 çokuluslu şirketin yıllık cirosu 150 ülkenin GSYİH’ından daha fazladır. 150 ülkenin dünya üretimindeki payı %24,5 olduğu halde, 200 çokuluslu şirketin dünya üretimindeki payı %26,5’lerdedir<sup>60</sup>.

### **3.3. İşgücü Piyasalarının Özellikleri ve Sosyal -Sendikal Haklar**

Yoksulluğun en önemli nedenlerinden birisi de işgücünün sosyal ve sendikal haklardan yoksun bir şekilde güvencesiz ve esnek istihdam edilmesidir. Yoksulluk, gerek gelişmiş ülkelerde gerekse de gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerde giderek işgücü piyasasının temel özellikleri ve işgücünün sahip olduğu sosyal ve sendikal

---

<sup>58</sup> A.g.e., s. 99.

<sup>59</sup> Chossudovsky, a.g.e., s. 23.

<sup>60</sup> Başkaya, Fikret, *Kalkınma İktisadın Yükselişi ve Düşüşü*, İmge Yayınları, Ankara, 2000, s. 12.

haklarla ilişkilendirilmeye başlanmıştır. Genel anlayış, yoksul kimselerin çalışanlardan ziyade çalışmayan, iş bulamayan kimselerden, başka bir ifade ile işsizlerden oluştuğu yönündedir. Ancak kapitalist üretim tarzındaki egemen eğilim, kar oranlarının arttırılması, en önemli üretim faktörü olan emeğin kendisinin ve değerinin baskı altına alınmasını zorunlu kılmaktadır. Elbette, işsizler nicel olarak yoksulluğun en önemli boyutuna sahiptir. Ancak, küreselleşme süreciyle üretimin ve emeğin değişen yapısıyla çalışan ücretli kesimlerin de yoksullaşma eğilimi içerisine girdikleri birçok ülkede gözlemlenmiştir. Yoksulluğun en önemli nedenlerinden biri olan işsizlik, birikimin ya da zenginliğin gelişmesinin zorunlu bir ürünü olduğu gibi, sermaye birikimin kaldırıcı ve hatta üretim biçiminin varlık koşuludur<sup>61</sup>. Yani, işsizlik yedek bir sanayi ordusu oluşturarak işgücü piyasasında ücret belirlenimine, sosyal ve sendikal hakların kapsamına müdahale etmektedir. Kapitalist gelişmenin yönü, çalışan nüfusun bir kısmını, sürekli olarak, işsiz ya da yarı işsiz insanlar, yani yoksul insanlar, haline getirmeye dayanmaktadır.

Özellikle son yıllarda hızlanan üretimde yeniden yapılanma sürecinin en belirgin etkileri, işgücü piyasaları üzerinde olduğu söylenebilir. Gelişmiş ülkelerde 1960'larda başlayan sanayisizleşme süreci ve özellikle dayanıksız tüketim malı üreten sanayilerdeki gerileme istihdam yapısını olumsuz yönde etkilemiştir. İstihdamın yapısı yüksek ortalamalarda ücret düzeyini ödeyen imalat sanayiden, düşük ücret yapısına sahip hizmet sektörüne doğru bir değişim göstermiştir. Diğer taraftan ikinci dünya savaşından sonra küreselleşme süreciyle sosyal devlet anlayışının terk edilmesiyle sendikal mücadeleler neticesinde ulaşılan emek standartlarında önemli ölçüde aşınma görülmüştür. Örneğin, 1985–1995 yılları arasında tarım dışı işgücünde sendikalaşmada değişim oranları İngiltere'de %-27,2, İtalya; %-7,0, İspanya; %56,2, Yunanistan; %-34,5, Hollanda; %-6,7 ve ABD; %-15,2 düzeyindedir. Yine, bu dönemlerde bu ülkelerde İnsani Yoksulluk oranları sırasıyla, İngiltere; %15,1, İtalya; %-12,2, İspanya; %11,3, Hollanda; %8,5 ve ABD; %15,8 düzeyindedir<sup>62</sup>. Bu süreçte önemli rol oynayan çok uluslu şirketlerin istihdam politikası giderek nitelikli ve yüksek ücretli bir çekirdek işgücü yanında, iş güvenliği olmayan daha çok taşeron işler yapan, düşük ücretli ve yarı

---

<sup>61</sup> Akkaya, a.g.m., s. 94.

<sup>62</sup> Akkaya, a.g.m., s. 107.

zamanlı işçi konumundaki bir kitlenin varlığına dayanmıştır<sup>63</sup>. İstihdamın yapısı daha çok kayıt dışı ekonomi, enformel sektör ile ilişkilendirilmeye başlanmıştır.

Kayıt dışı istihdamın en yoğun yaşandığı dönemlerden birisi 70'li yıllardır. 70'li yılların başında pek çok üçüncü dünya ülkesinde yaşanan ekonomik durgunluğun yarattığı işsizlik, formal üretimden kayıt dışı üretime doğru bir istihdam artışına neden olmuştur. Bu dönemde küçük işletmelerde istihdam edilen işçilerin sayısında artış ve kendi hesabına çalışma faaliyetlerinde yığılma ve rekabet yaşanmıştır 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik durgunluk ve istikrarsızlıklar, hem gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde, hem gelişmiş ülkelerde kayıt dışılık sürecinin ekonominin geneline yayılmasına neden olmuştur. Formal sektörde ücretler bastırılmış, emek korumalarında kesintiye gidilmiş ve standart dışı istihdam biçimleri, kısa süreli ve güvencesiz işler, eve iş verme uygulamaları yaygınlaştırılmıştır<sup>64</sup>. Örneğin, ABD'de, 1989–1992 döneminde, iki milyon kişi işini kaybederken gönülsüz olarak yarı zamanlı çalışan işçilerin sayısında 1,5 milyon artış görülmüştür. Diğer taraftan, OECD ülkelerinde her 7 işçiden biri yarı zamanlı statüdedir ve çoğu ise hizmet sektöründe çalışmaktadır<sup>65</sup>.

İşgücü piyasalarıyla yoksulluk arasındaki bir diğer ilişki, işgücüne katılmayanlar, çalıştıkları halde yoksul olanlar ve işsizlerdir. OECD'nin son verilerine göre Temmuz 2009 itibarıyla dünyadaki işsizlik ikinci dünya savaşından sonra en büyük seviyeye %8,5'lere gelmiştir. OECD ülkelerinde işsizlik oranı 2010 yılında 2007'ye kıyasla yüzde 80 artışla ve 25 milyon daha fazla işsizle yüzde 10'a yaklaşabileceği ileri sürülmektedir<sup>66</sup>. Avrupa ülkelerinde ise<sup>67</sup> işsizlik oranları 2009 Kasım ayı itibarıyla %10'lar düzeyine ulaşmıştır. Bu oran 2008 Kasım ayında %8 düzeyinde gerçekleşmişti<sup>68</sup>. İşsizlik ve yoksulluk arasındaki ilişkinin doğru saptanabilmesi için özellikle işsizlik profiline dikkat edilmesi gereklidir. İşsizlerin, yaş ve eğitim durumları, işsizlik nedenleri ve süreleri işsizlik ve yoksulluk arasındaki bağlantıyı kurmada önemli

---

<sup>63</sup> Şenses, a.g.e., s. 66.

<sup>64</sup> Geniş, Arif, *İşçi Sınıfının Kıyısında Küçük Sanayi İşçileri Üzerine Bir İnceleme*, Ankara, Dipnot Yayınları, 2006.

<sup>65</sup> Şenses, a.g.e., s. 66.

<sup>66</sup> OECD, *Harmonised Unemployment Rates*, Paris, 14. December, 2009 <http://www.oecd.org/dataoecd/16/57/44256556.pdf>, (Erişim Tarihi: 16.05.2010).

<sup>67</sup> EA(16) dâhil olan ülkeler; Belçika, Almanya, İrlanda, Yunanistan, İspanya, Fransa, İtalya, Kıbrıs, Lüksemburg, Malta, Hollanda, Avusturya, Portekiz, Slovenya, Slovakya ve Finlandiya.

<sup>68</sup> Eurostat, 5/2010, 8 Ocak, 2010.

etmenlerdir. Diğer taraftan işsizlik sigortası ve sosyal güvenlik hizmetlerinin kalitesi de yoksullukla ilişkiyi etkilemektedir. İşsizlik sigortası ve yardımı ve ailede başka çalışanın olup olmaması gibi unsurlar yoksulluğun şiddetini etkilemektedir.

### 3.4. Dünya Bankası ve IMF'nin Yapısal Uyum ve İstikrar Programları

IMF ve DB 1944 yılında İkinci Dünya Savaşı'nın yol açtığı yıkımın ardından "Avrupa'yı yeniden kurabilmek" ve "dünyayı ekonomik bunalımlardan kurtarmak" için finans sağlama çabasının bir parçası olarak Bretton Woods kasabasında yapılan BM Para ve Maliye Konferansı'nın sonucunda kurulmuştur. Bretton Woods kuruluşları olarak da tabir edilen bu iki kurum ekonomik yeniden yapılanma sürecinde anahtar rol üstlenmişlerdir. IMF daha çok küresel ekonomik istikrarı sağlama görevini üstlenmiştir. Nitekim, sonrasında bu görevi, küresel toplam talebi korumak için üstüne düşeni yapmayan ve kendi ekonomilerinin çökmesine engel olmayan ülkelere uluslararası baskı uygulayarak yerine getirecekti<sup>69</sup>. IMF kurulduğunda piyasaların etkin işlemediği dolayısıyla muazzam işsizliklere yol açabildiği ve ülkelerin ekonomilerini düzeltmek için fonlarını etkin bir şekilde kullanamadığı görüşü hâkimdi. Ancak, zamanla, IMF kuruluş yıllarında savunduğu bu görüşü terk etmiştir. Sonraları, piyasanın kötü işlediği inancından ziyade piyasaların üstünlüğünü savunmaya başlamıştır. IMF, ülkelerin ekonomiyi canlandırmaları için harcamalarını arttırmaları, vergileri azaltmaları ya da faiz oranlarını düşürmeleri gerektiği inancına dayanan ve bu kapsamda destek sağlayan bir kuruluş iken, bugün açıkları kapama, vergileri arttırma ya da faiz oranlarını yükseltme gibi ekonomide küçülmeye yol açacak politikaları benimseyen ülkelere fon sağlayan bir kurum haline gelmiştir<sup>70</sup>. Yani, IMF, piyasaların başarısızlıklarını ve devletin iş sahası yaratmadaki rolünü vurgulayan Keynes'çi anlayışın yerine yeniden serbestleşmeyi, piyasalar için neoliberal politikaların uygulanmasını esas teşkil eden "Washington Uzlaşmasını" anlayışını esas almıştır. Ancak sonuç, bir çok insan için yoksulluk, bir çok ülke için de toplumsal ve politik kaos olmuştur.

---

<sup>69</sup> Sitiglitz, Joseph, *Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı*, çev. Arzu Taşçıoğlu ve Deniz Vural, Plan B İletişim, İstanbul, 2004, s. 33.

<sup>70</sup> Sitiglitz, a.g.e., s. 34.

IMF'nin uyguladığı politikalar iki aşamada özetlenebilir. İlk aşama “ekonomik istikrar” ikinci aşama ise “yapısal reformlardır”. IMF ve DB'sı istikrar önlemleri hem bütçe açığını, hem de ödemeler dengesini hedef almaktadır. Bu kapsamda birinci evre olan ekonomik istikrar hedefin tutturulması çerçevesinde uygulanan politikaları şu şekilde sıralayabiliriz<sup>71</sup>:

- Ulusal paranın ortadan kaldırılması; Paranın devalüe edilmesi (değerinin düşürülmesi), döviz kurunun tekleştirilmesi ve döviz kontrollerinin kaldırılması
- Ücretlerin enflasyondan bağımsızlaştırılması
- Merkez bankaların yeniden yapılandırılması; siyasal iktidardan bağımsız hale getirilmesi
- Kamu harcamalarının düzenlenmesi ve azaltılması
- Bütçe açığı, hareketli hedef uygulaması
- Fiyat liberalizasyonu

IMF'nin rotasında Makro-ekonomik “istikrar” programının uygulanmasını takriben yapısal reformların gerçekleştirilmesi izlemektedir. Yapısal reformlar çerçevesinde ise şu politikalar yer almaktadır:

- Ticaret liberalizasyonu: kotaların kaldırılması, koruyucu gümrük engellerinin kaldırılması
- Özelleştirme

---

<sup>71</sup> Milward, Bob, “What is Structural Adjustment”, *Structural Adjustment; Theory, Practice And Impacts*, der. Giles Mohan, Ed Brown, Bob Milward ve Alfred B. Zack-Williams, Published by Routledge, 2000.

- Vergi reformu: Katma değer ve satış vergisinin konması, doğrudan vergilendirme yapısındaki değişiklikler vb.
- Bankacılık düzenlemelerinin kuralsızlaştırılması ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi

Ekonomik istikrar ve yapısal reformlar temelde ülkelerin borç krizinin giderilmesine yönelik bir çözüm olarak getirilmiştir. İstikrar paketi, IMF ile anlaşma yapan ülkelerin borçlarını geriye ödeyebilmeleri ve ekonomik iyileşme sürecini başlatabilmeleri için ticaret dengelerinde fazla üretmek amacıyla, ülkelerin ekonomilerini yeniden yapılandırmalarına yardım etmeyi hedeflemektedir<sup>72</sup>. Ancak programları uygulayan ülkelerde beklenin tersinde bir süreç işlemiştir. İstikrar programı çerçevesinde uygulanan kemer sıkma politikaları ekonomik iyileşmeyi ve borçların geri ödenmesini daha da zorlaştırmıştır<sup>73</sup>.

IMF politikalarını uygulayan ülke örnekleri durumun vahametini ortaya koymaktadır. Aşağı Sahra Afrika'sında göçebe çobanlar ve küçük çiftçilerden oluşan Somali'de 1980'lerin başında IMF'nin müdahalesiyle tarım krizi şiddetlenmiştir. Yapısal uyum programlarıyla Somali tahıl ithalatına bağımlı hale gelmiştir. Bu kapsamda, ticari ithalatın artması, gıda tüketim tarzında geleneksel ürünler aleyhinde temel bir değişime neden olarak yerel üreticileri yerinden etmiştir. IMF'nin 1981'de gerçekleştirdiği Somali Şilininin devalüasyonu politikası ile yakıt ve gübre gibi temel tarım girdilerinde fiyat artışları gerçekleşmiş ve bu nedenle gıda tarımında çöküş yaşanmıştır. Diğer taraftan, peşi sıra gelen devalüasyonlarla hayvan ilaçlarının fiyatları da artarak hayvancılığa dayalı olan ekonomide de çöküşü hızlandırmıştır. Yaşanan bu süreçlerle Somali daha fazla kredi talebinde bulunarak borç yükünü arttırmıştır. Borç yükünün artması Somali halkının daha da yoksullaştırmıştır.<sup>74</sup>. Benzer bir süreç Ruanda'da yaşanmıştır. Ruanda'da yapısal programların hedefinde Ruanda'nın en önemli ihraç malı olan kahvenin ihracatına destek olmak vardı. Ancak, yapısal

---

<sup>72</sup> Choussdovsky, a.g.e., s. 80.

<sup>73</sup> Sitiglitz, a.g.e., s. 39.

<sup>74</sup> Chossudovsky, a.g.e., s. 121-127.

programlar çerçevesinde uygulamaya konulan neoliberal politikalar Ruanda'da iç savaşı tetiklemiştir. Program kapsamında istikrarlı olan Ruanda Frankı'nın değer kaybetmesi enflasyonu tetikleyerek gerçek gelirlerin düşmesine neden olmuştur. Peşi sıra gelen devalüasyonlarla yakıt ve zorunlu tüketim maddelerindeki fiyat artışları Ruanda halkının yoksullaşmasına neden olmuştur. Diğer ülkelerde de olduğu gibi Ruanda da borç batağına sürüklenmiştir<sup>75</sup>. Latin Amerika ülkeleri (Şili, Brezilya, Uruguay, Arjantin), Asya Ülkeleri (Hindistan, Bangladeş, Vietnam, Kore, Malezya, Endonezya, Tayland), Eski Sovyetler Birliği ve Balkan ülkeleri de IMF ve DB politikalarının sonucunda benzer bir süreç yaşamışlardır.

IMF kalkınma ve kriz yönetimi üzerine müdahil olduğu tüm ülkelerde, kurumsal olarak da ifade ettiği üzere, hata yapmıştır. Aslında IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü kuruluş nedenlerini farklı koysa da, kuruluşundan bu yana yeni ekonomik düzende işleyen, egemen ekonomik ve mali çıkarlara tekabül eden düzenleyici kurumlar misyonu ile hareket etmiştir. IMF destekli reformlar, çok sayıda ülkede emek maliyetlerinin düzenlemesi konusunda belirleyici rol oynamıştır. Bu kapsamda, emek maliyetleri minimize edilmiştir, tüketici piyasaları küçülmüştür ve alım gücünde ciddi gerilemelerin yaşanmasıyla da dünya nüfusunun büyük bir çoğunluğu makro-ekonomik reformların ağırlığı altında yoksullaşmış ve yoksunlaşmıştır. Diğer taraftan, borçlu ülkelerde bütçe disiplini, devalüasyon, ticaret liberalizasyonu ve özelleştirme politikalarının genel bir ifade ile neoliberal politikaların uygulanması koşut sürülerek, ülkelerin ekonomik bağımsızlığı, maliye ve para politikaları üzerindeki denetim hakları da azaltılmıştır. Sonuç olarak, onlarca ülkenin ve milyonlarca insanın yoksullaşmasında IMF ve DB'sının makro-ekonomik "istikrar" ve yapısal uyum programlarının etkileri dikkate alınmalıdır.

---

<sup>75</sup> A.g.e., s. 139.

### 3.5. Hanehalkının Demografik Özellikleri

Yoksulluğun şiddeti ve hanehalkı arasında yakın bir ilişki mevcuttur. Yoksulluğun nedenleri hanehalkı bazında ele alındığında dikkat edilmesi gereken hususlar; ailedeki fert sayısı (nüfus), aile fertleri arasında çalışanlar, hanehalkının eğitim ve sağlık (sakatlık, malullük gibi) durumları gibi etkenlerdir. Hanehalkı özelliklerinin yoksullukla ilişkisi daha çok mikro düzeydedir ancak sorunların mevcudiyeti makro nedenlere dayanmaktadır.

Hanehalkının büyüklüğü ve bileşiminin yoksullukla ilişkisinde her zaman pozitif yönde bir ilişki olmadığı yapılan çalışmalarda gözlemlenmiştir. Yoksulluk ülke örneklerine göre bazen küçük hanehalklarında (örneğin, İngiltere) görüldüğü gibi bazen de büyük hanehalklarında (örneğin Brezilya) görülmektedir<sup>76</sup>. Hanehalkı büyüklüğü, hanehalkının elde ettiği gelir ile değerlendirildiğinde ilişkiselliğin yönü açıkça ifade edilebilir. Örneğin hanehalkında sadece bir kişi gelir elde ediyor ve hanehalkının ihtiyaçları tek gelirden karşılanıyorsa, hane halkının büyüklüğü ile yoksulluk arasında doğrudan bir ilişki kurulabilir. Öte yandan hanehalkı bileşenlerinin her biri gelir elde ediyorsa, hanehalkı ihtiyaçlarını daha rahat karşılamaktadır. Bu durumda, hanehalkı büyüklüğü ve yoksulluk arasında tek yönlü bir ilişki olur. Diğer taraftan hanehalkında öğrencilerin ya da bakıma muhtaç kimselerin yer alması hanehalkının yoksullaşma eğilimini etkilemektedir. Örneğin, gelişmekte olan ülkelerde hanehalkı bileşenleri arasında ebeveynler yer almakta iken gelişmiş ülkelerde ebeveynler ayrı evde yaşamaktadırlar. Ülkelerin hanehalkının büyüklüğü yönünde uygulamış olduğu politikalar da hanehalkı ve yoksulluk arasındaki ilişkiyi belirlemektedir. Örneğin görece nüfus yoğunluğu az olan ülkelerde hanehalkı büyüme yönünde maddi destek almaktadır. Özellikle, sosyal dayanışmanın yerleşik ve sosyal hizmetlerin gelişkin olduğu ülkelerde hanehalkı gelir ve tüketimlerinde doğrudan destek alabilmektedir. Tüm bu uygulamalardan kaynaklı farklılıklardan ötürü hanehalkının yoksullukla ilişkisi farklılaşmaktadır.

---

<sup>76</sup> Şenses, a.g.e., s. 157.

Diğer taraftan hanehalkı reisinin eğitim durumu ile yoksulluk arasında yakın bir ilişki oluşu yapılan çalışmalarda gözlemlenmiştir<sup>77</sup>. Buna göre hanehalkı reisinin eğitim düzeyi yükseldikçe hanehalkının yoksullaşma eğilimi azalmaktadır. Bu ilişkinin varlığı, eğitim düzeyi ile işgücü piyasasında yüksek düzeyde ücrette istihdam edilebilme arasındaki ilişkiye dayanmaktadır. İşgücü piyasalarında düşük eğitimli kimseler daha çok niteliksiz alanlarda istihdam edilirken nitelik gerektiren alanlarda daha çok yüksek eğitimli kimseler istihdam edilmektedir. Bu nedenle aile reisinin eğitim düzeyi doğrudan hanehalkının gelir düzeyini etkilemektedir.

---

<sup>77</sup> A.g.e., s. 160

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE YOKSULLUĞUN PROFİLİ VE YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULANAN KAMUSAL POLİTİKALAR

Bu bölümde öncelikle Türkiye'deki yoksulluğun boyutu, son dönemlerdeki gelişme eğilimi ayrıntılı bir şekilde ele alınmakta ve Türkiye'de yoksullukla mücadelede uygulanan kamusal politikalara değinilmektedir. Yoksullukla mücadele yöntemlerinin belirlenebilmesi ve etkin bir şekilde uygulanabilmesi için yoksul diye nitelenen kimselerin profilinin çizilmesi ve yoksulların kimlerden oluştuğunun belirlenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, yoksullukla mücadelede hangi politikalara ihtiyaç duyulacağı sorusundan önce kimlerin yoksul olduğu ve neden yoksullaşma eğiliminde oldukları sorularının sorulması ve cevaplarının verilmesi gerekmektedir.

Bu bölüm iki ana başlıktan oluşmaktadır. İlk başlıkta Türkiye'deki yoksulluğun farklı boyutları, ikinci ana başlıkta ise yoksullukla mücadele, yoksullukla mücadelede farklı ülke deneyimleri ve Türkiye'de yoksullukla mücadelede uygulanan sosyal transferler ve sosyal yardımlar gibi kamusal politikalar analiz edilmektedir.

Çalışmada, Türkiye'de yoksulluğun profili incelenirken, TÜİK'in yayımlamış olduğu hanehalkı bütçe anketleri verilerinden ve bu verilerden hesaplanan gelir dağılımı, tüketim harcamaları ve yoksulluk istatistiklerinden/analizlerinden yararlanılmaktadır. TÜİK düzenli olarak her yıl yoksulluk sınırı yöntemlerine göre (gıda yoksulluğu, gıda+gıda dışı yoksulluk, görelî yoksulluk gibi.) yoksulluk çalışması yapmakta ve yayınlamaktadır. Diğer taraftan, ilk bölümde tartışıldığı üzere yoksulluk sadece gelir ya da tüketim harcamaları yapısına indirgenmemektedir. Bu nedenle, hanehalkı bütçe ve işgücü anketlerinden, hanehalkının istihdam yapısı, işteki durumu, yapmakta oldukları işin niteliği ve süresi, demografik özellikleri, sosyal güvenliği, sağlığı, eğitimi hakkında bilgi verecek verilerden ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın ülkenin sosyo-ekonomik yapısı hakkında bilgi verecek makro-ekonomik göstergelerinden yararlanılacaktır.

Bu bölümde ele alınacak diğer bir konu ise, yoksullukla mücadelede uygulanan kamusal politikalarıdır. Bu kapsamda Dünyada ve Türkiye’de merkezi düzeyde gerçekleştirilen kamusal politika uygulamalarına değinilecektir.

## 1. TÜRKİYE’DE YOKSULLUĞUN PROFİLİ

Türkiye’de yakın dönemlerdeki yoksulluk olgusu incelenmeden önce Türkiye’nin 1980 sonrasında sonra geçirdiği sosyal ve ekonomik dönüşümün iyi analiz edilmesi gerekmektedir. 1970’lerin sonuna doğru Türkiye ekonomisinin içine girdiği tıkanıklık ve karmaşa yüksek enflasyon ve döviz krizi ile birlikte büyüme oranlarının dramatik biçimlerde düşmesine neden olmuştur. Nitekim akabinde gerçekleşen askeri darbe neticesinde ülke siyasetinin askeri vesayet altına girmesiyle Türkiye’nin büyüme ve sermaye birikimi stratejisinde köklü değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişim, 1980 öncesinde ithal ikameci ve korumacı bir büyüme stratejisi izleyen Türkiye için 1980 sonrasında ihracata dayalı büyüme stratejisini benimseme yönünde olmuştur. Genel bir ifade ile ekonomide devletçi politikalar yerine pazar ekonomisi egemen olmaya başlamıştır. Piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi olarak nitelenen süreç, dünyadaki genel trende uyumlu olarak neoliberal politikaların uygulanmasını içermektedir. Bu süreçle birlikte uygulanmaya başlanan iktisat politikaların temelini kamunun ekonomideki rolünün küçülmesi, mali piyasaların serbestleşmesi ve ekonominin dış rekabete açılması oluşturmuştur. Türkiye’de 24 Ocak 1980’de açıklanan ‘istikrar paketi’ bu iktisat politikalarına geçiş için bir dönüm noktası olarak değerlendirilebilir. Bu dönüşüm, elbette, çevre ülkelerin çoğunda uygulanmıştır ve temelini Dünya Bankası ve IMF’nin önerdiği istikrar ve yapısal uyum programlarından almaktadır. Bu programlar birinci ve ikinci kuşak yapısal programlar olarak adlandırılmaktadır<sup>78</sup>. Birinci kuşak düzenlemeler ticaretin tümüyle serbestleştirilmesi, sermayenin önündeki kısıtlamaların kaldırılarak ülkelerin uluslar arası finans ağlarına açılması ve bu hedeflere uygun olarak sürdürülen deregülasyon ve özelleştirme politikalarından oluşmaktadır<sup>79</sup>. İkinci kuşak

<sup>78</sup> Bağımsız Sosyal Bilimciler, “2005 Başında Türkiye Ekonomik ve Siyasal Yaşamı üzerine Değerlendirmeler”, Ankara, Mart 2005, s. 5. <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org>, (Erişim Tarihi: 16.5.2010).

<sup>79</sup> Yeldan, Erinç, *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*, İletişim Yayınları, Ankara, 2005,

reformların esasını ise; Dünya Bankası'nın 1997 yılındaki "Değişen Bir Dünyada Devlet" başlıklı raporunda, piyasanın sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için devletin düzenleyici ve yönlendirici rolünün vurgulandığı anlayış oluşturmaktadır<sup>80</sup>.

Dünya Bankası'nın ve IMF'nin 'etkin devlet', 'düzenleyici devlet' ve 'iyi yönetim' gibi geliştirmiş oldukları çeşitlenmeler devletlerin kurumsal yapılarının, oyunun yeniden belirlenen kurallarına uyum sağlayacak biçimde değiştirilmesi gerekliliğine işaret etmektedir. Devletler bu amaçlara yönelik kapasitelerini sürekli artırma gayesiyle adeta bir reform sürecine tabi kılınmışlardır. Böylelikle, devletler, finansal yapılarını güçlendirilerek sermaye hareketlerinin serbestleşmesi sonucunda ortaya çıkabilecek dalgalanmalara karşı önlem alınmasından, yapısal reformların yoksulluğu derinleştireceği olgusundan hareketle gelir transferleri, sosyal yardımlar aracılığıyla yoksulluğu en azından belirli bir eşikte tutma girişimlerine varıncaya kadar bir dizi önlem almaya yönelmişlerdir<sup>81</sup>.

Dünyada ve Türkiye'de yaşanan sosyal ve ekonomik dönüşüm bir taraftan servet artışı yaratırken diğer taraftan yoksulluğu arttırmış ve derinleştirmiştir. Yaşanan dönüşüm süreci, farklı dünya görüşlerine göre olumlu ya da olumsuz şekillerde değerlendirilmektedir. Ancak, hemen hemen farklı algılayışların tümü dönüşüm sürecinde artan servetin adil dağılmadığı konusunda mutabıktır. Bu kapsamda gerek uluslar arası (Dünya Bankası, UNDP gibi) kuruluşların raporlarında gerekse de ülkelerin gerçekleştirmiş oldukları 'Ekonomi Zirveleri' ya da 'Sosyal Forumlarda' dünyanın gidişatına dair endişe verici tablolar üzerinde, özellikle, durulmaktadır.

Tablo 1'de Türkiye'nin 1988 ve 2002 yıllarındaki başlıca Makro-Ekonomik göstergeleri gösterilmektedir. Tablodaki en dikkat çekici veri, 1989 yılında, yani sermaye hareketlerinin serbestleştirildiği tarihte, Türkiye'nin dış borcu 41,7 milyar dolar düzeyinde iken, 2003 yıllarına gelindiğinde bu rakamın 133 milyar dolar düzeyine gelmesidir. Türkiye'de borç oranı %300 artmıştır. Burada üzerinde durulması gereken

---

s. 54-62.

<sup>80</sup> World Bank, World Development Report 1997, *The State in a Changing World*, [www.worldbank.com](http://www.worldbank.com), (Erişim Tarihi: 16.05.2010).

<sup>81</sup> BSB (Bağımsız Sosyal Bilimciler), "IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset", Ankara, 2006.

bu borç yükünün nereden kaynaklandığıdır. Borç yükündeki bu artışın temel nedeni sermaye hareketlerindeki serbestleşmede görülmektedir. Yani, ekonominin bankalar, şirketler ve rantiyeler gibi ana aktörlerinin ülke dışına serbestçe kayıtsız ve kayıtlı sermaye çıkarabilmeleri ve istikrarsız bir dış serbesti ortamında aşırı rezerv biriktirme çabaları sonucunda dış borç yükünde denetimsiz bir büyüme gerçekleşmiştir<sup>82</sup>. Buradan hareketle, artan borç yükü ve faiz yükümlülüklerinin yerine getirilebilmesi için uygulamaya konulan mali disiplin (faiz dışı fazla hedefleri çerçevesinde; kamu harcamaların azaltılması ya da vergilerle kamu gelirlerinin arttırılması) politikaları en çok ülkedeki çalışan kesimleri etkilemiştir.

Türkiye’de 1980 sonrasındaki büyüme hızları dikkate alındığında, 1989–2002 dönemleri (14 yıl) için hesaplanan yıllık ortalama büyüme hızı %3,2 düzeyindedir<sup>83</sup>. Bu dönemlerdeki büyüme hızı Cumhuriyet tarihinin en düşük seviyesinde seyretmiştir. 1980 sonrasında Türkiye’nin ekonomik gelişiminde çalkantılı bir büyüme süreci yaşanmaya başlanmıştır. Bu çalkantılı süreç Türkiye Ekonomisinde özellikle 1990’lardan sonra, sermaye hareketlerindeki dalgalanmaların etkisi ile sık sık tekrarlanan finansal krizlerin yaşanmasına neden olmuştur. Nitekim bugüne kadar 1994, 2001 ve 2008 olmak üzere üç büyük kriz yaşanmış ve ülkenin makro-ekonomik göstergeleri olumsuz etkilenmiştir.

---

<sup>82</sup> Boratav, a.g.e., s. 183

<sup>83</sup> Boratav, a.g.e., s. 185.

**Tablo 1: Başlıca Makro-Ekonomik Göstergeler 1988-2002**

Göstergeler	1998	2002
Milli Gelir Endeks	100.0	152.6
Enflasyon Oranı (%)	70.5	50.1*
Birikim Oranı (%)	26.1	16.4
İhracat (Milyon \$)	11.662	39.147
İthalat (Milyon \$)	13.545	47.782
Cari Denge/ GSMH (%)	+ 1.8	- 1.0
Dış Borç (Milyon \$)	40.722	133.196**
Dış Borç Yükü (%)	37.1	52.4
KKBG/GSMH (%)	4.8	10.3

**Kaynak:** Boratav, Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi*, İmge Yayınları, Ankara, 2003, s. 159.

**Notlar:** Birikim Oranı; Gayri safi sermaye birikiminin gayri safi yurt içi hâsılaya oranı. KKBG; Kamu kesimi borçlanma gereksinimi. Dış borç yükü; dış borç anapara ve faiz ödemelerinin mal ve hizmet ihraç gelirleri oranı. \* 12 aylık ortalama; \*\* Mart 2003

2000'lerin başı Türkiye ekonomisi için önemli dönüm noktalarından biridir. Bu dönemde 'Enflasyonla Mücadele Programı' (2000–2002) ve 'Güçlü ekonomiye Geçiş Programı' (2002–2004) uygulanmaya başlamıştır. Uygulamaya konulan bu programlar sonraki dönemlerde ülke ekonomisine yön vermiştir. Bu açılarından programlarda varılmak istenen hedef belli noktaları ile bugünkü Türkiye ekonomisinin tezahürünü oluşturmaktadır. Enflasyonla Mücadele Programının temel hedefi (EMP) ekonomide kamu açıklarını kontrol altına alarak faiz haddini ve enflasyonu düşürmeyi hedeflemek ve istikrarı kalıcı biçimde tesis etmektir. Bu kapsamda enflasyon üç yıl içerisinde %5 düzeyine çekilecekti<sup>84</sup>. Yine, program süresince GSMH'nın 2000 yılında % 5,6, 2001'de %5,2 ve 2002'de %5,8 oranında büyümesi planlanmıştır. Cari işlemler dengesi/ GSMH oranı ise 2000'de %-1,8, 2001'de %-1,6 ve 2002'de %-1,5 olacaktı<sup>85</sup>. Ulaşılmak istenen hedefler doğrultusunda para ve döviz kuru politikaları çerçevesinde nominal döviz kuru çapası uygulamasından dalgalı kur uygulamasına geçildi. Kamu kesimi dengesi çerçevesinde kamu kesimindeki maaş ve ücretlere yapılacak zamlar askıya alındı, faiz dışı fazla için kamu harcamalarında kesintiye gidildi ve özellikle bu dönemle

<sup>84</sup> TÜFE ve TEFE 2000 yılının sonunda sırasıyla %20 ve %25 düzeyindeydi.

<sup>85</sup> Şahin, Hüseyin, *Türkiye Ekonomisi*, Ezgi Yayınları, Bursa, 2002, s. 249.

birlikte özelleştirmelere hız verildi. Son olarak yapısal programlar çerçevesinde sosyal güvenlik reformu, tarımsal destekleme reformu, yerel yönetimler reformu ve mali yeniden yapılandırma gibi birçok hedef konulmuştu<sup>86</sup>. Ancak EMP programı 2001’de yaşanan krizle birlikte yerini Güçlü ekonomiye geçiş programına (GEGP) bırakmıştır. GEGP, EMP’de olduğu gibi benzer hedeflere ulaşmak için geliştirilmiştir. Nihayetinde, her iki programın taslağı IMF ile yakın izleme anlaşmaları çerçevesinde çizilmiştir. Ancak GEGP, EMP’ye kıyasla daha fazla uygulama alanı bulmuştur. Nitekim Türkiye’nin bugünkü sosyal ve ekonomik yapısı GEGP çerçevesinde gerçekleştirilen politikalar çerçevesinde oluşmuştur.

Tablo 2 Türkiye Ekonomisinin 2002–2004 yılları arasındaki temel makro-ekonomik gelişmelerini göstermektedir. Bu dönemlerde iki önemli program uygulamaya konulmuştur. Görüldüğü üzere hedefler tam olarak tutturulmasa da enflasyonda azalma, büyüme hızında artış sağlanmıştır. Ancak ülkenin borç stoku ve cari açığı artmaya devam etmiştir. Enflasyon ve büyüme hızında sağlanan başarıların toplumdaki yansıması eşit ve gelişme yönünde olmamıştır. Yapısal programlar çerçevesinde sağlıktan, eğitime ve istihdam ediliş biçimlerine kadar bir çok alanda da yeniden yapılandırma politikalarına gidilmesi özellikle çalışan ve yoksul kesimleri olumsuz etkilemiştir.

---

<sup>86</sup> A.g.e., s. 249-252.

**Tablo 2:Türkiye Ekonomisinde Makro Ekonomik Gelişmeler 2002–2004**

GÖSTERGELER	2002	2003	2004
GSMH Büyüme Hızı	7.8	5.9	9.7*
GSMH (Milyar \$)	181.7	238.9	283.9*
Enflasyon (TÜFE %)	29.7	18.4	9.3
Enflasyon (TEFE %)	50.1	25.5	11.1
Konsolide Bütçe Borç Stoku	148.5	202.7	226.8**
İç Borç Stoku (Miyar \$)	91.7	139.3	159.1**
Dış Borç stoku (Milyar \$)	56.8	63.4	67.7**
Toplam Dış Borç Stoku	130.3	145.8	153.2*
Dış Ticaret Dengesi	-15.6	-22.2	-34.5
İhracat	35.9	47.1	62.7
İthalat	51.5	69.3	97.2
Cari İşlemler Dengesi	-1.5	-8.1	-15.6
Cari İşlemler Dengesi/ GSMH	-0.8	-2.8	-5.3
Açık İşsizlik Oranı	10.3	10.5	10.0

**Kaynak:** Bağımsız Sosyal Bilimciler,2005 Başında Türkiye'nin Ekonomik ve Siyasal Yaşamı Üzerine Değerlendirmeler, TMMOB, 2005 \* 2004 yılı 3. çeyrek itibariyle \* 2004 yılı kasım ayı itibariyle

Türkiye 2000'li yıllarla birlikte ekonomide bu denli bir dönüşüm sergilerken yoksulluk göstergelerinin ne yönde bir değişim gösterdiği Tablo 3, 4 ve 5'teki verilerden gözlemlenebilir. Tablolarda Türkiye'de yoksul kimselerin yoksulluk düzeylerine ve yoksullaşma eğilimlerine ilişkin veriler vermektedir. TÜİK'in elde ettiği verilere göre, 2005 yılında Türkiye'de fertlerin yaklaşık % 0.87'si yani 623 bin kişi sadece gıda harcamalarını içeren açlık sınırının, % 20.5'i yani 14 681 bin kişi ise gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Kişi başı günlük harcaması satın alma gücü paritesine göre 1 Doların altında kalarak yaşamlarını sürdürenlerin oranı %0.01 yani yaklaşık 10 bin kişi olarak hesaplanmıştır. Verilere göre 2002–2005 yılları arasında gıda yoksulluğu (açlık) %1.35'ten, %0.87'ye gerilemiştir. Yoksulluk bu dönemlerde gıda+gıda dışı olarak hesaplandığında da %26'dan %21'e bir düşüş olduğu görülmektedir. Ancak harcama esaslı görelî yoksulluk 2002–2005 yılların arasında %14 düzeyinden %16 düzeyine bir artış göstermiştir. TÜİK'in yapmış olduğu hesaplamalarda 2005 yılında 4 kişilik hanenin aylık açlık sınırı 190 lira ve yoksulluk

sınırı ise 478 lira olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla tablodaki veriler belirlenen açlık ve yoksulluk rakamlarına göre değerlendirilmelidir. Bu rakamlar farklı kurumların hesaplamalarına göre değişiklik göstermektedir.

**Tablo 3:Yoksulluk sınırı yöntemlerine göre fert yoksulluk oranları**

Yöntem	Türkiye				Kent				Kır			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
Gıda yoksulluğu (Açlık)	1.35	1.29	1.29	0.87	0.92	0.74	0.62	0.64	2.01	2.15	2.36	1.24
Yoksulluk (gıda+gıdadışı)	26.96	28.12	25.6	20.50	21.95	22.30	16.57	12.83	34.48	37.13	39.97	32.95
Kişi başına günlük 1\$'ın altı	0.20	0.01	0.02	0.01	0.03	0.01	0.01	0.00	0.46	0.01	0.02	0.04
Kişi başına günlük 2.15\$'ın altı	3.04	2.39	2.49	1.55	2.37	1.54	1.23	0.97	4.06	3.71	4.51	2.49
Kişi başına günlük 4.3\$'ın altı	30.30	23.75	20.8	16.36	24.62	18.31	13.51	10.05	38.82	32.1	32.62	26.59
Harcama esaslı görel yoksulluk	14.74	15.51	14.1	16.16	11.33	11.26	8.34	9.89	19.86	22.0	23.48	26.35

**Kaynak:** TÜİK, 2005 Hanehalkı Yoksulluk Sonuçlar, www.tuik.gov.tr, (Erişim Tarihi: 30.12.2009)

(1) Satın alma gücü paritesine (SGP) göre 1 \$'ın karşılığı olarak 2002 yılı için 618 281 TL; 2003 yılı için 732 480 TL; 2004 yılı için 780 121 TL ve 2005 yılı için ise 0.830400 YTL kullanılmıştır.

(2) Eşdeğer fert başına tüketim harcaması medyan değerinin %50'si esas alınmıştır.

**Tablo 4:Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Yoksul Fert Sayısı**

Yöntemler	Türkiye				Kent				Kır			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
Gıda yoksulluğu (Açlık)	926	894	909	623	376	311	269	284	550	584	640	339
Yoksulluk (gıda+gıda dışı)	18441	19458	17991	14681	9011	9377	7146	5687	9429	10081	10846	8944
Kişi başına günlük 1\$'in altı	136	9	11	10	10	5	5	0	126	4	5	10
Kişi başına günlük 2.15\$'in altı	2082	1655	1752	1190	971	648	529	430	1111	1007	1223	679
Kişi başına günlük 4.3\$'in altı	20721	16433	14681	11712	10106	7696	5827	4454	10615	8737	8854	7259
Harcama esaslı görelî yoksulluk	10080	10730	9967	11574	4651	4734	3596	4381	5430	5996	6371	7193

**Kaynak:** TÜİK, 2005 Hanehalkı Yoksulluk Sonuçlar, www.tuik.gov.tr (Erişim Tarihi: 30.12.2009)

(1) Satın alma gücü paritesine (SGP) göre 1 \$'ın karşılığı olarak 2002 yılı için 618 281 TL; 2003 yılı için 732 480 TL; 2004 yılı için 780 121 TL ve 2005 yılı için ise 0.830400 YTL kullanılmıştır.

(2) Eşdeğer fert başına tüketim harcaması medyan değerinin %50'si esas alınmıştır.

Yani, TÜİK'e göre 2005 yılında 4 kişilik bir aile, kişi başına günlük 2100 kaloriyi 190 TL'ye sağlayabilmektedir. TÜİK'e göre, 190 TL'lik yeterli kalori alamayan açlık sınırı altında sayılmakta ve Türkiye için sayıları 72 milyonda sadece binlerle ifade edilmektedir. Örneğin, tablo 4'te açlık sınırındaki yoksul fert sayısı 2005 yılı hesaplamalarına göre 623 bindir. TÜİK'e göre 190 lira, 4 kişilik bir aile için günde üç öğün olmak üzere bir aylık yaşamları için (en azından aç kalmamaları için) yeterli bir meblağdır. TÜİK belirlemiş olduğu açlık sınırı tutarı, Dünya Bankası'nın açlık sınırı tanıma dayanmaktadır. Dünya Bankası'na göre açlık sınır, günde 1 doların altında yaşamak olarak tanımlanmaktadır. Benzer bir şekilde TÜİK'in 2005 yılında 190 Lira olarak belirlediği açlık sınırını, Türk-İş 2004 yılında 513 Lira olarak belirlemiştir. Türk-İş ve TÜİK'in açlık sınırı meblağları arasındaki fark yaklaşık olarak 350 lira'dır. Diğer bir ifade ile aradaki fark ile (TÜİK'e göre) başka bir aile açlık sınırından kurtulabilmektedir. Tablolarda da görüldüğü gibi açlık sınırının yanında bir de

yoksulluk sınırı vardır. Yoksulluk sınırı, gıda+ gıda dışı (eğitim, sağlık, barınma ve ulaşım) insani ihtiyaçlara yapılan harcamalarla ifade edilmektedir. TÜİK'in yoksulluk sınırı için belirlemiş olduğu tutar yine 4 kişilik bir aile için 478 liradır. Oysa Türk-İş 4 kişilik bir ailenin gıda ve gıda dışı harcamaları için ayda gerekli olan asgari geliri 1600 Lira olarak belirlemiştir. Dolayısıyla Türkiye'deki yoksulluğun boyutu açlık ve yoksulluk sınırı düzeylerine göre değişebilmektedir. Bu nedenle, sadece TÜİK'in yoksulluğa ilişkin verilerini dikkate alınmasıyla yapılacak yorum beraberinde bir takım ön varsayımların kabulünü de gerektirmektedir.

TÜİK'in 2005 yılında yayınlamış olduğu hanehalkının harcama türlerine göre aylık tüketim harcamasının dağılımı verilerine göre gıda+gıda dışı harcamaların yoksulluk sınırında belirlenen meblağa kıyasla oldukça yüksek olduğu dikkati çekmektedir. Tablo 5'teki verilere göre sadece konut, gıda, alkolsüz içecekler, eğitim ve sağlık harcamalarının tutarı 600 lira düzeyindedir. Oysa TÜİK'in 2005 yılı yoksulluk sınırı için (gıda+gıda dışı harcamaları) belirlediği meblağ 478 liradır. Bu nedenle sadece yoksulluk göstergeleri üzerinden ülkenin sosyal ve ekonomik yapısı hakkında bir sonuca varılamamaktadır. Yoksulluk, ülkenin diğer makro ekonomik göstergeleri ile birlikte değerlendirildiğinde bir fikir oluşturmaktadır. Tablo 2, 3, 4 ve 5 Türkiye'de 2002–2005 dönemleri arasındaki yoksulluğu göstermektedir. Bu dönemler ayrıca EMP ve GEGP'nin uygulamaya konulduğu dönemlerdir. Son tahlilde, 2002–2005 dönemleri arasında TÜİK'den elde edilen verilere göre yoksulluk azalmaktadır. Ancak, sivil toplum kuruluşlarından elde edilen verilere göre ise yoksulluk artmaktadır. Bunun başlıca nedeni 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz ve bu krizden etkilenen reel sektörün istihdam kaybı ve artan işsizliktir. Yine, 2001 krizi ile birlikte orta gelirli kimselerin de büyük ölçüde gelir kayıpları yaşadığı dikkate alınmalıdır.

Türkiye'deki yoksulluk gelişmiş ülkelerden farklı olarak yeknesak değildir, yapısal sorunlardan kaynaklı farklı özellikleri içerisinde barındırmaktadır. Örneğin, tarım sektörüne yönelik neoliberal politikalar sonucunda Türkiye'de kent ve kırsal arasındaki çelişki giderek derinleşmiştir ve özellikle son yıllarda kırsaldan kentlere yoksul göçü yaşanmaktadır. Benzer şekilde bölgeler arasındaki yoksullaşma nedenleri ve yoksulluk profilindeki farklılıklar yoksulluğa ilişkin Türkiye özgülünde dikkate

alınması gereken bir başka önemli husustur. Yine, yoksulluk çalışmalarında gözden kaçan ancak önemle durulması gereken bir diğer konu da yoksul kadınlardır. Türkiye, toplumsal cinsiyet ayrımcılığı noktasında gerek gelişmiş gerekse de gelişmekte olan ülkelerin gerisinde kalmaktadır. Yani Türkiye’de ki yoksulluğun geniş bir kısmını, istihdamdaki cinsiyet ayrımcılığı ve egemen olan ataerkil anlayıştan ötürü kadınlar oluşturmaktadır. Tüm bu ayırt edici farklılıklarla birlikte, Türkiye’deki yoksulluğun boyutu istatistikî verilerin aksine oldukça geniştir.

**Tablo 5:Harcama Türlerine Göre Aylık Ortalama Tüketim Harcamasının Dağılımı 2004-2005**

Harcama türleri	2004			2005		
	Toplam aylık tüketim harcaması		Hanehalkı başına ortalama aylık harcama	Toplam aylık tüketim harcaması		Hanehalkı başına ortalama aylık harcama
	(YTL)	(%)	(YTL)	(YTL)	(%)	(YTL)
<b>Toplam</b>	<b>15 206 488 646</b>	<b>100,0</b>	<b>889</b>	<b>19 149 801 330</b>	<b>100.0</b>	<b>1 091</b>
Gıda ve alkolsüz içecekler	4 018 013 416	26.4	235	4 764 370 652	24.9	271
Alkollü içecek, sigara ve tütün	657 762 853	4.3	38	792 888 256	4.1	45
Giyim ve ayakkabı	991 133 490	6.5	58	1 188 637 887	6.2	68
Konut ve kira	4 103 971 339	27.0	240	4 962 096 876	25.9	283
Ev eşyası	1 007 248 042	6.6	59	1 298 002 888	6.8	74
Sağlık	340 462 899	2.2	20	428 626 944	2.2	24
Ulaştırma	1 438 982 760	9.5	84	2 414 094 273	12.6	138
Haberleşme	680 884 642	4.5	40	826 944 800	4.3	47
Kültür, eğlence	374 584 523	2.5	22	487 188 697	2.5	28
Eğitim hizmetleri	317 119 451	2.1	19	358 012 851	1.9	20
Otel, lokanta, pastane	682 266 342	4.5	40	839 091 832	4.4	48
Çeşitli mal ve hizmetler	594 058 890	3.9	35	789 845 374	4.1	45

**Kaynak:** TÜİK, 2005 Hanehalkı Tüketim Harcaması Sonuçları, www.tuik.gov.tr, (Erişim Tarihi: 30.12.2009).

### 1.1. Gelir Türlerine Göre Yoksulluk

Çeşitli sosyal sınıfların yaşam koşulları ve hayat standartları arasındaki fark eşitsizlik olarak tanımlanmaktadır. Gelir eşitsizliği ise, belirli bir orandaki nüfus diliminin milli gelirden aldığı pay ile aynı orandaki bir başka nüfus diliminin milli gelirden aldığı pay arasındaki farklılığı göstermektedir. Türkiye’de, 2007 yılında, hanehalkı kullanılabilir gelirine göre oluşturulan yüzde 20’lik hanehalkı gruplarından en yüksek gelire sahip gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay % 46,9 iken, en düşük gelire sahip gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay % 5,8 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 6). Buna göre, son yüzde 20’lik grubun toplam gelirden aldığı pay, ilk yüzde 20’lik gruba göre 8,1 kat daha fazladır. Aynı gösterge, 2006 yılı sonuçlarına göre 9,5 kat olarak hesaplanmıştır.

Gelir dağılımı eşitsizliği ölçütlerinden olan gini katsayısı, sifıra yaklaştıkça gelir dağılımında eşitliği, 1’e yaklaştıkça gelir dağılımında bozulmayı ifade etmektedir. 2006 yılı sonuçlarına göre gini katsayısı 0,43 iken, 2007 yılı sonuçlarına göre 0,02 puanlık bir düşüş göstererek 0,41 olarak hesaplanmıştır. Bu katsayı, 2007 yıllı sonuçlarına göre kentsel yerleşim yerleri için 0,39, kırsal yerleşim yerleri için ise 0,38 olarak hesaplanmıştır (Tablo 6).

**Tablo 6: Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Gelire Göre Sıralı Yüzde 20’lik Gruplar**

Yüzde 20’lik fert grupları	Türkiye		Kent		Kır	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
<b>Toplam</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>İlk %20</b>	5.1	5.8	5.5	6.2	5.6	6.4
<b>İkinci %20</b>	9.9	10.6	10.3	11.0	10.2	11.1
<b>Üçüncü %20</b>	14.8	15.2	15.0	15.3	15.3	16.0
<b>Dördüncü %20</b>	21.9	21.5	21.8	21.2	22.6	22.3
<b>Son%20</b>	48.4	46.9	47.5	46.2	46.3	44.2
<b>Gini katsayısı</b>	0.43	0.41	0.42	0.39	0.41	0.38
<b>Son %20/İlk %20</b>	9.5	8.1	8.6	7.5	8.3	6.9

**Kaynak:** TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Sonuçları, 2006–2007, www.tuik.gov.tr (Erişim Tarihi: 11.03.2010).

Hanehalkı Kullanılabilir Gelirine Göre Sıralı Yüzde 20'lik Gruplar ve Gelir Türlerine Göre Yıllık Gelirlerin Oransal Dağılımı dikkate alındığında, 2007 sonuçlarına göre, beşinci %20'lik dilimde maaş-ücret gelirleri % 40.4'lük oranla toplam gelir içerisinde en fazla paya sahiptir. İkinci sırada %26.7'lik bir payla müteşebbis gelirleri ve üçüncü sırada ise %15.6 ile sosyal transferler yer almaktadır. İlk %20'lik dilimde, ilk sırada %25.6'lık bir payla müteşebbis gelirleri, ikinci sırada %24.2'lik bir payla ücret ve maaş gelirleri ve üçüncü sırada %21.3'lük bir payla yevmiye gelirleri yer almaktadır. Sosyal transferler ilk %20'lik dilimde %14.3'lük bir payla 4. sırada yer almaktadır (Tablo 7).

Tablo 8 incelendiğinde ise, asgari ücrette çalışanların ve memurların asgari temel tüketimin karşılanmasında güçlük çektiği görülmektedir. Bu durum, asgari ücrette çalışanlar ve memurlar arasında yoksulluğun yüksek düzeylerde seyrettiğini göstermektedir.

**Tablo 7: Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Gelirine Göre Sıralı Yüzde 20'lik Gruplar ve Gelir Türlerine Göre Yıllık Gelirlerin Oransal Dağılımı 2006–2007**

Gelir Türleri	İlk %20		İkinci %20		Üçüncü %20		Dördüncü %20		Beşinci %20	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
<b>Toplam</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Maaş ve Ücret</b>	23,0	24,2	38,5	37,0	42,0	39,8	44,0	43,0	41,0	40,4
<b>Yevmiye</b>	24,8	21,3	11,4	10,9	5,2	6,1	2,6	3,6	0,7	0,6
<b>Müteşebbis</b>	25,6	26,1	23,1	22,3	18,9	19,5	19,5	17,3	27,7	26,7
<b>Gayrimenkul</b>	1,2	1,8	1,1	1,8	1,6	1,8	2,3	3,1	4,4	5,7
<b>Menkul kıymatlar</b>	2,9	4,3	3,9	5,4	4,3	6,5	5,4	6,6	7,5	7,9
<b>Sosyal Transferler</b>	13,3	14,3	15,9	17,5	22,8	22,2	21,7	22,9	15,4	15,6
<b>Haneler arası transferler</b>	7,7	6,6	4,5	3,8	3,3	2,9	2,9	2,2	2,1	2,2
<b>Diğer Gelirler</b>	1,5	1,5	1,4	1,2	1,9	1,3	1,7	1,4	1,2	0,9

**Kaynak:** TÜİK, 2006 ve 2007 Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr), (Erişim Tarihi: 30.12.2009)

**Tablo 8: Ücret ve Maaşların Asgari Temel Tüketimi Karşılama Oranları**

	ASGARİ ÜCRETLİ	MEMUR	ÖZEL KESİM İŞÇİSİ	KAMU İŞÇİSİ
1996	0.14	0.41	0.61	0.63
1997	0.15	0.47	0.59	0.74
1998	0.14	0.46	0.67	0.72
1999	0.20	0.51	0.81	1.10
2000	0.18	0.48	0.85	1.23
2001	0.16	0.47	0.70	1.11
2002	0.17	0.49	0.68	0.99
2003	0.17	0.46	0.64	0.95
2004	0.21	0.48	-	0.93

**Kaynak:** CHP, Türkiye’de Yoksulluk Gerçeği, Yoksulluk Çalışma Grubu, 2005

## **1.2. Kırsal ve Kentsel Yoksulluk**

Türkiye’de yaşanan sosyal ve ekonomik dönüşümde en sancılı alanlardan biri, kuşkusuz, tarımdır. Hemen hemen her alanda gerçekleşen neoliberal yeniden yapılandırma süreci eş zamanlı olarak sosyal-sınıfsal yapıdaki değişimlerle birlikte kır ve kent arasında demografik kaydırmalara hız kazandırmıştır. Yaşanan süreç, kırın kente, tarımın sanayiye bağımlılığını arttırdığı gibi kırlardan kentlere doğru hızlı ve büyük nüfus kaymalarına neden olmuştur. Tablo 9, 1970–2003 tarihleri arasındaki Türkiye’nin kent ve kır nüfusunu vermektedir. Tablodaki verilere göre, 1973 yılından 2003 yılına doğru kent nüfusu sürekli artış gösterirken, kır nüfusunda büyük bir oranda azalma meydana gelmiştir. Yıllar itibariyle kent nüfusunun toplam nüfusa oranı %28.7’den %60.8’e çıkarken, kır nüfusunun toplam nüfusa oranı %71.3 oranından %39.2 düzeyine gerilemiştir.

**Tablo. 9: Kır-Kent Nüfusu 1970–2003**

YIL	TOPLAM NÜFUS	KENT NÜFUSU	KENT NÜFUS ORANI	KIR NÜFUSU	KIR NÜFUS ORANI
1970(2)	35.605.176	10.221.530	25.383.646	28,7	71.3
1975(2)	40.347.719	13.271.801	32,9	27.075.918	67.1
1980(2)	44.736.957	16.064.681	35,9	28.672.276	64.1
1985(2)	50.664.458	23.238.030	45,9	27.426.428	54.1
1990(2)	56.473.035	28.958.300	51,3	27.514.735	48.7
2000(3)	67.420.000	39.815.727	59,1	27.604.273	40.9
2001(3)	68.529.000	40.881.741	59,6	27.647.259	40.4
2002(3)	69.626.000	41.953.824	60,2	27.672.176	39.8
2003(3)	70.712.000	43.033.989	60,8	27.678.011	39.2

**Kaynak:** DPT, www.dpt.gov.tr, (Erişim Tarihi: 05.04.2010).

(1) Kent, 20 bin ve daha fazla nüfusu olan yerleşmedir, (2) Sayım Tarihi İtibariyle, (3) Yıl Ortası İtibariyle Tahmini

Kır nüfusunun bu denli gerilemesinin temel nedeni kırdan kente yaşanan göçlerdir. Türkiye’de göçlerin rotasına baktığımızda daha çok ekonomik yönden geri kalmış doğu bölgelerinden, gelişmiş batı bölgelerine doğru bir yönde olduğu gözlemlenmektedir. Türkiye’de yaşanan iç göçün temel nedenleri arasında; kırsal nüfusun tarımdan elde ettiği gelirin oldukça düşük olması, modern sektörlerin oluştuğu kentlerin cazip hale gelmesi, iç ticaret hadlerinin tarım aleyhine gelişmiş olması, tarımda yaşanan neoliberal dönüşüm ile tarımsal faaliyetlerdeki gerileme, kentlerde ulaşım, iletişim ve teknoloji ağlarına erişimin kolay olması gibi etmenler yer almaktadır<sup>87</sup>. Bunların yanında, kentlerde eğitimin, sağlığın, sosyal ve kültürel faaliyetlerin gelişmiş olması da, kentlere göç etme eğilimini arttırmaktadır. Türkiye’de 1985 ve 2000 yılları arasında gerçekleşen iç göç rakamlarına ve göç edilen bölgelere

<sup>87</sup> Çelik, Fatih, “Türkiye’de İç Göçler: 1980-2000”, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 22, Yıl: 2007/1, s. 90.

bakıldığında, yaşanan göçün daha çok ekonomik karakterlerde olduğu gözlemlenmektedir. Bu tarihlerde en çok göç alan bölgeler arasında gelir dağılımının yüksek olduğu ve sanayi sektörünün gelişmiş olduğu Marmara ve Ege bölgesi yer almaktadır. 1985 yılında bu bölgelere doğru yaşanan göç, Marmara’da %3,9, Ege’de % 1,4 olmak üzere, toplamda %5,3 olarak gerçekleşmiştir. Marmara bölgesine göç oranları 1990’lı yıllarda artış göstererek % 7,1 seviyelerinde gerçekleşmiştir. 2000 yılına gelindiğinde bu oran %3.5 düzeyine düşmüştür. Ege bölgesine gerçekleşen göç oranı 1990’larda %2,7’dir. 2000 yılına gelindiğinde ise bu oran %2,2 olarak gerçekleşmiştir. En fazla göç alan illerin başında; Kocaeli, İstanbul ve Antalya bulunmaktadır. Göçün en çok bu üç il arasında gerçekleşmesinin nedeni bu illerde sanayi ve turizm sektörlerinin gelişmiş olmasıdır. Türkiye’de 1980 ve 2000 yılları arasında en çok göç veren iller arasında ise Kars, Tunceli, Siirt, Gümüşhane vb. daha çok doğu illerinin olduğu görülmektedir<sup>88</sup>.

Türkiye’de tarımda yaşanan en köklü dönüşüm 2000-2008 dönemleri arasında uygulamaya konulan Dünya Bankası patentli TRUP/ARIP projeleri ile gerçekleştirilmiştir<sup>89</sup>. Nitekim tarımdaki bu yapısal dönüşüm sürecinin sonuçları oldukça yıkıcı olmuştur. Bu dönüşümün sonuçları ve kırdaki yaşayan hanehalkına etkileri şu şekildedir<sup>90</sup>:

- Tarımsal üretimdeki istikrarsızlığın yanında ortalama tarımsal katma değerdeki artış ulusal gelir artışın çok gerisinde kalmış ve tarımın GSYİH içindeki payı hızla gerilemiştir. 2002’de %12 olan bu pay 2008 itibarıyla % 7.8’e düşmüştür.
- 2000-2008 yıllarında tarım ürünleri dış ticareti negatif bakiye vermiştir. Bunun temel nedeni yurt içi tarımsal ürün üretiminde girdi (mazot, tohum gibi) maliyetlerin yüksek olmasından ötürü yurt dışında daha ucuza tarımsal ürünlerin ihraç edilmesidir.
- Destekleme kurumların, tarıma girdi sağlayan KİT’lerin özelleştirilmesi ile tarımda teknolojik ve alt yapı yatırımların yapılamaması dolayısıyla maliyetlerin

---

<sup>88</sup> A.g.m., s. 92.

<sup>89</sup> Bağımsız Sosyal Bilimciler, Türkiye’de ve Dünyada Ekonomik Bunalım 2008-2009, Yordam Yayınları, İstanbul, 2009, s. 45.

<sup>90</sup> Bağımsız Sosyal Bilimciler (2009), a.g.e.,s. 45-49.

artmasıyla kendi hesabına çalışan tarım üreticilerin ücretli, yevmiyeli iş gücü piyasalarına kayması

- Tüm bu olumsuz gelişmelerden ötürü tarımsal istihdamda büyük gerilemelerin yaşanması, tarım üreticilerinin tarımsal faaliyetlerinden dolayı zarar etmesinden ötürü faaliyetlerini durdurması ya da başka üretim faaliyetlerine geçmesi

Tarımda yaşanan bu olumsuz süreç Türkiye'nin sosyal ve sınıfsal yapısını önemli ölçüde değiştirmiştir. Öncelikle tarımsal faaliyetleri bırakan ya da geçici faaliyet haline getiren üreticilerin sürekli bir iş bulma umuduyla kentlere gelmesi kentlerde iş gücü fazlalığına neden olmuştur. Tarım işçileri öncesinde istihdam edildikleri alanların kalifiye gerektirmemesinden ve eğitim düzeylerinin düşük olmasından ötürü kentlerde daha çok nitelik gerektirmeyen, sosyal güvence ve sendikal haklardan yoksun ve düşük ücretlerde çalışmak zorunda kalmıştır. Diğer taraftan yedek işgücünün artmasıyla ve ücretlerin aşağı yönde baskılanmasıyla kent emekçilerinin asgari yaşam düzeyleri gerilemeye başlamıştır. Böylelikle, bir yandan kentlerde yoksulluk birikirken diğer yandan tarımsal faaliyetlerdeki gerilemeyle kırdaki nüfus düzeyi azalmakta ve geçim zorlaşmaktadır.

2009 yılı TÜİK verilerine göre, Toplam nüfusun % 75,5'i (54.807.219 kişi) il ve ilçe merkezlerinde ikamet ederken, % 24,5'i (17.754.093 kişi) belde ve köylerde ikamet etmektedir<sup>91</sup>. Yoksulluk oranları dikkate alındığında ise kent ve kır arasındaki farklılık oldukça fazladır. TÜİK'in 2008 yoksulluk çalışması sonuçlarına göre kırsal yerleşim yerlerinde yaşayanların 2008 yılında yoksulluk oranları %34.62 iken bu oran kentsel yerlerde yaşayanlar için %10.36 düzeyinde gerçekleşmiştir.

---

<sup>91</sup> TÜİK, 2009, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Nüfus Sayım sonuçları, www.tuik.gov.tr, (Erişim Tarihi: 01.02.2010).

### 1.3. Bölgesel Farklılıklara Göre Yoksulluk

Türkiye'nin 'stratejik' olarak hemen hemen her bölgesi farklı ülkelerle komşudur. Tabiatıyla her bölgenin salt coğrafi özelliklerinden ötürü sahip olduğu doğal kaynaklarıyla komşu olduğu ülkelerle ticaret halinde olması beklenir. Ancak, ticaret doğası gereği karlı olana yatırım yapmayı gerektirir. Bu nedenle örneğin bölgede sınırdaş ülkelerin ihtiyacı olduğu kaynaklar yaratılsa dahi sınırdaş ülkeler ihtiyacı olduğu ürünü mesafe olarak çok daha uzak ülkelere tedarik edebilir. Bu nedenle, ticaretin esasını sadece mesafe oluşturmamakta, düşük maliyetli üretim, ulaşım imkânları, ticarete konu olacak ürünün üretimi için gerekli alt yapı yatırımları (yol, su, enerji gibi), nitelikli iş gücü, teknolojik donanım, erişilmesi olanaklı enformasyon, gelişkin pazar gibi birçok etmen de ticaretin esasını oluşturmaktadır. Bugün, ticarete tüm diğer şeylerin önem kazanmasının tezahürü küresel ticarettir. Küresel ticaret, sermayenin ve emeğin hareket serbestliliği, uzak mesafeleri çok yakına, uzun zamanları ise en kısa sürelerle çevirebilmektedir. Haliyle, bugün dört tarafı denizle çevrili bir ada ülkesinin dünya ticaretinde önemli bir rol oynayabileceği gerçeğiyle karşılaşılabilir. Diğer taraftan küresel ticareten hareketle bir ülkenin ticari hacminin gelişmesi ya da ekonomik olarak büyümesi de ülkenin geneline veya toplumun her kesimine mal edilemez. Nitekim Türkiye özgülünde bu durum çok daha belirgindir. Tablo 10'da Türkiye'de bölgeler itibarıyla kişi başına gelir rakamlarını göstermektedir.

**Tablo 10:Bölgeler İtibariyle Kişi Başına Düşen Gelir\***

BÖLGELER	1987	1990	1995	2000	2001
Marmara	23	2.274	2.455	2.621	2.319
Ege	763	1823	1987	2234	2030
İç Anadolu	1335	1365	1506	1650	1480
Akdeniz	1393	1482	1555	1608	1498
Karadeniz	929	1002	1098	1280	1194
G.D. Anadolu	856	891	954	926	905
D. Anadolu	579	616	648	635	620
Türkiye	1422	1487	1624	1761	1601

**Kaynak:** Kaynak: CHP, Türkiye’de Yoksulluk Gerçeği, Yoksulluk Çalışma Grubu, 2005  
\*1987 Yılı Fiyatları ile bin TL

Tablodaki verilere göre, Güney Doğu, Doğu Anadolu ve Karadeniz Bölgelerinin diğer bölgelere oranla önemli ölçüde düşük gelir ve refah düzeyine sahip oldukları gözlemlenmektedir. Örneğin 2001 yılında Türkiye’nin en gelişmiş bölgesi, kişi başına düşen gelirin diğer bölgelere kıyasla fazla olmasından ötürü, Marmara Bölgesi’dir. Tablodan da anlaşılacağı üzere bir ülkede üretilen milli hâsıla bölgeler arasında eşit dağılmayacağı gibi bölgelerin ülke hâsılasına katkısı da aynı ölçüde eşit olmamaktadır (Tablo 11).

**Tablo 11: Bölgelerin GSYİH İçindeki Payları (Yüzde)**

BÖLGELER	1987	1990	1995	2000	2001
Marmara	35.3	35.9	37.2	38.0	37.2
Ege	16.6	16.5	17.0	16.8	16.7
İç Anadolu	16.9	16.2	15.9	16.1	15.8
Akdeniz	12.0	12.4	12.1	11.7	12.0
Karadeniz	10.0	9.7	9.1	9.1	9.2
G. D. Anadolu	5.2	5.4	5.2	5.1	5.5
Doğu Anadolu	4.1	4.0	3.5	3.3	3.5
Türkiye	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

**Kaynak:** Kaynak: CHP, Türkiye’de Yoksulluk Gerçeği, Yoksulluk Çalışma Grubu, 2005.

Marmara Bölgesi, 1987-2001 dönemleri arasında, GSYİH’ndaki payda diğer bölgelere kıyasla hep ön sıradadır. G. D Anadolu ve D. Anadolu bölgelerinin GSYİH’deki payları ise her dönemde oldukça düşük seviyelerde seyretmiştir.

Tarihsel olarak ele alındığında, Türkiye’de bölgeler arasındaki eşitsizliğin temel nedeni, Cumhuriyetin kuruluşundan 1960’lı yıllara kadar geçen süre içerisinde kalkınma sürecinin en önemli boyutunu oluşturan sanayileşme çabasının batı bölgelerindeki birkaç şehirle sınırlandırılmış olmasıdır. 1960’lı yıllarla birlikte kalkınma planı, bölgesel gelişme ve sanayinin ülke geneline yaygınlaştırılması esasına dayandırılmıştır. Bu kapsamda günümüzde de, önemli ölçüde, hala başvurulmakta olan yerel sermayeyi harekete geçirmek ve bulunduğu yörede yatırım yapmasını kolaylaştırmak üzere, kalkınmakta öncelikli yöreler, teşvik uygulamaları gibi politikalar uygulamaya konulmuştur. Ancak uygulanan politikalar küresel ticaretin getirmiş olduğu rekabetin gerisinde kalmış ve ‘aksine’ bölgesel farklılığı derinleştirmiştir. Özellikle 1980’lerden sonra uygulanan neoliberal politikalarla Türkiye’de bölgesel gelişmişlik farklılıkları artmıştır. Bu dönemde kamunun sanayi sektöründen çekilmeye başlamasıyla bir çok bölgede ekonomik faaliyetlerde durgunluk ve gerileme süreci yaşanmıştır. Bir önceki bölümde bahsedildiği üzere tarım sektöründe yaşanan sancılı çöküş de bölgelerin kalkınma düzeylerindeki farklılığı arttırmıştır.

Bölgelerarası gelişmiş farklılıkları sadece kişi başına düşen geliri etkilemektedir. Aynı zamanda, Kişilerin eğitim, sağlık ve iş olanaklarından yararlanamama, yeteri

derecede beslenememe ve kültürel ve sosyal aktivitelere katılmama gibi etkileri de mevcuttur.

Tablo 12’de Erdoğan (1998) çalışmasında, gıda harcaması ve temel gereksinmelere göre hesaplanmış olduğu yoksulluk oranlarında bölgeler arasındaki farklılığa dikkat çekmektedir<sup>92</sup>.

**Tablo 12: Kent-Kır ve Bölge Ayırımında Yoksulluk Oranları**

YÖNTEM	TÜRKİYE	MARMARA	EGE	AKDENİZ	İÇ ANADOLU	KARADENİZ	D. ANADOLU	G.D.A
1A	55	53	46	50	49	54	59	65
1C	11	5	3	7	10	13	18	18
2	31	29	24	29	30	34	33	37
3	43	42	43	53	39	50	40	66

**Kaynak:** DPT, Sekizinci Kalkınma Planı, a.g.r., 138.

1A: Minimum gıda harcaması yöntemi

1C: Minimum gıda harç.-toplam harcama (yerleşim yerleri)

2: Temel gereksinmeler yaklaşımı

3: Gıda oranı (%40) yaklaşımı

Tablo 12’deki veriler dikkate alındığında her 4 yöntemde en yoksul bölgeler sırasıyla Doğu Anadolu ve Güney Doğu Anadolu Bölgesi olduğu gözlemlenmektedir. Minimum gıda harcaması yöntemiyle bulunan yoksulluk oranı diğer yöntemlerdeki yoksulluk oranlarından yüksektir. Ancak gelir ve gıda dışı harcamalarını da içerisine alan bir yoksulluk oranı belirlenseydi, elbette, oranlar daha yüksek düzeylerde gerçekleşirdi. Bu durumda ise bölgeler arasındaki yoksulluk farkı daha da derinleşirdi. 2000’lerdeki bölgeler arasında tüketim düzeyini gıda ve gıda dışı harcamalara göre

<sup>92</sup> DPT (2001), Sekizinci Kalkınma Planı, a.g.r., s. 138.

analiz ettiğimizde bölgeler arasındaki farklılığın derinleştiği gözlemlenmektedir. Tablo 13’de harcama gruplarının istatistikî bölge sınıflamasına göre dağılımı gösterilmektedir. Bu sonuçlara göre toplam tüketim harcamasının % 23.1’i İstanbul’da oturan hanehalkları tarafından yapılırken, Ege Bölgesi % 15.1’lik oranla ikinci sırada yer almakta, bunu % 12.6 oranı ile Akdeniz Bölgesi izlemektedir. Harcamaların sadece % 2.2’si ise Kuzeydoğu Anadolu Bölgesi’ne aittir. Verilerin analizinde bölgesel harcama düzeylerin gelir ve nüfusla orantılı olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Harcama düzeylerin yüksek olduğu bölgeler aynı zamanda gelir düzeyinin ve nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu bölgelerdir. Dolayısıyla bölgeler arasındaki yoksulluk sadece tüketim harcama düzeyinde değil aynı zamanda gelir ve belirli refah düzeyi dikkate alınarak değerlendirilmelidir.

**Tablo 13: Harcama Gruplarının İstatistikî Bölge Sınıflaması Düzey 1'e Göre Dağılımı: 2006-2007-2008**

Bölgeler	Gıda ve alkolsüz içecekler	Alkollü içecek, sigara, tütün	Giyim ve ayakkabı	Konut ve kira	Ev eşyası, ev bakım hizmetleri	Sağlık	Ulaştırma	Haberleşme	Eğlence ve kültür	Eğitim hizmetleri	Lokanta ve oteller	Çeşitli mal ve hizmetler
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Akdeniz	12.6	11.0	13.1	10.6	13.6	12.4	13.5	12.4	13.3	13.1	10.3	12.8
Batı Anadolu	9.6	10.6	10.5	12.2	9.8	9.2	11.7	11.3	11.3	15.3	10.1	10.1
Batı Karadeniz	6.6	5.9	5.6	4.7	6.8	5.1	5.0	5.5	5.7	4.6	3.9	5.8
Batı Marmara	4.7	5.9	4.9	4.6	5.1	5.2	4.6	4.8	4.8	3.7	5.2	4.4
Doğu Karadeniz	3.7	2.9	3.8	2.7	4.2	4.7	3.2	3.8	3.4	2.9	2.4	4.2
Doğu Marmara	9.1	10.8	9.2	9.9	9.5	8.7	10.0	10.0	9.8	6.9	10.7	9.9
Ege	14.0	16.3	14.5	14.2	14.0	14.2	15.2	14.4	15.3	11.4	13.6	12.4
G.D.A	7.1	5.2	6.0	3.7	4.2	3.4	2.6	3.9	2.3	2.1	1.8	3.8
K.D.A	2.6	2.6	2.4	1.8	2.6	0.8	1.8	2.2	1.7	1.5	1.1	2.3
Orta Anadolu	5.2	5.6	4.9	4.3	4.7	3.5	4.1	4.6	3.7	3.1	2.9	3.8
Ortadoğu Anaadolu	3.8	2.7	4.1	2.5	3.8	2.9	2.7	2.9	2.5	2.5	2.5	3.0
İstanbul	20.8	20.6	21.1	28.7	21.7	29.9	25.5	24.3	26.2	32.9	35.4	27.5

**Kaynak:** 2005-2006-2007 Hanehalkı Tüketim Harcamaları Bölgesel sonuçları, [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr), (Erişim Tarihi: 30.12.2009).

#### 1.4. İşgücü Özelliklerine Göre Yoksulluk

Türkiye’de yoksul kesimin en önemli gelir kaynağı, faaliyet geliridir. Bu nedenle, yoksulluk sadece işsizliğin bir sonucu değildir. Bugün, çalışan kesimlerin çoğu sosyal güvenceye sahip olmamaları (sağlık, iş güvencesi gibi), asgari ücret ya da daha altında ücret almaları, geçici, kısa süreli işlere tabi olmaları gibi birçok nedenden ötürü yoksullaşmaktadır. Tablo 14 işteki durum bakımından yoksul fert sayısı oranlarını vermektedir.

**Tablo 14: Hanehalkı Fertlerin İşteki Durumuna Göre Yoksulluk Oranları (%)**

İŞTEKİ DURUM	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Toplam	26,96	28,12	25,60	20,50	17,81	17,79	17,11
Ücretli maaşlı	13,64	15,28	10,35	6,57	6,00	5,82	5,93
Yevmiyeli	45,01	43,09	37,52	32,12	28,63	26,71	28,56
İşveren	8,99	8,84	6,94	4,80	3,75	3,15	1,87
Kendi hesabına	29,91	32,38	30,48	26,22	22,06	22,89	24,10
Ücretsiz aile işçisi	35,33	38,51	38,73	34,52	31,98	28,58	32,03
İş arayanlar	32,44	30,97	27,37	26,19	20,05	26,01	17,78
Ekonomik olarak aktif olmayanlar	22,15	22,82	20,95	15,92	13,60	14,74	13,73
15 yaşından küçük fertler	34,55	37,04	34,02	27,71	25,23	25,55	24,43

**Kaynak:** TÜİK, 2009 Yoksulluk Çalışması, www.tuik.gov.tr, (Erişim Tarihi: 30.12.2009).

Tablodaki verilere göre ücretli ve maaşlı çalışanlar arasında yoksulluk oranı 2008’de 5.93, yevmiyeli çalışanlarda %28.56, kendi hesabına çalışanlarda %24.10 ve ücretsiz aile işçisinde %32.03 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2008 yılında yoksul iş arayanların sayısı ise %17.78’dir. İşteki durum bakımından yoksulluk oranının en yüksek olduğu alan yevmiyeli çalışanlardır. İşverenlere baktığımızda ise yoksulluk oranı oldukça düşük bir seviyededir.

20. yüzyılın son çeyreğinde dünya, teknoloji alanında büyük gelişmelere sahne olmuştur. Elektronik, mikro elektronik, bunlara bağlı olarak gelişen iletişim, bilişim teknolojileri, robotik teknolojiler, yeni üretim teknolojileri, biyo-teknoloji önümüzdeki süreçte daha da gelişecek olan kuantum fiziği, biyo-genetiksel bilimsel gelişmeler, nano

teknoloji, yapay zekâ ve sibernetik vb. teknolojik alanda yaşanan gelişmeler üretim ve ürün değişmelerinde önemli değişikliklere yol açmıştır. Aynı zamanda gelişen yeni sektörlerle işgücü nicel olarak artmış ve üretim sürecinde kol emeğinden daha çok kafa emeği kullanılmaya başlanmıştır. Son 20 yıl içinde dünya işgücü piyasalarındaki emek arzı 1.2 milyar kişi artmıştır. Bütün bu gelişmeler ve değişimler emeğin yapısını değiştirmiştir. Bu nedenle emek, eskisinden farklı olarak sadece belirli sektörlerde uzman olmaktan çıkmıştır. Emek, çok daha fazla teknolojik donanıma sahip olmuş ve emeğin sektörler arası geçişlilik için yeterli kalifiyede olma gibi vasıfları taşıması zorunlu hale gelmiştir. Gelişen teknolojiler, üretim ve emeğin esnekleşmesi sürecini de beraberinde getirmiştir. Esnek üretim ve emek bir taraftan çalışma saatlerini kısaltarak işsizliğe çare olarak kullanılırken diğer taraftan üretimin düşük maliyetlerle gerçekleşmesini olanaklı hale getirmiştir<sup>93</sup>. Bu kapsamda birçok ülkenin çalışma mevzuatları işgücünün esnekleştirilmesi ekseninde, yeniden organize edilmiştir. 2006 yılında istihdamın “ korunmasına” ilişkin mevzuatın katılık derecelerine göre en katı mevzuata sahip ülkeler Türkiye ve Portekiz olmuştur. En esnek ülkeler arasında ise ABD, İngiltere ve Kanada ülkeleri yer almıştır<sup>94</sup>. Emeğin esnekleştirilmesi, kuralsızlaştırılması ve değersizleştirilmesi politikaları, istihdamın kayıt dışılığını arttırarak emek kesiminde hem güvencesizliği hem de yoksullaşmayı arttırmıştır. Küreselleşme süreciyle işgücü nicel olarak artmasına rağmen uygulanan istihdam politikaları neticesinde emeğin milli gelirden aldığı pay sürekli olarak gerilemiştir (Tablo 15).

---

<sup>93</sup> Gökbayrak, Şenay, “Emek-İstihdam Stratejileri ve İş sağlığı ve Güvenliği Açısından Ortaya Çıkan Riskler”, *Genel İş Emek Araştırma Dergisi*, 2005, s. 63-70.

<sup>94</sup> Kızılot, Şükrü, Okan Müderrisoğlu ve Cem Kılıç, *AB yolunda Mali Dünyamız*, TİSK Yayınları, 2006

**Tablo 15: İstihdam ve GSYİH'nın Sektörel Dağılımı\***

SEKTÖR	2003		2004		2005		2006	
	İstihdam	GSYİH	İstihdam	GSYİH	İstihdam	GSYİH	İstihdam	GSYİH
Tarım	33.9	11.7	34.0	11.2	29.5	10.3	27.3	9.2
Sanayi	18.2	24.7	18.3	24.9	19.4	25.4	19.7	25.6
Hizmet	47.9	63.6	47.7	63.9	51.1	64.3	53.0	65.2
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

**Kaynak:** TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi, www.tuik.gov.tr , (Erişim Tarihi: 30.12.2009).

\*GSYİH cari üretici fiyatlarıyla

Tablo 16'da Türkiye'nin İstihdam yapısının yıllar itibarıyla değişimi gözlemlenmektedir. Tarımda istihdam oranı 2002'de %34.9 iken 2006'da %27.3'tür. Aynı şekilde tarımın GSYİH'daki payı gerilemiştir. Tarımdaki azalan istihdamın çoğunun hizmet sektörüne kaydığı tabloda gözlemlenebilen bir diğer önemli veridir. Hizmet sektöründe istihdam oranı yıllar itibarıyla artış göstermiştir. GSYİH'nın en fazla elde edildiği sektör, her dönem için, hizmet sektörüdür.

**Tablo 16: İstihdamın Sektörel Dağılımı**

YILLAR	TARIM	SANAYİ	HİZMET
1980	55.0	14.1	30.9
1985	50.9	15.3	33.8
1995	48.1	15.0	36.9
2000	34.5	17.2	48.3
2002	34.9	18.5	46.6
2006	27.3	19.7	53.0

**Kaynak:** Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, www.tuik.gov.tr, (Erişim Tarihi: 30.12.2009).

Tablo 16'da Türkiye'de istihdamın sektörel dağılımı daha belirgin bir şekilde izlenilebilmektedir. Tarım sektöründeki istihdam 1980'den itibaren neredeyse yarı yarıya azalmıştır. Hizmet sektöründeki istihdamda ise tarım sektöründeki istihdam azalışı kadar bir artış gözlenmiştir. Sanayi sektöründeki istihdam ise 1980'den 2006 yılına kadarki süreçte %40 düzeyinde artmıştır.

Özellikle 2001 krizinden sonra Türkiye’de istihdamın işteki duruma göre dağılımında da benzer değişimler yaşanmıştır. Tarım sektöründe istihdam edilen ücretsiz aile işçisi ve kendi hesabına çalışanlar hem tarımsal faaliyetleri bırakarak hem de göç ederek sanayi ve hizmet sektörünün yoğun olduğu alanlara kaymıştır. Bu çerçevede, kentlerde taşeron biçimde istihdam edilen, düşük ücrette ve güvencesiz çalışanların sayısı her geçen gün artmıştır. Tablo 17’de, 2006 yılındaki verilere göre, ücretli ve maaşlı işlerde istihdam oranının oldukça yüksek düzeyde olduğu görülmektedir. Ücretli ve maaşlı işlerdeki istihdam oranı 1990 yılından itibaren sürekli bir artış göstermekte iken kendi hesabına çalışanlar ve ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilenlerin oranı azalmıştır. Ücretsiz aile işçileri ve kendi hesabına çalışanlar daha çok tarım sektöründe istihdam edilmektedir. Dolayısıyla, bu çalışma biçimlerindeki azalışın temel nedeni tarım sektöründeki daralmadır. Tarım sektöründeki daralmayla atıl kalan işgücü ya hizmet ya da sanayi sektöründeki istihdama yedeklenmeye çalışmıştır. Ancak imalat sektöründe istihdamın yaratılamaması ve kayıt dışı sektörlerde düşük üretkenlik gerektiren işlerin hızla artmasının sonucunda atıl işgücünün çoğu kayıt dışı istihdam edilmiştir. Bu durum, aynı zamanda, kayıt dışı istihdam edilen kimselerin maaşlarının, haklarının ve ayrıcalıklarının azalması anlamına gelmektedir. Bu durum Tablo 18’de gözlemlenmektedir. Türkiye’de hem özel hem de kamu kesimindeki işçi ve memur maaşları, Türkiye’deki yoksulluk sınırı verileri ve büyüme oranları dikkate alındığında, oldukça düşük düzeydedir.

**Tablo 17: İstihdamın İşteki Duruma Göre Dağılımı (2006)**

YILLAR	ÜCRETLİ VE MAAŞLI	YEVMIYELİ	İŞVEREN	KENDİ HESABINA	ÜAi
1990	33.4	5.6	4.5	26.4	30.1
1995	33.4	8.5	5.6	24.9	27.6
2000	38.7	9.9	5.1	24.7	21.6
2002	42.0	7.8	5.5	23.9	20.8
2006	49.3	7.1	5.4	23.5	14.7

**Kaynak:** Hanehalkı İşgücü Anketleri Sonuçları, www.tuik.gov.tr, (Erişim Tarihi: 30.12.2009).

**Tablo 18: Ortalama Maaşlar ve Ücretler 2002-2006**

ÜCRET VE MAAŞLAR	2002	2003	2004	2005	2006
Kamu Kes. İşçi Ücreti	1.012.399	1.234.216	1.387.970	1.512.770	1.645.270
Özel Kes. İşçi Ücreti	692.667	864.554	989.045	1.075.690	-
Memur Maaşı	497.850	618.320	701.482	778.860	906.680
Asgari Ücret	173.908	225.999	310.656	350.154	380.462

**Kaynak:** DPT, Kamu İşveren Sendikaları, Türkiye İşveren Sendikaları Konf., Maliye Bakanlığı, www.dpt.gov.tr, (Erişim Tarihi: 30.12.2009).

**Tablo 19: Sivil İstihdam ve Aktif Sigortalı Nüfus (Bin) 15+**

	1991	1995	1999	2000	2006
İstihdam	19.735	21.105	22.049	21.581	22.330
Sosyal güvencesiz Çalışanlar	12.444	12.145	11.040	10.925	10.827
Sosyal güvencesiz çalışan/istihdam (%)	63.1	57.5	51.1	50.6	48.5
Aktif sigortalılar	7291	8960	11.008	10.656	11.503
Aktif sigortalılar/ İstihdam (%)	36.9	42.5	49.9	47.9	51.5

**Kaynak:** Tük Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, www.tuik.gov.tr, (Erişim Tarihi: 30.12.2009).

İstihdam piyasalarında uygulanan neoliberal politikaların sonucunda, işgücünün günümüzdeki en önemli sorunların bir diğeri de sosyal güvencesizlik olmuştur (Tablo 19). 2006'da istihdam edilen sivil işgücünün yaklaşık %50'si herhangi bir sosyal güvencesi olmadan çalışmaktadır. Sosyal güvenceden yoksun çalışanlar, insan yaşamı için temel ihtiyaçlardan biri olan sağlık hakkından yoksun bir şekilde yaşamaktadırlar. Sosyal güvencesiz çalışan kimselerin aynı zamanda devletin denetimi dışındaki alanlarda çalışmalarından ötürü ücretleri de düşük düzeylerde seyretmektedir. Emek piyasasında meydana gelen değişimler, yaygın olan temel anlayışı; işsizlerin ya da çalışmayanların yoksul olduğu anlayışını çürütmektedir. Şüphesiz, bugün çalışan kesimler, esnekleşme, kuralsızlaştırma, güvencesizleştirme, sendikasılaştırma gibi birçok yasal düzenlemelerden ve yaptırımlardan ötürü giderek ve artan ölçüde yoksullaşmaktadır. Çalışan yoksullarda yaşanan bu denli bir artış, yoksulluk sorununun, kapitalist ekonomilerin başarısızlığının bir sonucu olduğu yönündeki düşünceleri de bir ölçüde desteklemektedir.

### **1.5. Hanehalkı Büyüklüğü ve Kompozisyona Göre Yoksulluk**

Yoksulluğun yapısını anlamada önemli olan bir diğer etmen ise hanehalkının büyüklüğü ve demografik yapısıdır. Hanehalkında çalışma çağında olmayan nüfusun artması, hane gelirinin daha fazla fert tarafından paylaşılmasına dolayısıyla fert başına düşen gelirin azalmasına ve sonuç olarak yoksulluğun artmasına neden olmaktadır. Benzer bir şekilde, hanehalkında çocuk sayısının artması beslenme, eğitim ve sağlık gibi temel ihtiyaçların maliyetlerini de arttıracığından, yoksullaşma eğilimi fazla çocuklu ailelerde daha fazla görülmektedir.

Türkiye'de hanehalkında fert sayısı arttıkça yoksul hanehalkı ve fert oranı da artmaktadır. Yoksul kesimdeki ortalama hanehalkı büyüklüğü ile yoksul olmayan kesimdeki ortalama hanehalkı büyüklüğü arasında istatistiksel olarak farklar mevcuttur. En temel fark; 2008 yılı için yoksul kesimde ortalama hanehalkı büyüklüğü %5.7 iken, yoksul olmayan kesimde 3.8'dir. Tablo 20 hanehalkı büyüklüğü ile yoksulluk arasında ilişkiyi vermektedir. Tabloya göre hanehalkı büyüdükçe yoksulluk oranı giderek artmaktadır. Ancak, bu durumda hane halkında gelir getiren fertlerin büyüklüğüne

dikkat edilmesi gerekmektedir. Örneğin 7 kişilik bir ailede gelir getiren kişi sayısı yüksekse hanehalkı büyüklüğü ile yoksulluk oranı arasında doğru yönde bir ilişki olmamaktadır. Bu nedenle, hane halkını oluşturan fertlerin yapısı, eğitim durumu, işteki durumları da dikkate alınmalıdır.

**Tablo 20: Hanehalkı Büyüklüğüne Göre Yoksulluk Oranı**

Hanehalkı Büyüklüğü	Yoksul Hanehalkı Büyüklüğü						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1-2	16.51	13.41	14.49	8.44	10.95	9.36	9.85
3-4	16.37	17.08	13.71	9.22	8.27	8.06	8.23
5-6	29.03	31.67	27.40	22.41	17.54	20.79	21.14
7+	45.95	48.41	51.06	44.08	41.83	39.79	37.68

**Kaynak:** 2008 Yoksulluk Çalışması, TÜİK, www.tuik.gov.tr, (Erişim Tarihi: 30.12.2009).

**Tablo 21: Hanehalkı Türüne Göre Yoksulluk Oranları**

Hanehalkı Türü	Yoksul Hanehalkı Oranı						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Çekirdek Aile (çocuklu)	21.76	23.92	20.15	15.03	13.60	12.58	12.32
Çekirdek aile (çocuksuz)	15.05	13.25	12.99	8.35	10.14	7.92	8.69
Ataerkil veya geniş aile	30.08	28.87	28.16	23.15	17.11	20.28	18.81
Tek yetişkinli aile, diğer	22.42	19.16	20.10	11.75	15.74	14.19	16.57

**Kaynak:** 2008 Yoksulluk Çalışması, TÜİK, www.tuik.gov.tr, (Erişim Tarihi: 30.12.2009).

Tablo 21 incelendiğinde, çocuksuz çekirdek aileden oluşan hanehalkının yoksulluk oranının çocuklu ve geniş aileye kıyasla daha düşük oranda olduğu gözlemlenmektedir. Hanehalkını oluşturan fertlerin eğitim durumu dikkate alındığında ise, eğitim seviyesi yükseldikçe yoksulluğun azaldığı sonucuna varılmaktadır. Tablo 22’de takip edileceği gibi, okur-yazar olmayanlar Türkiye’de en yoksul hanehalkı fertlerini oluşturmaktadır. Yoksulluk oranı yüksek okul, fakülte ya da dengi okullarda eğitim almış fertlerden oluşan hanehalklarında ise oldukça düşük düzeydedir.

**Tablo 22: Hanehalkı Fertlerinin Eğitim Durumuna Göre Yoksulluk Oranları**

EĞİTİM DURUMU	TOPLAM	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Türkiye	26.96	28.12	25.60	20.50	21.01	17.79	17.11
6 yaşından küçük fertler	33.17	37.75	34.19	27.71	24.78	24.52	22.53
Okur-yazar değil	41.07	42.42	45.11	37.81	33.71	33.68	39.59
Okur-yazar ancak okul bitirmeyen	34.60	35.87	33.67	28.44	25.36	26.71	26.31
İlkokul	26.12	27.55	24.36	17.13	14.19	14.24	13.44
İlköğretim	26.47	29.56	25.49	22.42	18.06	19.19	17.20
Ortaokul veya dengi	18.77	18.31	13.00	8.37	8.07	9.16	8.34
Lise ve dengi	9.82	11.19	8.28	6.79	5.20	5.88	5.64
Yüksekokul, fakülte ve üstü	1.57	2.66	1.38	0.79	1.01	0.81	0.71

**Kaynak:** 2008 Yoksulluk Çalışması, TÜİK, [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr), (Erişim Tarihi: 30.12.2009).

Okur-yazar olmayanlar arasından yoksulluk oranının yüksek olması, eğitim ile yoksulluk arasında doğru yönde gerçekleşen bir ilişkiye işaret etmektedir. Bu ilişkiye göre, eğitim düzeyi yükseldikçe yoksullaşma eğilimi azalmaktadır. Buradan hareketle yoksullukla mücadelede alınacak önlemlerde hanehalkının nüfus ve eğitim düzeylerine de dikkat edilmesi gerekmektedir.

## **1. YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULANAN KAMUSAL POLİTİKALAR**

Yoksulluk, insanlık tarihinde sürekli olarak var olan ve çözüm aranan bir sorundur. Yoksulluğun yalnızca ekonomik bir sorun olmaması ve aynı zamanda sosyal ve ahlaki boyutları içermesinden ötürü yoksullukla mücadele yöntemleri çeşitlenmektedir. Bu nedenle yoksulluğu önlemek için ekonomik olarak alınan önlemlerin yanında sosyal içerikli bir takım politikalarda belirlenmektedir. Yoksullukla mücadelenin tarihi çok öncelere dayanmaktadır. Ancak, özellikle küreselleşme sürecinin etkisiyle yoksulluk son yıllarda sadece ülkelerin değil, uluslararası kuruluş ve organizasyonların da gündeminde yer almaya başlamıştır. Bu kapsamda uluslararası platformlarda yoksullukla mücadele de birlikte hareket etmek için ortak çalışmalara girilmiş ve birçok rapor yayınlanmıştır. Kuşkusuz, yoksulluğun uluslararası öneminin artmasındaki temel neden, tüm dünyada yoksulluğun geldiği boyutun hemen hemen her kesimi rahatsız etmesidir. Tabiatı gereği, toplumda belirli kesimler temel ihtiyaçlardan yoksun bir şekilde yaşamlarını idame ettirirken, yine belirli kesimlerin lüks içerisinde yaşamaları çatışmalı bir ortamın oluşmasına neden olmaktadır. Elbette, toplumsal huzurun bozulması hem devlet hem de huzur içinde yaşayan kimselerce istenmemektedir. Bu nedenle yoksullukla mücadelede sadece devletler değil aynı zamanda özel kesimin öncülük ettiği sivil toplum kuruluşları, vakıflar, dernekler de yer almaktadır. Ancak yoksullukla mücadelenin esasını kamusal politikalar oluşturmaktadır.

Sosyal devlet sistemi gereği, devletler toplumdaki tüm bireylerin beslenme, barınma, sağlık, eğitim, güven içerisinde yaşama gibi temel ihtiyaçlarını karşılamakla ve insanca yaşamaları için gerekli ekonomik ve sosyal tüm tedbirleri almakla görevlilerdir. Bu nedenle, yoksullukla mücadele, devletin (kamunun) asli görevidir. Bu kapsamda devletler, dolaylı, dolaysız ve uluslararası olmak üzere üç ekseninde program geliştirmektedir.

Dolaylı politikaların çerçevesini, gelir dağılımı dengesizliğini azaltmak, ulusal gelir artışı, ekonomik büyüme, insani kaynaklara yatırım ve kırsal ve kentsel kalkınma projeleri oluşturmaktadır<sup>95</sup>.

*Gelir Dağılımında Dengesizliği Azaltmak:* Yoksulluğun en önemli göstergelerinden biri gelir dağılımındaki bozukluktur. Bir ülke adaletli bir gelir dağılımı sağlayamadığı takdirde yoksullukla mücadelede başarısızdır. Gelir dağılımında adaletin sağlanması, düşük gelirli grupların gelirlerini arttırmak ve bu gruplara kamu aracılığı ile gelir transferleri yapmakla mümkündür. Bu yönde uygulanacak kamusal politikaların başında vergi gelmektedir. Bu kapsamda, düşük gelirlilerden daha az vergi alınmasını esas alan artan oranlı vergi uygulaması ya da mükelleflerin belirli bir gelir seviyesinin (açlık sınırı veya yoksulluk sınırı) üzerindeki gelirlerini vergiye tabi tutarken bu seviyenin altında gelire sahip olan kişilere bu düzeydeki geliri garanti edecek şekilde nakdi yardım yapılmasını sağlayan negatif gelir vergi uygulaması gibi vergi politikaları benimsenebilmektedir<sup>96</sup>.

*Ekonomik Büyüme ve Ulusal Gelir Artışı:* Bir ülkede ekonomik büyümenin sağlanması aynı zamanda ülkenin ulusal gelirinin arttığını göstermektedir. Ekonomik büyüme ve ulusal gelirdeki artış, topluma eşit yansıtıldığı takdirde, toplumun refah düzeyi ve yaşam standardı artmaktadır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus; ekonomik büyüme ile yaratılan ulusal gelirin yeniden dağılımın adil ve adaletli olmasıdır.

*İnsan Kaynaklarına Yatırım:* Bir ülkede eğitilmiş ve sağlıklı bireylerin artması o ülkenin kalkınma hızını ve gelişmişlik düzeyini etkilemektedir. Eğitim seviyesi ile yoksulluk arasındaki ilişkinin ters yönlü olduğu çalışmada değinilmişti. Eğitim seviyesi arttıkça yoksulluk seviyesi azalmaktadır.

*Kırsal ve Kentsel Kalkınma Projeleri:* Kırsal ve kentsel kalkınma farklılığının temelde yarattığı en büyük sorun göç olmaktadır. Kırlardan kentlere yığınla yaşanan

---

<sup>95</sup> Dansuk, Ercan, “Türkiye’de Yoksulluğun Ölçülmesi ve Sosyo-Ekonomik Yapılarla İlişkisi”, DPT-Uzmanlık Tezleri, 1997, s. 98.

<sup>96</sup> Aktan, Coşkun ve İstiklal Yaşar Vural, “Yoksullukla Mücadele ve Negatif Gelir Vergisi Önerisi”, Coşkun Can Aktan (ed.) Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ankara, Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, 2002.

göçler, işgücü piyasasındaki talep fazlası, kentin alt yapı eksikliği, kentlerde aşırı biriken nüfusun toplumsal yapıyı bozması gibi nedenlerle de birleşerek kentsel yoksulluğu beslemektedir. Bu nedenle tarıma yönelik kamusal desteklerin artması, kırlarda kamu yatırımların artırılması ya da yatırımların kamu tarafından teşvik edilmesi, eğitim, sağlık gibi hizmetlerin geliştirilmesi ve kırsal alanların alt yapı sorunlarının giderilmesi gibi politikalarla kalkınma farklılıklarından kaynaklı kır ve kent çelişkisi azaltılabilir.

Yoksullukla mücadelede dolaysız politikaların çerçevesini ise, yoksullara yapılan yardımlar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu (SYDT) kaynaklarının gerçek amacıyla ve etkin şekilde kullanılması ve yoksullukla ilgili özel ve kamu kuruluşlarının eşgüdümlü çalışması oluşturmaktadır<sup>97</sup>.

Ve son olarak yoksullukla mücadelede yer alan uluslararası politikalar<sup>98</sup> ise; ekonomik ve sosyal programlar, makro ekonomik politikalar, kurumsal örgütlenme, kaynakların hareketliliği, uluslar arası ticaret, çevre politikaları, nüfus ve göç politikalarından oluşmaktadır<sup>99</sup>.

Yoksullukla mücadelede ekonomi politikaların çerçevesini devletin işgücü ve sermaye piyasalarına yönelik gerçekleştirmiş olduğu programlar oluşturmaktadır. Bu kapsamda, üretken ve emek yoğun iş imkânlarının gelişmesini teşvik etmek, özellikle küçük ölçekli girişimleri desteklemek; altyapı, sermaye, toprak ve teknoloji yatırımlarında alt gelir gruplarını göz önünde tutmak; üretici faaliyetleri teşvik etmek gibi birçok hedefler ortaya konulmakta ve fiyat politikaları, üretim planlaması ve yasal ve idari düzenlemeler yolu ile yoksullukla mücadele edilmeye çalışılmaktadır<sup>100</sup>. Sosyal politikaların çerçevesini ise, sosyal güvenlik ve sosyal hizmetlere (eğitim, sağlık, beslenme, barınma ve korunmasız gruplara yönelik hizmetler vs.) yönelik gerçekleştirilen harcama ve yatırım programları oluşturmaktadır. Kurumsal örgütlenme ve düzenlemelere yönelik politikalarda ise daha çok toplumda kadın, çocuk, yaşlı, özürlü, yetim gibi korunmasız gruplar gözetilmektedir. Bu kapsamda, çocuk esirgeme

---

<sup>97</sup> Dansuk, a.g.ç., s. 100.

<sup>98</sup> Birleşmiş Milletlerin UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) 1994 yılında Cenevre’de yapılan toplantısında yoksulluğa yönelik politikalar sekiz başlık etrafında toplanmıştır.

<sup>99</sup> Dansuk, a.g.ç., s. 100.

<sup>100</sup> Dumanlı, Recep, “Yoksulluk ve Türkiye’deki Boyutları”, DPT Uzmanlık Tezi, 1996, s. 149-151

kurumları, kadın sığınma evleri, yaşlı bakım evleri, gibi kurum ve kuruluşlar kurulmakta, yasal olarak bu grupların hakları güvence altına alınarak korunmasına yönelik düzenlemelere gidilmektedir. Bu politikaların yanında, devletler uzun dönemli büyüme ve kalkınma hedefleri çerçevesinde gerçekleştirmiş olduğu ve içeriğinin gelir dağılımı, kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin oluşturduğu makro-ekonomik politikalarda da yoksul kesimler göz önünde bulundurulması yönünde hedefleri de önüne koymaktadır. Gelir dağılımının düşük gelirli kesimlerin lehine iyileştirilmesi, kamu harcamalarının daha çok sosyal içerikte olması ve kamu gelirlerinde düşük gelirliler üzerindeki yükün kaldırılması bu hedeflere örnek olarak gösterilebilir.

Ancak şu noktaya dikkat çekilmez. Yoksullukla mücadelede yukarıda çerçevesi çizilen sosyal ve ekonomik politikalar daha çok sosyal devlet anlayışını benimseyen devletler tarafından gerçekleştirilmektedir. Küreselleşme süreciyle beraber sosyal devlet anlayışının terk edilmesi, yoksullukla mücadele yöntemlerini de değiştirmiştir. Bugün, hâkim olan neoliberal devlet anlayışı yoksullukla mücadelede ekonomi politikalarından ziyade daha çok sosyal yardım ve hizmetlere ağırlık vermektedir. Çalışmanın ilk bölümünde yoksulluğun nedenleri başlığı altında değinildiği üzere devletin değişen yapısı ile mevcut sosyal ve ekonomi politikalar da piyasaya bırakılmıştır. Nitekim neoliberal devlet anlayışı gereği devlet piyasaya hiçbir suretle müdahale etmemeli ve her alandaki girişimlerini çekmelidir. Dolayısıyla, bugün, devlet sadece düzenleyici ve denetleyici konumundadır. Özetle, günümüzde yoksullukla mücadelede kamusal politikalar daha çok dolaysız politikaları (gelir dağılımına müdahaleden ziyade düşük gelirlilerin gelirlerini iyileştirme yönünde gerçekleştirilen yardım ve transfer harcamaları) içermektedir.

Çalışmanın bu kısmında dünyada ve Türkiye’de yoksullukla mücadele kapsamında uygulanan kamusal politikalara ve yürütülen çalışmalara bugünün neoliberal devlet anlayışı çerçevesinde değinilecektir. Ancak, öncesinde çalışmaya zenginlik katacağı düşüncesinden hareketle yoksullukla mücadelede ilk çalışmaların nasıl geliştiğinden diğer bir ifade ile yoksullukla mücadelenin tarihsel evriminden bahsedilecektir.

## 2.1. Yoksullukla Mücadelenin Tarihi Gelişimi

Yoksullukla mücadele kapsamında atılan ilk adımlar, 15. ve 16. yy'da İngiltere'de çitleme yasalarıyla topraklarından sürülen köylülerin kentlere gelerek yeni bir yoksulluk kitlesi yaratması ve Avrupa kentlerinde oluşan sosyal ve ekonomik bunalımlar neticesinde atılmaya başlanmıştır. Kentlere yığınla göç eden nüfus, şehirdeki işlerin tarımdan kopan nüfusun tamamını massedebilecek nitelikte olmamasından ötürü, işsiz kalmış veya geçim sınırı altında ücret almaya zorlanmıştır. Tüm bu etmenler şehirlerde huzursuzluğun ve şiddetin artmasına neden olmuştur<sup>101</sup>. Yoksullukla mücadele yönünde gerçekleşen ilk çalışmaların miladı da bu olumsuz gelişmelere binaen oluşturulmuştur. 16. ve 17. yüzyıllar Avrupa'sında yoksullukla mücadele yöntemlerine dair birçok tartışma yaşanmıştır. Nitekim tartışmalarda yoksullukla mücadele daha çok yoksulların dışlanması biçiminde ele alınmıştır. Bu tartışmaların temel mantığı Daniel Defoe'nun 1704 tarihli risalesinde belirgin bir şekilde ifade edilmektedir. Risalesinin adı başlı başına yoksullukla mücadeleye dair temel görüşü ifade etmektedir: "Sadaka vermek hayırseverlik değildir ve yoksulları istihdam etmek ulusa zarardır"<sup>102</sup>.

Defoe'nun yoksulluğa ilişkin risalesi arz talep analizine dayanmaktadır. Defoe, İngiltere'de geçerli olan ücretler genel düzeyinin her yerden yüksek olmasından ötürü ülkede bir emek arzı fazlası olmadığını ileri sürmektedir. Dolayısıyla Defoe'ya göre yoksulluğun kaynağı işsizlik değil yoksulların gururu, tembelliği, lüks tüketim merakı, verilen işi beğenmemesi, aylaklığı çalışmaya tercih etmeleri ve ellerine geçen parayı kötü alışkanlıklarını tatmin etmek üzere saçıp savurmalarıdır<sup>103</sup>. Defoe'nun yoksullara karşı bu yaklaşımı, aslında, o dönemlerde Katoliklerin ve Protestanlarınkine oldukça yakındır. Yoksullukla mücadele sorununa hem Katolikler hem de Protestanlar yoksulların dışlanması şeklinde yaklaşmışlardır. Tartışmalar süregelirken İngiltere yoksulluğu önlemek için en önemli yasal adımlarından birisini 1795'te Speenhamland

---

<sup>101</sup> Lyon, 1529'da yoksul kitlelerin ambarları yağmaladığı bir ayaklanmaya, 1530'da silahlı bir işçi eylemine sahne olmuş, 1531'de aç köylüler şehri neredeyse istila etmişlerdi. Geremek, B., Poverty: A History, İngilizceden çev. A. Kolakowska, Massachusetts: Blackwell, Akt. Ayşe Buğra, *Kapitalizm Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*, İletişim Yayınları, 2008, s. 37

<sup>102</sup> A.g.e., s. 41

<sup>103</sup> A.g.e., s. 42.

yasasını kabul ederek atmıştır<sup>104</sup>. Speenhamland yasası yoksul yardımlarının yönü ve yapısını kökten değiştirmiştir. Bugün çağdaş anlamdaki sosyal güvenliğin bir hak olarak toplumdaki herkesi kapsama mantığının temeli ilk olarak Speenhamland yasasında görülmektedir<sup>105</sup>. Speenhamland deneyiminde yoksulluk yardımları daha çok yoksulları korumuştur. Yasa, insanları dönemin sosyal ve ekonomik yapısındaki değişmelerden koruma amacı gütmüştür. Bu nedenle yoksullara yardım için yapılan yasal düzenlemeler, 18 yy liberalleri tarafından sert eleştirilere maruz kalmıştır<sup>106</sup>. Smith'e göre yoksulluk yasaları piyasa ekonomisinin gelişiminin önünde engel oluşturmuştur<sup>107</sup>. Townsend ve Malthus'da yoksul yasalarını nüfus artışına sebep olduğu gerekçesiyle eleştirmişlerdir<sup>108</sup>. Bu düşünsel eleştiriler üzerinden yoksul yardım sistemi hakkında bilgi toplamak üzere bir komisyon görevlendirilmiştir. Elde edilen bilgiler sonucunda 1834'te yoksul yasalarını ıslah etme (The 1834 Poor Law Amendment Act) yasası çıkarılmıştır<sup>109</sup>. İngiltere'de 1834 yılında kabul edilen yoksullar yasası, yoksulların çalıştırıldığı kurumlar dışında verilen bütün yardımları kaldırmayı hedeflemiştir<sup>110</sup>. Bu durum yoksulların yaşam koşullarının daha da kötüye gitmesine neden olmuştur. Kısaca, İngiltere'de 16 yüzyıldan başlayarak geliştirilen yoksulluk yasaları yoksul yardımlarından refah devletine dönüşümü, yoksul yasalarının parlamenter anlamda reddi ve popüler evrimi ile gerçekleşmiştir<sup>111</sup>.

Bismarck dönemi Almanya'sı da yoksullukla mücadelede sosyal yardımlar ve sosyal politikaların evriminin takibi için incelenmesi gereken dönemlerden birisidir.

---

<sup>104</sup> İngiltere, Speenhamland yasasının öncesinde sosyal yardımların çerçevesinin çizildiği 1601 yılındaki yasayı çıkarmıştır. Bu yasaya göre "her yönetici kendi bölgesinde çalışabilir durumda olan kimselere iş bulmak, yaşlı ve sakatlar için yoksul evleri işlemek, bakımsız kalmış çocukların çiraklık eğitimlerini üstlenmekten sorumluydu". 1601 yılındaki yasayı takriben 1662'de ikamet yasası ve 1782 yılında Gilbert Act yasasını çıkarmıştır. Akyüz, Ferhat, "Sosyal Yardımdan Sosyal Sigortaya: Bismarckyan ve İngiltere Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Dönüşümü", *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, no 1/5, 2008, s. 60.

<sup>105</sup> Akyüz, a.g.m., s. 60.

<sup>106</sup> A.g.m., s. 62.

<sup>107</sup> Smith, Adam, *Ulusların Zenginliği*, çev. Ayşe Yunus ve Mehmet Bakıcı, Alan Yayınları, 1997, s. 118.

<sup>108</sup> Speenhamland yoksulluk yasasına yönelik eleştiriler ve değerlendirmeler hakkında daha fazla bilgi için bkz. Polanyi, Karl, *Büyük Dönüşüm*, çev. Ayşe Buğra, İletişim Yayınları, Ankara, 2005, s. 125-136.

<sup>109</sup> Kovancı, Onur, "Kapitalizm Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelede Tarihsel Bir Deneyim: İngiliz Yoksul Yasaları", *Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları*, Temmuz 2003, Ankara, s. 86

<sup>110</sup> Buğra, , a.g.e., s. 45.

<sup>111</sup> Akyüz, a.g.m., s. 64.

Bismarck dönemi Almanya'sı modern refah devletinin kurumsal olarak yerleşmesini sağlayan sosyal güvenliğin ilk örneklerini sunmuştur<sup>112</sup>. Almanya'da, sosyal güvenlik alanının dışında iş kazalarında sanayicilere kusurlu olmaları halinde sorumluluk yüklenmesi, bugün sosyal sigorta olarak bilinen uygulamanın "Reichstag" adıyla tasarlanması, herhangi bir iş kazasında (özellikle tarım işçileri için) işçilerin mali destek alabilmeleri için geliştirilen sigorta fonu oluşturulması gibi birçok alanda gelişmeler yaşanmıştır<sup>113</sup>. Almanya'da sosyal politikaların evrimi iki aşamada şekillenmiştir. Bunlar; modern yoksul yardımları ve işçi politikalarıdır.

Almanya'da yoksul yardımları temelde sosyal düzensizliği ortadan kaldırmak için uygulanan politikalarıdır. Dolayısıyla yardımlar esas olarak, sosyal düzensizliği engellemek, çalışma etiğini oluşturmak ve çalışabilir durumda olup da çalışmayarak yardım alanlara gözdağı vermek gibi amaçlar için kullanılmaktaydı<sup>114</sup>.

20. yüzyıla gelindiğinde ise tarihsel olarak değişik dönemlerde benimsenen yoksullukla mücadele stratejilerine bakıldığında esas olarak iki temel politikanın uygulandığı gözlemlenmektedir. İlk grup politikalar; 2. Dünya Savaşının ardından 1980'lere kadar bütün dünyada yaygın olan, yoksullukla doğrudan mücadele amacı güden ve esas olarak sosyal güvenlik hizmetlerinin temel alan sosyal politikalarından oluşmaktadır. İkinci politikalar ise; yoksulluğu azaltmak için tasarlanmış olsalar da, dolaylı olarak yoksulluğu azalttığı ileri sürülen, yoksulluğun önemli bir kaynağı olan işsizlik sorunuyla özel olarak ilgilenen ve stratejik olarak iktisadi büyümeyi esas alan kamusal politikalarından oluşmaktadır. İkinci politikalarda küreselleşme sürecinin etkisi oldukça fazladır. Bu nedenle yoksullukla mücadelede belirlenen stratejiler daha çok ekonomik karakterdedir. Birbirine alternatif olarak görülen bu iki politikanın yoksulluk tanımlamaları da birbirinden farklıdır. Birinci grup politikalar, yoksulluğu salt ekonomik karakterde ele almamakta aynı zamanda sosyal ve hatta kültürel bir sorun

---

<sup>112</sup> A.g.m., s. 65.

<sup>113</sup> Akyüz, a.g.m., s. 66.

<sup>114</sup> Bismarck dönemi Almanya'sında 'Elberfeld' adlı bir sosyal yardımlar sistemi kullanılmaktaydı. Elberfeld sistemi, iki ana tema üzerine odaklıydı. Birincisi bireyselleştirme; yoksulluğun çözümünde sosyal faktörlerden çok bireysel katörlere önem verilmesi, ikincisi ise; sorumluluğun dağıtılması (decentralization) otoritenin karar yetkisinin yerel otoriteye ya da yerel müfettişlere devredilmesi. Akyüz, a.g.m., s. 67.

olarak görmekte iken; ikinci grup politikalar, esas olarak geliri temel alan, daha çok ekonomik nitelikte görülen bir yoksulluk anlayışına sahiptir<sup>115</sup>.

## 2.2. Dünyada Yoksullukla Mücadelede Uygulanan Kamusal Politikalar

Yoksullukla mücadelede Türkiye’de dâhil olmak üzere Dünya’da, birçok ülke mikro kredi uygulamalarına gitmiştir. Mikro kredi, resmi finans kuruluşlarına erişim olanağı olmayan yoksul ailelere çeşitli ekonomik faaliyetlerde bulunmaları için ya da henüz küçük olan işletmelerinin faaliyet alanlarını genişletebilmeleri için küçük meblağlarda kredi verilmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Yani, genel anlamda yoksul kimselere ve mikro işletmecilere finans hizmeti sunulmasıdır. Dünyada, mikro kredilere yönelik politikalar, Afrika, Bangladeş, Bosna-Hersek ve diğer bazı Doğu Avrupa Ülkeleri, Endonezya, Ermenistan Gürcistan, Kırgızistan, Pakistan, Hindistan, Orta ve Latin Amerika Ülkeleri ile ABD gibi ülkelerde uygulama alanı bulmuştur<sup>116</sup>. Mikro krediler finans kuruluşlarından farklı olarak tüketiciye teminat, geri ödeme koşulları ve süreleri, faiz gibi bir çok alanda bir takım kolaylıklar sunmaktadır. Öncelikle, bankaların tersine müşterilerden kredilerden yararlanmaları için teminat istenmemektedir. Ancak verilen krediler sıkı bir şekilde takip edilmekte ve müşterilere kredilerin etkin bir şekilde kullanılması için finansal ve teknik bir takım olanaklar sağlanmaktadır. Mikro kredi uygulamaları, düşük gelirli hanehalklarının ve mikro işletmelerin gelir ve tüketimlerini istikrarlı hale getirmek, yönetsel becerilerini geliştirmek, mikro işletmelerin genişlemesine ve çeşitlenmesine olanak sağlamak ve hanehalkının gelirlerini ve verimliliği arttırmak amacıyla uygulanmaktadır<sup>117</sup>.

Mikro kredi uygulamalarının beklenenden daha iyi sonuçlar vermesi, yoksullukla mücadele etmek isteyen kurum ve kuruluşlarca bu uygulamaların tüm dünyada yaygınlaşmasını ve kuruluşların mikro kredi hizmetlerine olan taleplerini arttırmıştır. Mikro finans hizmetlerine yönelik artan taleple birlikte uluslar ve uluslararası birlikler oluşturulmuştur. Bu kuruluşlardan en önemlisi CGAP (En

---

<sup>115</sup> DPT, “Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyon Raporu”, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Ankara, 2007, s. 4.

<sup>116</sup> A.g.r., s. 25.

<sup>117</sup> A.g.r., s. 25.

yoksullara Yardım için Danışma) adlı bir organizasyondur. Bir diğer organizasyon ise Microcredit Summit Campaign adlı birliktir. Birlik mikro finans sistemi içerisinde önemli bir yere sahiptir. Birliğin temelleri 137 ülkeden 2900'ün üzerinde katılımcıyla Washington'da gerçekleşen Mikrokredi Zirvesi'nde atılmıştır. Zirvede 2005 yılına kadar dünyadaki en yoksul 100 milyon aileye ve özellikle de yoksul kadınlara ulaşmayı amaçlayan bir kampanyanın oluşturulması kararlaştırılmıştır<sup>118</sup>. Mikrokredi Summit Campaign tarafından 2005 yılında yayınlanan rapora göre, 2004 yılı itibarıyla 3.164 mikrokredi kuruluşunun 92.270.289 müşteriye ulaştığı ve bu müşterilerin 66.614.871'inin en yoksul olarak nitelendirilen kesimlerden oldukları belirtilmiştir<sup>119</sup>.

Mikrokredi uygulamalarında dikkat çeken ülkelerin başında Bangladeş, Nepal, Endonezya ve Bolivya yer almaktadır. Bu ülkelerdeki mikrokredi uygulamalarının yoksulluğun azaltılmasına ve sosyal ve ekonomik yapılarının düşük gelirli kimselerin lehine gelişmesine olanak sağladığı gözlemlenmiştir<sup>120</sup>. Bugün, Bangladeş'teki mikrokredi uygulaması dünyadaki en kapsamlı uygulama olarak kabul edilmektedir<sup>121</sup>. Bangladeş Hükümeti mikro kredilerden elde etmiş olduğu başarılarından dolayı bu programı 2015 yılına kadar uygulayacağını belirtmekte ve 2015'te yoksulluğu yarıya indirmeyi hedefini koymaktadır. Bangladeş'te mikrokredi kullanıcılarının %80'nini kadınlar oluşturmaktadır<sup>122</sup>. Genelde, mikrokredi uygulamaları daha çok yoksul kadınlara sunulmaktadır. Bu sayede karar mekanizmasında etkili olan kadınlar, toplum içerisinde özgüven kazanmakta ve almış oldukları kredileri daha çok çocukların eğitimine ve sağlığına harcama yaparak hanehalkının refah düzeyinin artmasına katkı sağlamakta olduğu gözlemlenmiştir<sup>123</sup>.

Yukarıda olumlu ülke örneklerinin yanında mikrokredi uygulamalarının küreselleşen ekonomi dikkate alındığında bir takım risklere de sahip olabileceği söylenebilir. Mikrokrediler değinildiği üzere oldukça düşük meblağları içermektedir. Bu

---

<sup>118</sup> [www.comcec.org/EN/belge/.../TURKEY%2023-07%20CR\(1\)TR.pdf](http://www.comcec.org/EN/belge/.../TURKEY%2023-07%20CR(1)TR.pdf), Yoksulluğun Önlenmesinde Mikrokredi Uygulamaları ve Türkiye, s. 20.

<sup>119</sup> A.g.r., s. 20.

<sup>120</sup> Morduch, a.g.m., s. 1569.

<sup>121</sup> Dünyada Hindistan ve Çin'den sonra yoksulluk olgusunda 3. sırada yer alan Bangladeş'te 65 milyon kişi uluslararası yoksulluk sınırı altında yaşamaktadır.

<sup>122</sup> DPT, Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele, a.g.r., s. 26.

<sup>123</sup> A.g.r., s. 26.

nedenle mikro krediye sahip olan yoksul hanehalkının veya küçük üreticinin ekonomik olarak hareket edebileceği alan dardır. Öncelikle, küreselleşme süreciyle gelişen ve yüksek düzeyde teknoloji içeren piyasalara küçük bir üreticinin işlem görmesi, üstelik kar elde etmesi, olası gözükmemektedir. Daha önceki başlıklarda değinildiği üzere yoksulluğun artmasının önemli nedenlerinden biri küreselleşme süreciyle üretim faaliyetlerindeki maliyetlerin artması ve bu nedenle küçük üreticilerin en ufak krizlerde dahi kepenk kapatmasıdır. Dolayısıyla mikrokredi uygulamalarındaki başarılar söz konusu ülkenin sosyal ve ekonomik yapısına bağlıdır. Tekelleşme düzeyinin yüksek olduğu bir ülkede mikro kredi uygulaması sadece, kısa süreliğine, ekonomide parasal hareketliliği (tüketimi arttırır) sağlar. Ancak, uzun vadede başarısız olunması durumunda kredinin geri ödenememesi sorunuyla karşılaşan hanehalkı borç yükü altına girerek daha da yoksullaşabilir.

Dünyada, yoksullukla mücadele kapsamında uygulanan kamusal politikaların en önemlilerin biri de sosyal yardımlar ve hizmetlerdir. Bu alana Brezilya’da uygulanan Bolsa Familia (ödeneği) ve Hindistan’da uygulanan Kerala örnekleri verilebilir. Brezilya’daki ‘Aile Ödeneği’ uygulaması 2003 yılında başlatılmış ve Brezilya’da en yoksul belirlenmiş 7.5 milyon aileye ve 30 milyon kişiye transfer programı oluşturulmuştur. Brezilya’da gelir dağılımının bozuk olması, işsizliğin yüksek oranlarda seyretmesi ve ekonomik büyümeden her kesimin eşit bir şekilde yararlanamamasından ötürü, Aile Ödeneği uygulamasının yararlı bir araç olacağı kabul edilmiştir. Uygulama, esasen, Brezilya Hükümetinin yakıt yardımı ve eğitim ödeneği gibi bir dizi yoksulluğu azaltmak yönünde atılan adımlarla birlikte ortak yürütülen bir programdan oluşmaktadır. Brezilya’da uygulanmakta olan Aile Ödeneği-nakit transferi ile yoksul ailelerin yaşamlarının ve sağlık hizmetlerinin iyileştiği, eğitime verilen önemin arttığı gibi bir takım olumlu gelişmeler gözlemlenmiştir<sup>124</sup>.

Hindistan’da yoksullukla mücadele için Kerala örneği uygulamalarda karşılaşılan diğer örneklerden farklıdır. Kerala uygulaması Hindistan’da eyaletler arası yoksulluk farklarından çıkarak özellikle Kerala eyaleti üzerine odaklanan bir çalışmadır. 2000’li yılların başlarında, Hindistan’da 260 milyon kişi yoksulluk sınırı altında

---

<sup>124</sup> DPT, Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele, a.g.r., s. 28.

yaşamaktaydı. Hindistan Dünyadaki yoksulluk oranının %22'sini bünyesinde taşımaktadır. Hindistan'da Kerala uygulamasını takriben Kerala bölgesi eğitim ve sağlık hizmetleri bakımından diğer eyaletlere kıyasla daha iyi duruma gelmiştir. Bunun yanında, Hindistan'daki yoksulluk oranının %75'ini kırsal kesim oluşturmaktadır. Bu kapsamda, Hindistan'da kırsal yoksulluğun azaltılması için; kırsal alanda ücretli iş ve istihdam artırıcı programlar, istihdam ile birlikte sağlanan gıda desteği, kırsal kesimdeki evsizlere barınma, ulusal sosyal güvenlik sisteminin iyileştirilmesi, toprak reformları, mikrokredi uygulamaları gibi birçok uygulamalara da gidilmektedir<sup>125</sup>.

### **2.2.1. Uluslararası Hedefler ve Stratejiler**

Yoksulluk, son yıllarda tüm uluslar arası kuruluşlarca dünyanın en önemli sorunu olarak kabul edilmektedir. Bu önem, DB'sı ve UNDP gibi uluslararası kuruluşların yayınladığı raporla da gözlemlenebilir<sup>126</sup>. Bu çalışmalardan, gelir dağılımı, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile ilgili olarak Birleşmiş Milletlerin “ Binyıl Kalkınma Hedefleri” ve AB'nin “Lizbon Stratejisi” çalışmaları yakın dönemde geliştirilen bu nedenle ele alınması gereken projelerdir.

#### **2.2.1.1. Binyıl Kalkınma Hedefleri**

6-8 Eylül 2000 tarihinde 147 devlet ve hükümet başkanının da dâhil olduğu 189 ulusun temsilcileri, 55. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu toplantısı için New York'da bir araya gelerek tarihi Milenyum Zirvesini gerçekleştirmiştir. Zirvenin sonunda, ekonomik, toplumsal ve kültürel sorunların çözümü için tüm ülkelerin barış, güvenlik, kalkınma, çevre, yardıma muhtaç grupların korunması, insan hakları ve yönetim konularında ortak çalışmasını öngören ‘ Milenyum Deklarasyonu’ kabul edilmiştir. Genel anlamda binyıl kalkına hedeflerinin yoksulluk sorunu için geliştirmiş olduğu hedefleri başlıklar halinde şu şekilde sıralayabiliriz<sup>127</sup>:

---

<sup>125</sup> A.g.r., s. 29.

<sup>126</sup> Bknz., Human Development Report 2004, Beyond scarcity: pover, poverty and the golbal water crises; Human Development Report 1997, Human Development to Eradicate Poverty; World Development Report 2004, Making Services Work for Poor People; World Development Report 2000-2001, Attacking Poverty vs., www.undp.org , www.worldbank.org

<sup>127</sup> DPT, Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele, a.g.r., s. 48 ve DPT, Birleşmiş Milletler, Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu Türkiye 2005, s. 10.

- *Mutlak yoksulluğu ve açlığı ortadan kaldırma, 2015 yılına kadar günlük geliri bir doların altında olan ve açlıkla karşı karşıya olan nüfusun oranını yarıya indirmek*
- *Tüm bireylerin temel eğitim almasını sağlamak*
- *Kadınların durumunu güçlendirmek ve toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamak*
- *Çocuk ölümlerini azaltmak*
- *Kalkınma çerçevesinde; Ulusal ve uluslararası düzeyde iyi bir yönetim, kalkınma ve yoksulluğun azaltılmasını da içeren açık, kurallara dayalı, tahmin edilebilir, ayrımcı olmayan bir ticari ve finansal sistem geliştirmek*

Binyıl kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine dair yargıda bulunmak şu an için erkendir. Çünkü hedeflerin gerçekleştirilmesi öngörülen tarih 2015 olarak belirlenmiştir. Ancak 2010 itibarıyla belirlenen hedeflerde ilerlemenin aksine 2007’de ABD’de başlayan ve dünya geneline yayılan kriz sonucunda ülke ekonomileri olumsuz etkilenmesiyle iyileştirilmesi beklenen yoksul ‘gruplar’ daha da yoksullaşmışlardır.

#### **2.2.1.2. Lizbon Stratejisi**

Avrupa Konseyi ekonomik reformları ve toplumsal uzlaşmayı güçlendirmek üzere 23-24 Mart 2000 tarihlerinde Lizbon’da özel bir toplantı düzenlemiştir. Lizbon stratejisi olarak bilinen proje, sosyal dışlanma ve yoksulluk sorununun çözümü için geliştirilen sosyal politikaların ekonomik büyüme ve istihdamla ilişkisini kurarak hem piyasa sistemini etkin bir şekilde işler kılmayı hem de sonucu kalıcı bir şekilde çözmeyi hedeflemektedir<sup>128</sup>. On yıllık süre için tasarlanmış bir girişim olan Lizbon Stratejisi’nin somut hedefleri arasında, araştırma ve geliştirmeye (AR-GE) gayri safi yurtiçi hâsılanın (GSYİH) yüzde 3’ü oranında kaynak ayırmak, girişimciliği kolaylaştırmak için

<sup>128</sup> DPT (2007), Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele, a.g.r., 49

bürokratik işlemlerin yükünü hafifletmek, istihdam oranını erkeklerde yüzde 70, kadınlarda yüzde 60'a çıkarmak sayılabilir. Bu hedefe ulaşmak için izlenecek genel strateji aşağıdaki hususları içermektedir<sup>129</sup>:

- *Bilgi toplumu ve AR-GE için daha iyi politikaların yanı sıra, rekabet gücü ve yenilik için yapısal reform sürecini hızlandırarak ve iç pazarı bütünleştirerek bilgiye dayalı bir ekonomiye ve topluma geçişi hazırlamak;*
- *Avrupa sosyal modelini modernleştirmek, bireye yatırım yapmak ve toplumsal dışlanmaya karşı mücadele etmek;*
- *Uygun bir makro ekonomik politika bileşimi uygulayarak sağlıklı bir ekonomik görünüm ve olumlu büyüme perspektiflerini sürdürmek.*

Bu bağlamda, Lizbon Stratejisi'ne ulaşma sürecinde kaydedilen gelişmeleri izlemek amacıyla her yıl ilkbahar aylarında ekonomik ve sosyal sorunların görüldüğü Avrupa Konseyi toplantıları düzenlenmektedir ve düzenli olarak yayınlanan raporlarla değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Bu toplantıların en sonu 10-11 Aralık 2009 tarihlerinde yapılmıştır<sup>130</sup>.

### **2.3. Türkiye'de Yoksullukla Mücadelede Uygulanan Kamusal Politikalar**

Türkiye Ekonomisi, 1980'lerle birlikte uygulamaya konulan neoliberal politikalar sonucunda liberalleşme (serbestleşme) yönünde evrim geçirmiştir. Bu değişim, ekonomide kamu açıklarının, borçlanmanın, enflasyonun, işsizliğin ve gelir dağılımındaki adaletsizliklerin artmasına ve takriben günümüze kadar bir çok krizin yaşanmasına neden olmuştur. Yaşanan bu süreç Türkiye'de yoksulluk sorunsalını da

<sup>129</sup> www.digim.meb.gov.tr (Erişim Tarihi: 15.02.10)

<sup>130</sup> Avrupa Konsey Toplantıları ve toplantılarda alınan kararlara dair daha fazla bilgi edinmek için <http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/index.cfm?action=detay&yayinID=263&icerikID=361&dil=TR> (Erişim Tarihi: 16.02.2010)

beraberinde getirmiştir. 1980 sonrası hemen hemen bütün hükümet programlarının başında yoksullukla mücadele yer almaktadır.

Türkiye’de yoksullukla mücadelede daha çok dolaysız yöntemler benimsenmiştir. İlk olarak 1976 yılında, yoksul, malul ve sakatlara yönelik aylık ödenmesiyle başlanmışsa da enflasyonist süreçte bu ödeme önemini yitirmiştir. Günümüzde ise yoksullukla mücadele devlet eli ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Sağlık Bakanlığı gibi kurumlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bunun yanında yoksullukla mücadelede işsizlik, ekonomik büyüme, kayıt dışı istihdam, gelir dağılımı gibi dolaylı müdahale yöntemleri de uygulanmaya çalışılmaktadır.

Türkiye’de yoksullukla mücadelede sorun alanları DPT’nin 9. Kalkınma Planında (Gelir Dağılımı ve Özel İhtisas Komisyon Raporunda) şu başlıklar altında ele alınmıştır<sup>131</sup>:

- *Adil gelir dağılımını hedefleyen fert başına düşen milli gelire endeksli hayat standardına göre belirlenmiş sınırın altında kalan bireylere kamusal sosyal hizmetler ve yardımların oluşturulması*
- *Yoksulluk sadece bir ekonomik değıldir; aynı zamanda temel hakların yaşanamaması durumudur. Amaç sadece belirli bir gelir düzeyini sağlamak yerine, sosyal içerme ve insanca yaşam haklarını da gözeten gelir dağılımı ve yoksullukla mücadele politikalarının geliştirilmesi olmalıdır. Bu politikalar ise yalnızca piyasa dinamiklerine veya aile dayanışma mekanizmalarına dayandırılarak oluşturulamaz.*
- *Mevcut sosyal yardım kurumlarının kurumsal kapasitelerinin geliştirilerek, bu alanda hizmet veren Sivil Toplum Kuruluşları ve gönüllü kuruluşlar arası etkili işbirliği ve koordinasyonun saptanması*
- *İşsizlikle ve kayıt dışı sektörler etkin olarak mücadele edilmesi, ekonomide yeni istihdam alanların yaratılması*

---

<sup>131</sup> DPT (2007), Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele, a.g.r., s. 61-65.

### 2.3.1. Türkiye’de Sosyal Transfer Harcamaları ve Politikaları

Transfer harcaması kavramı ilk olarak A.C. Pigou tarafından ortaya konulmuş bir kavramdır. Pigou, kamu harcamalarını transfer harcamaları ve transfer-dışı harcamalar olarak tasnif etmiştir. Pigou’ya göre transfer harcamaları devletin karşılıksız olarak yaptığı ve GSMH üzerinde doğrudan etkisi olmayan harcamalardır<sup>132</sup>. Başka bir tanımlamada ise transfer harcamaları, ekonomik, sosyal ve mali nedenlerle gerekli görülen kişilere yapılan fon aktarımlarını ifade etmektedir<sup>133</sup>. Dolayısıyla bu harcamalardan yararlanan kimselerin satın alma gücü artmaktadır. Yine bir başka tanıma göre transfer harcamaları, belirli bir dönemde yapıldıkları anda mal ve hizmetlere ek talep oluşturmamaktadır<sup>134</sup>. Bu tür harcamalar devlet tarafından karşılıksız yapılır ve ekonomik etkileri transferin niteliğine göre değişmektedir. Bu açıdan transfer harcamaları kategorisinde mali ve sosyal transferler olmak üzere iki tür harcama kaleminden bahsedilmektedir. Mali transferler daha çok üretimi desteklemek amacıyla yapılmakta ve genellikle yatırımları özendirmeye yönelik sübvansiyon benzeri harcamaları içermektedir<sup>135</sup>. Yoksullukla mücadelede etkin olarak kullanılmakta olan transfer harcamaları ise daha çok sosyal içerikli harcamalardır. Sosyal transferler, kişilerin hayat standardını arttırmaya yönelik yapılır ve kişilerin harcanabilir gelirini arttırarak dolaylı olarak mal ve hizmet talebi yaratır<sup>136</sup>. Kamu tarafından gerçekleştirilen sosyal transfer harcamaları, esas olarak, hane halkının azalan gelirini tamamlama yönünde işlev görmektedir. Dolayısıyla, gelir azaldıkça sosyal transfer harcamaların artacağı yönünde bir ilişkiselliğin mevcut olduğu ileri sürülebilir. Transfer harcamalarındaki bu işlev aynı zamanda gelir eşitsizliğini azaltan bir etkiye de sahiptir. Özellikle gelir dağılımında eşitsizliklerin ve adaletsizliklerin yüksek düzeylerde seyrettiği ülkelerde transfer harcamalarının bütçedeki ağırlığı da, söz konusu ülkelerin yoksullukla mücadele yöntemleri çerçevesinde, yüksek olması beklenmektedir.

Kamu tarafından gerçekleştirilen tüm harcamaların, kuramsal olarak, gelirin yeniden dağılımını sağlamak gibi bir işlevi olduğu halde, uygulamada, sadece vergi ve

<sup>132</sup> Nadaroğlu, Halil, *Kamu Maliyesi Teorisi*, Betaş Yayınları, İstanbul,2000, s. 157.

<sup>133</sup> Akdoğan, Abdurrahman, *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2003, s. 84.

<sup>134</sup> Pınar, Abuzer, *Maliye Politikası*, Naturel Yayınları,2006, s. 35.

<sup>135</sup> A.g.e., s. 35.

<sup>136</sup> A.g.e., s. 35.

transfer harcamaları gelirin yeniden dağılımında etkin olarak kullanılmaktadır. Transfer harcamaları ve vergiler doğrudan kişilerin harcanabilir geliri üzerinde etkisi vardır. Oysa, kamu tarafından gerçekleştirilen eğitim, sağlık gibi cari harcamalar, yatırım, alt yapı ve mali transfer harcamaları kişilerin harcanabilir geliri üzerinde doğrudan değil dolaylı yönde etkileri vardır. Aşağıdaki formülasyonda bu etki çok daha net bir şekilde gözlemlenebilir.

$$\text{Harcanabilir Gelir} = \text{Milli Gelir} + \text{Transferler} - \text{Dolaysız Vergiler} - \text{Sosyal Güvenlik Prim Kesintileri}$$

Devlet tarafından sosyal transferler, özellikle, gelir dağılımındaki adaletsizliği azaltmak amacıyla korunması gereken ya da yardıma muhtaç olan kimselere, sosyal amaçlı kullanılan birincil politikalarıdır. Bir anlamda sosyal transfer harcamaları sosyal devlet anlayışının bir gereğidir<sup>137</sup>. Sosyal transferler aynı zamanda işgücü arzı üzerinde de etkili olmaktadır. Sosyal transferle birlikte kişinin işgücü arzı azalabileceği gibi, artabilmesi de söz konusudur. Sosyal transferlerin işgücü arzı üzerindeki etkisi özellikle kişinin işgücü piyasasına hazırlanma aşamasında etkilidir.

Sosyal transfer harcamaları amaç bakımından da ikiye ayırmak mümkündür. Bunlardan ilki yoksulluğu azaltmak ve bazı korunmasız grupları destelemektir. Bu grubun esasını sosyal hizmetler ve yardımlar teşkil etmektedir. İkincisinde ise doğrudan yoksulluğu azaltmak ya da korunmasız grupları desteklemek gibi bir etkiye sahip değildir. Bu gruba sosyal sigorta sistemi örnek verilebilir<sup>138</sup>.

En genel ifade ile uygulamada transferleri, devlet transferleri, yurtdışından gelen transferler ve diğer transferler olmak üzere üç başlık altında inceleyebiliriz. Devlet

---

<sup>137</sup> “Sosyal devlet; ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ve toplumasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsü güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadî ve malî tedbirler alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve millî gelirin adalete uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı tedbirler alan adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimini uygulayan devlet demektir”. Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, sayı 24, s. 451-455 <http://www.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 16.02.2010).

<sup>138</sup> Şeker, Sırma Demir, “Türkiyede Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkisi”, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara, 2008, s. 34.

transferleri; emekli aylığı, öğrenci bursları<sup>139</sup>, yaşlılık maaşları<sup>140</sup>, dul ve yetim maaşı, gazilik ve malullük maaşı, işsizlik ödeneği<sup>141</sup>, yıllık doğrudan destek ve akaryakıt ödemesi, yıllık sosyal yardım fonu ve aile yardımı, aynı gelirlerden<sup>142</sup> oluşmaktadır<sup>143</sup>. Yurt dışından gelen transferler; döviz geliri, yardım ve burs geliri ve aynı gelirlerden oluşmaktadır. Diğer transferlerin içeriği ise; nafaka geliri, bireysel emeklilik gelirleri, özel kurum ve kuruluşlardan elde edilen yardım ve burs gelirlerinden oluşmaktadır. Farklı bir sınıflandırmada ise Türkiye'deki sosyal transferler, ESSPROS (Avrupa Birleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri Sistemi) sınıflandırması çerçevesinde, primli ve primsiz sistem olmak üzere iki başlık etrafında incelenmektedir<sup>144</sup>. Primli rejim, sosyal güvenlik sisteminin esasını teşkil etmektedir. Bu kapsamda Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), T.C Emekli Sandığı ve Bağ-kur tarafından yürütülmektedir. Primsiz rejim kapsamında ise, sosyal hizmetler ve yardımlar bulunmaktadır. Bu alanda faaliyet gösteren kurumların başında ise Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu (SYDTF) ve Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) yer almaktadır. Ayrıntılı bir analiz için Kutu 1'e bakılabilir. ESSPROS sınıflandırma çerçevesinde sosyal transfer harcamalarının çerçevesini; sağlık harcamaları, yaşlılık ödemeleri, dul-yetimlere yönelik ödemeler, özürllülere yönelik ödemeler, aile yardımları, işsizlik ödemeleri, konut yardımları ve sosyal dışlama harcamaları oluşturmaktadır.

Türkiye'de ESSPROS sınıflandırması çerçevesinde yayınlanmış sosyal harcama verisi henüz olmadığından ötürü çalışmada transfer harcamalarının kapsamı ve seyri bütçe sınıflandırılması çerçevesinde izlenecektir<sup>145</sup>. Türkiye'de bütçe rakamları yolu ile sosyal harcamaların tutarına ulaşmak için Merkezi Yönetim Bütçesi, SGK Bütçesi, Bütçe Dışı Fonlar ve Mahalli İdareler Bütçesine bakmak gerekmektedir. Analitik bütçe

---

<sup>139</sup> Türkiye'de Kredi ve Yurtlar Genel Müdürlüğü'nün yüksek öğrenim görmekte olan öğrencilere verdiği 'karşılıklı' nakdi yardım.

<sup>140</sup> T.C. Emekli Sandığı tarafından 2022 sayılı Kanun gereğince 65 yaş ve üzeri muhtaç kişiler ve özürllü fertlere verilen yardımlar olarak tanımlanmaktadır.

<sup>141</sup> 4447 sayılı kanun gereğince sosyal sigortalar kapsamında iken, işsiz kalanlara yapılan ödemeleri kapsamaktadır.

<sup>142</sup> Devlet tarafından hanehalkı fertlerine verilen giyecek, yiyecek ve yakacak yardımlarını kapsamaktadır.

<sup>143</sup> Şeker, a.g.e., s. 37-38.

<sup>144</sup> Şeker, a.g.e., s. 76.

<sup>145</sup> Türkiye'de ESSPROS yöntemine göre yapılmış bireysel çalışmalar da mevcuttur. Bknz., Buğra, Ayşe ve Sinem Adar "Türkiye'nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi" Sosyal Politika Forumu, 2007.

sınıflandırmasında devlet faaliyetlerinin tümünü gösteren fonksiyonel sınıflandırmadaki birinci düzey kodlardan 10. su olan “ sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri” sosyal harcamaya karşılık gelmektedir<sup>146</sup>. Bütçe sınıflandırması çerçevesindeki sosyal transferler ile ESSPROS arasındaki temel fark, fonksiyonel sınıflandırmada 10. kod (Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri) altında sağlık harcamalarının olmamasıdır. Bu nedenle, aslında, fonksiyonel sınıflandırmaya göre merkezi yönetim bütçe harcamalarına, SGK’dan yapılan sağlık harcamaları, yeşil kart uygulamaları ve geçici iş göremezlik ödeneği eklenirse ESSPROS’a yakın bir sosyal harcama tutarına ulaşılabilir.

---

<sup>146</sup> Analitik bütçede fonksiyonel sınıflandırmaya göre belirlenen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri toplam 9 giderden oluşmaktadır. Bunlar kodlamadaki sırasıyla; hastalık ve malullük yardım hizmetleri, yaşlılık yardımı hizmetleri, dul ve yetim aylığı hizmetleri, aile ve çocuk yardımı hizmetleri, işsizlik yardımı hizmetleri, iskân yardımı hizmetleri, sosyal güvenliği bulunmayanlara sağlanan hizmetler, sosyal güvenlik ve sosyal yardımlara ilişkin araştırma geliştirme hizmetleri ve sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleridir.

## Kutu 1. Türkiye’de Sosyal Harcamalar

Primli Sistem	Primsiz Sistem		
	Sosyal Hizmet	Sosyal Yardım	Diğer
<p><u>Yaşlılık ödemeleri</u></p> <p>*Emekli aylıkları</p> <p>*Emekli ikramiyeleri</p> <p><u>Dul-yetim ödemeleri</u></p> <p>*Dul-yetim aylığı</p> <p>* Dul yetim aylığı için toptan ödeme, cenaze ödeneği yapılan evlenme yardımı</p> <p><u>Aile Yardımları</u></p> <p>* Analık sigortası kapsamında verilen geçici iş göremezlik ödeneği</p> <p>* Gebelik, doğum ve emzirme yardımı</p> <p>* Aile yardım ödeneği</p> <p><u>İşsizlik ödemeleri</u></p> <p>* İşsizlik ödeneği</p> <p>* İşsizlere yönelik diğer aynı ödemeler</p> <p>* Kıdem tazminatı ödemeleri</p> <p><u>Sağlık Yardımları</u></p> <p>* Sağlık Sigorta Hizmetleri</p> <p>* Malülük aylığı</p> <p>* Geçici ve sürekli işgöremezlik ödeneği</p> <p>* Mallülük aylığı alanlar için yapılan ödemeler</p>	<p><u>Yaşlılık ödemeleri</u></p> <p>*Huzurevleri ve yaşlı bakım ve rehabilitasyon merkezlerindeki hizmetler</p> <p><u>Özürlülere Yönelik ödemeler</u></p> <p>* 5308 sayılı Kanun uyarınca, özürli çocukların özel eğitim giderlerinin karşılanması,</p> <p>* 5308 sayılı Kanun uyarınca özürünün sahip olduğu bir evin Emlak vergisinden istisna tutulması</p> <p>* 5308 sayılı Kanun uyarınca sosyal güvencesi bulunmayan, bakıma muhtaç özürlilerden ailesini kaybetmiş olanlar ile ailesi ekonomik veya sosyal yoksunluk içinde bulunanlara verilen bakım hizmeti,</p> <p>* 5308 sayılı Kanun uyarınca, özürlilerin eğitimleri, meslekleri, günlük yaşamları için özel olarak üretilmiş her türlü araç gereç ve özel bilgisayar programlarının katma değer vergisinden istisna tutulması</p>	<p><u>Yaşlılık ödemeleri</u></p> <p>*2022 sayılı Kanun gereğince 65 yaş ve üzeri muhtaç kişilere yapılan ödemeler,</p> <p><u>Özürlülere Yönelik ödemeler</u></p> <p>*. 2022 sayılı Kanun uyarınca özürlilere bağlanan aylıklar</p> <p><u>Sağlık Yardımları</u></p> <p>* Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayan muhtaç vatandaşlar için 3816 sayılı Kanun ile düzenlenen yeşil kart ödemeleri</p> <p><u>Diğer Harcamalar</u></p> <p>* SYGDM tarafından yapılan yardımlar</p> <p>* SHÇEK tarafından yapılan yardımlar</p> <p>* Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından yapılan yardımlar</p> <p>* MEB tarafından muhtaç öğrencilere verilen burslar</p>	<p><u>Özürlülere Yönelik ödemeler</u></p> <p>*5434 sayılı kanun gereğince ödenen vazife harp malüllük aylığı,</p> <p>* 1005 sayılı Kanun uyarınca yapılan ödemeler</p> <p><i>Aktif işgücü piyasası programları çerçevesinde yapılan ödemeler</i></p> <p><i>Doğrudan gelir desteği kapsamındaki ödemeler</i></p>

Kaynak: Sırma, Demir Şeker, “Türkiye’de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkileri”, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara, 2008, s. 85.

### **2.3.1.1. Türkiye’de Gerçekleşen Sosyal Transfer Harcamaları**

Türkiye’de yoksullukla mücadelede uygulanan kamusal politikaların başında sosyal transfer harcamaları gelmektedir. Sosyal transfer harcamalarına, yoksullukla mücadelede önem verilmesinin temel nedeni; harcamaların, doğrudan hanehalkı geliri üzerindeki etkisidir. Türkiye’deki sosyal transfer harcama bileşenleri kutu 1’de gösterilmektedir. Bu kapsamda, sosyal transfer harcamaları, merkezi bütçe harcamalarının fonksiyonel sınıflandırma düzeyinde, sosyal güvenlik ve sosyal yardım çerçevesinde incelenecektir. Bu başlıkta yer alan kalemler şu şekildedir: hastalık ve malullük hizmetleri, yaşlılık yardımı hizmetleri, aile ve çocuk yardımı hizmetleri, işsizlik yardımı hizmetleri, sosyal güvenliği bulunmayanlara sağlanan hizmetler, sınıflandırma girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri. Türkiye’de 2006-2009 yılları arasında gerçekleşen sosyal transfer harcamaları tablo 23’te izlenebilir. Buna göre, 2009 yılında Merkezi Bütçeden sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri başlığı altında gerçekleşen transfer harcamaları 56.066.209 TL’dir. 2009 yılındaki harcama tutarı 2006 yılının iki katından fazladır. Bu durum Türkiye’de transfer harcamalarının dolayısıyla yardıma muhtaç kimselerin ya da yardım tutarlarının arttığını göstermektedir. Tablodan da gözlemlenebileceği gibi harcama tutarları yıllar itibariyle artmaktadır. Yine yıllar itibariyle en fazla harcama yapılan hizmetler büyüklük sırasına göre, sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve yardım hizmetleri, hastalık ve malullük yardım hizmetleri ve işsizlik yardımı hizmetleridir (Tablo 23).

**Tablo 23: Merkezi Yönetim Bütçe'den Gerçekleşen Sosyal Transferler**

	2006	2007	2008	2009
<b>Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri</b>	26.213.015	34.948.544	37.665.536	56.066.209
<b>Hastalık ve Malullük Yardım Hizmetleri</b>	72.778	158.593	533.907	1.127.555
<b>Yaşlılık Yardımı Hizmetleri</b>	75.785	97.590	109.129	140.527
<b>Aile ve Çocuk Yardımı Hizmetleri</b>	213.470	272.937	303.933	362.092
<b>İşsizlik Yardımı Hizmetleri</b>	658.061	807.545	1.022.169	1.018.575
<b>Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Sağlanan Hizmetler</b>	92.214	138.498	139.288	128.546
<b>Sınıflandırma Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri</b>	25.100.707	33.473.381	35.557.110	53.288.914

**Kaynak:** Maliye Bakanlığı, www.bumko.gov.tr, (Erişim Tarihi: 02.03.2010)

2006-2009 yılları arasında gerçekleşen sosyal harcamaların GSYİH ve Bütçe payları ise tablo 24'te gösterilmektedir. Buna göre, harcamaların hem GSYİH'da hem de bütçedeki payları yıllar itibariyle artmaktadır. 2009 yılında gerçekleşen harcamaların bütçedeki payı %21 iken, GSYİH'daki payı %5.9'dur. Bu oranlar 2006 yılında sırasıyla %3.5 ve %14.7 düzeylerinde gerçekleşmiştir.

Yoksullukla mücadele kapsamında gerçekleştirilen sosyal transfer harcama politikasının etkinliği, elbette, harcama tutarlarındaki artışla ölçülmektedir. Bunun yanında harcamaların yoksul kesimlerin gelirleri, dolayısıyla yaşam standardı üzerindeki etkisinin ne yönde değiştiğine dair verilerin de analize katılması gereklidir. Çalışmada böyle bir analize girilememiştir. Ancak literatürde bu yönde çalışmalar mevcuttur. Örneğin Sırma Demir Şeker 'Türkiye'de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkisi' çalışmasında transferlerin yoksulluk üzerindeki etkilerini analiz etmiştir<sup>147</sup> (Tablo 25).

<sup>147</sup> Şeker, a.g.e., s. 131.

**Tablo 24: Merkezi Yönetim Bütçe'den Gerçekleşen Sosyal Transferlerin GSYİH ve Bütçe Payları**

	GSYH PAYLARI				BÜTÇE PAYLARI			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	3,5	4,1	4,0	5,9	14,7	17,1	16,6	21,0
Hastalık ve Malullük Yardım Hizmetleri	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,4
Yaşlılık Yardımı Hizmetleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Aile ve Çocuk Yardımı Hizmetleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
İşsizlik Yardımı Hizmetleri	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0,4	0,5	0,4
Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Sağlanan Hizmetler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Sınıflandırma Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	3,3	4,0	3,7	5,6	14,1	16,4	15,7	19,9

**Kaynak:** Maliye Bakanlığı, [www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr), (Erişim Tarihi: 02.03.2010).

**Tablo 25: Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkisi**

	2002	2003	2004	2005
Transfer Öncesi Yoksulluk Oranı	40.6	45.9	36.6	35.5
Transfer Sonrası Yoksulluk Oranı	27.6	32.1	22.9	21.1
Transferlerle Birlikte Yoksulluk Oranındaki Azalma	32.1	30.0	37.4	40.7
Transfer miktarının yüzde 10 azalması ile yoksulluk oranında meydana gelecek yüzde artış	3.6	3.1	3.4	3.7

**Kaynak:** Şeker, a.g.e., s. 131.

Tablodaki verilere göre 2003 yılından itibaren yoksulluk düşme eğilimindedir. Bu durum transferler gerçekleşmeksizin sürmüştür. 2002 yılında transfer öncesi yoksulluk oranı %40.6 iken, transferlerle birlikte bu oran %27.6 oranında gerçekleşmiştir. Transferlerle birlikte yoksulluk %32.1 azalmıştır. Aynı şekilde 2005 yılında transfer öncesi yoksulluk oranı %35.5 iken, transferlerle birlikte %21.1 düzeyine gerilemiştir. 2005 yılında transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisi %40.7 düzeyindedir. Şeker'in analizlerine göre transfer harcamaları yoksulluk üzerinde etkilidir. Ancak analiz şöyle bir soruyu da beraberinde getirmektedir: Yoksulluğun nedeni ile transfer harcamaları arasında nasıl bir ilişki mevcuttur? Nihayetinde, yoksulluğun nedeni, devletin transfer harcama politikalarına ağırlık vermemesi değildir. Bu nedenle, transfer harcama politikaları yoksulluğu sadece önleyebilmekte ancak yoksulluğa yol açan nedenleri ortadan kaldırmamaktadır. Diğer taraftan kamu bütçesinde giderler gelirlerle karşılanmaktadır. Bütçedeki en önemli gelir kaynağı ise vergilerdir. Yani, bütçeden gerçekleşen harcamalardaki artış aynı zamanda vergilerdeki artışı gerektirmektedir. Vergilerdeki artış ise hanehalkının gelirini azaltmaktadır. Transfer harcamalarının yoksulluk üzerindeki etkisi ile transfer harcamalarının gerçekleşmesi için gerekli vergilerin hanehalkı geliri üzerindeki etkisi dikkate alınarak yapılacak bir analiz transferler ile yoksulluk arasındaki ilişkiyi daha açık ifade edebilmektedir. Bu nedenle, transfer harcamalarının yoksulluk üzerindeki etkisi analiz edilirken, analize transfer harcamalarının gerçekleşmesi için kullanılan kaynakların hanehalkı geliri üzerindeki etkisi de katılmamıştır.

### 2.3.2. Türkiye’de Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetlere Yönelik Kamusal Politikalar

Sosyal hizmetler, bir ülkenin kalkınma hedefleri çerçevesinde sosyal gelişmeyi amaçlayan hizmet ve yardım programlarını içermektedir. Yani, insanların sağlık ve refah düzeylerinin gelişmesinde, kendilerine daha yeterli hale gelmelerinde ve başkalarına bağımlı olma hallerinin önlenmesinde yardımcı olmak amacıyla kamunun kurum ve personelleri aracılığıyla gerçekleştirdiği etkinlik ve programların bütünüdür<sup>148</sup>. İçeriğini; aile ve gençlik hizmetleri, yoksullara, çocuklara, yaşlılara, özürllülere, suçlulara yönelik sosyal hizmetler ve sağlığa ilişkin hizmetleri oluşturmaktadır. Sosyal hizmetlerin uygulamadaki en önemli karşılığı yine kamu tarafından gerçekleştirilen sosyal yardımlardır.

Sosyal yardımlar, sosyal güvenlik sistemi içerisindeki primsiz programlardan (Kutu 1) oluşmaktadır. Kavramsal olarak, “geçinme güclüğü içinde olan” ve “toplumdan dışlanma tehlikesiyle karşılaşan kişilerin”, başka bir ifade ile yoksul ve az gelirli insanların yaşamlarının güvence altına alınması konusunda kamunun sorumlu olduğu ve üstesinden gelmek için girişmiş olduğu çabalardan ileri gelmektedir<sup>149</sup>. Sosyal yardımlar kavramına ilişkin yaklaşımlar ülkeden ülkeye farklılıklar göstermesinden ötürü kavram üzerinde ortaklaşmış bir tanım mevcut değildir. Günümüzde sosyal yardımlar, sosyal koruma sisteminin bir parçası olarak kabul edilmektedir. Ancak, sosyal yardımlardan yararlanmadan önce, bireylerin sosyal programlardan yararlanması gerekmektedir. Dolayısıyla, sosyal programlardan yararlanmayan kimseler, sosyal yardım sistemine başvurabilmektedir. Buradan hareketle, sosyal yardımlar, “yerel ölçüler içinde asgari seviyede dahi kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından kendi ellerinde olamayan nedenlerden dolayı yoksun kalmış kişilere, resmi kuruluşlar veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak yarı resmi veya gönüllü kuruluşlarca muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak yapılan ve kişileri en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirmek amacını taşıyan parasal ve nesnel sosyal gelirden oluşan bir sosyal güvenlik

---

<sup>148</sup> Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, <http://www.shcek.gov.tr/mvilke.asp> (Erişim Tarihi: 08.03.2010).

<sup>149</sup> DPT (2001), a.g.r., s. 51

yöntemi ve bir sosyal hizmet alanıdır”<sup>150</sup>. Sosyal yardımlar genellikle vergilerle finanse edilmekte ve tek yanlı olarak devlet ya da kamu makamlarınca yasal yetki ve görev verilmiş gönüllü kuruluşlar tarafından yapılmaktadır. Yani sosyal yardımların esas olarak iki belirgin özelliği vardır. Bunlardan ilki; muhtaçlık kriterine dayanmaları, ikicisi ise; devlet tarafından tek taraflı olarak sağlanmalarıdır<sup>151</sup>.

Türkiye’de, 1977 yılında 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun uyarınca muhtaç durumdaki yaşlılara ve özürlülere aylık bağlanması ile, bugünkü anlamıyla sosyal yardım sistemi doğmuştur. 1982 yılında Milli Eğitim Bakanlığı’na, öğrencilere burs ve parasız yatılılık hizmeti verme ve 1983 yılında ise SHÇEK’e muhtaç kişilere (çocuklar öncelikli olmak üzere) aynı ve nakdi yardım yapma görevi verilmiştir. 1984 yılında yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Kanunuyla, muhtaç kişilere yardım yapılmasıyla ilgili faaliyetleri yürütmek üzere bir genel sekreterlik, Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Genel Sekreterliği ve ülke çapında her ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV’ler) kurulmuştur. 2004 yılında Yurt-kur’a yükseköğrenim öğrencilerine burs verme görevi, 2005 yılında da il özel idarelerine ve belediyelere sosyal yardım yapma görevi verilmiştir<sup>152</sup>.

Türkiye’de muhtaç kişilere sosyal yardım kapsamında; eğitim, sağlık, gıda, barınma, yakacak, giyim, ev eşyası yardımları yapılmaktadır. Bu yardımları alan kimselerin profilini de esas olarak yaşlılar, işsizler, özürlüler ve muhtaç kişiler oluşturmaktadır.

---

<sup>150</sup> DPT, “Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyon Raporu”, a.g.r., s .51

<sup>151</sup> Hacımahmutoğlu, Handan, “Türkiye’de Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın no:2803, Ankara, 2009, s. 25.

<sup>152</sup> Hacımahmutoğlu, a.g.e., 69-70.

### 2.3.2.1. Türkiye’de Sosyal Yardım Sisteminde Yer Alan Kurumlar ve Yardım Politikaları

Türkiye’nin 1982 Anayasasında, *madde 2*; “Devletin sosyal bir hukuk devleti olduğu”, *madde 60*; “Herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve devletin bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alarak teşkilatını kuracağı”, *madde 61*; “ Devlete hizmet veren vatandaşların korunacağı ve kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlanacağı, sakat, yaşlılar ile korunmaya muhtaç çocukların korunma altına alınması konusunda gerekli teşkilatı kuracağı” gibi sosyal devletin gereklerini izah eden birçok madde mevcuttur<sup>153</sup>. Türkiye, Anayasa’sında da yer aldığı üzere sosyal bir hukuk devletidir. Sosyal Hukuk Devleti gereği yoksul, güvencesiz, güçsüz, korunmaya ihtiyaç vatandaşlarını korumak, kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlamak ve gerekli teşkilatı kurmak en temel görevidir. Bu kapsamda Türkiye’de yoksullukla mücadelede etkin bir şekilde yer alan kurum ve kuruluşlar yer almaktadır. Her bir kurumun kendi alanına ilişkin sosyal yardım programlarının yanında benzer programları birden fazla kurumun ayrı ya da birlikte yaptıklarını gözlemlenmektedir. Türkiye’de sosyal yardımı sistemi içerisinde yer alan kurumları şu şekilde sıralayabiliriz.

- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM)
- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (SHÇEK)
- Sağlık Bakanlığı
- Milli Eğitim Bakanlığı/ Kredi ve Yurtlar Genel Müdürlüğü
- T.C. Emekli Sandığı
- Vakıflar Genel Müdürlüğü

- *Sosyal Yardımlaşma Dayanışma Teşvik Fonu (SYDTF)*; temel ihtiyaçlarını karşılamaktan yoksun nüfusun en yoksul diliminde yer alan vatandaşları sosyal yardımlarla desteklemek, üretim ve istihdama yönelik projeleri sürekli kılarak

<sup>153</sup> Sabuncu, Yavuz, *Anayasaya Giriş*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002.

vatandaşların toplumsal hayata entegre olmalarını sağlamak gibi yoksullukla mücadelede çalışmalar yürütmektedir. Bu kapsamda, Fon ‘Kırsal Alanda Sosyal Destek (KASDEP) ve Sertifikalı Tarım İşçileri Yetiştirme projelerini gerçekleştirmekte ve bir çok projeye de destek sunmaktadır.

SYDTF’nin gerçekleştirmekte olduğu KASDEP ile kırsal alanda ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan kişi ve ailelere en uygun organizasyonla, gelir seviyesini yükseltme, istihdamı artırma, üretilen tarımsal ürünleri mahallinde değerlendirme ve pazarlama alanlarında gerekli maddi ve teknik desteği zamanında ulaştırarak, onların üretime katılmaları ve üretimde sürekliliklerinin sağlanması yönünde amaçlar edinilmiştir<sup>154</sup>. Tablo 26’da 2003-2009 yılları arasında KASDEP kapsamında desteklenen toplam proje ve aile sayısı gösterilmektedir. Bu kapsamda, koyunculuk, seracılık ve süt sığırcılığı alanlarında olmak üzere toplam 881 proje gerçekleştirilmiştir. Toplam 63.683 aileye 577.303.774 TL tutarında destek gerçekleştirilmiştir.

**Tablo 26: 2003-2009 Yılları Arasında KASDEP Kapsamında Desteklenen Toplam Proje ve Aile Sayısı**

PROJE TÜRÜ	PROJE SAYISI	AİLE SAYISI	GÖNDERİLEN TUTAR
Koyunculuk	165	8.200	83.990.120
Seracılık	5	337	5.466.907
Süt Sığırcılığı	711	55.146	487.846.747
<b>TOPLAM</b>	<b>881</b>	<b>63.683</b>	<b>577.303.774</b>

**Kaynak:** SYDTF, <http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/229> (Erişim Tarihi: 04.03.2010)

SYDTF’nin yürüttüğü ‘ Sertifikalı Tarım İşçileri Projesi (SETİP)’ ile kırsal alanda yoksul ve işsizler için istihdam oluşturmaya yönelik tarımsal faaliyetler konusunda eğitim kursları düzenlenerek tarım işçilerinin iş görme kabiliyetlerini yükseltmek ve kalite ve istikrar sağlamak hedeflenmiştir. Proje ile 2006 yılı eğitim

<sup>154</sup> Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Gelir Getirici Proje Destekleri ve KASDEP Bilgi Broşürü, <http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/294> (Erişim Tarihi: 04.03.2010).

kapsamında sulama, hayvancılık, traktör sürücülüğü ve bakımı, tohum hazırlama olmak üzere çeşitli alanlarda yaklaşık 1100 kişiye sertifika verilmiştir. Sertifikayı almaya hak kazanan kursiyelerin bir kısmı TİGEM işletmelerinde hizmet satın alımı yolu ile müteahhitler aracılığı ile istihdam edilmiştir. 2007 yılı itibariyle SETİP için 374.915.70 TL kaynak harcanmıştır<sup>155</sup>.

SYDTF'nin yapmış olduğu bir diğer önemli proje ise 'Sosyal Riski Azaltma Projesi' SRAP'tır. 2001 kriziyle birlikte Türkiye'de uygulanmaya başlanan yapısal reform programını desteklemek amacıyla, Dünya Bankası'ndan sağlanan ek finansman kapsamında 500 milyon ABD Doları Sosyal Riski Azaltma Projesi İkraz Anlaşması'yla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün kullanımına ayrılmıştır. Bu anlaşmayla Türkiye'de kısa ve uzun dönemde yoksulluğun azaltılmasına katkıda bulunulması amaçlanmıştır.

2002 yılında uygulamaya konulan ve 31 Mart 2007 tarihinde son bulan SRAP, birbiriyle bağlantılı dört bileşenden oluşmaktadır. Bunlar<sup>156</sup>:

- Yaşanan ekonomik krizin muhtaç nüfus üzerindeki etkisini azaltma (Hızlı Yardım Bileşeni)
- Yoksullara hizmet ve sosyal yardım sağlayan devlet kurumlarının kapasitesini artırma (Kurumsal Gelişim Bileşeni)
- Temel Sağlık ve eğitim hizmetlerinin iyileştirilmesi için nüfusun en yoksul %6'lık bölümüne yönelik bir sosyal yardım sistemi kurma (Şartlı Nakit Transferi Bileşeni)
- Yoksulların gelir elde etme ve istihdam fırsatlarını artırma (Yerel Girişimler Bileşeni)

SYDTF'den proje destek programlarının yanında sosyal yardım programlarına da kaynak aktarılmaktadır. Bu kapsamda aile (gıda, barınma<sup>157</sup>, yakacak), sağlık, eğitim

<sup>155</sup> <http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/203/Uygulamasi+Biten+Projeler/> (Erişim Tarihi: 04.03.2010).

<sup>156</sup> <http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/203/Uygulamasi+Biten+Projeler/> (Erişim Tarihi: 04.03.2010).

<sup>157</sup> Barınma yardımları kapsamında 2006 yılında 415 kişiye 919.000 TL, 2007 yılında 642 kişiye 2.503.950 TL, 2008 yılında 27.906 kişiye 40.461.955 TL ve 2009 yılı Aralık Ayı itibariyle 72.304

(Eğitim materyali yardımları, taşınalı eğitim, yüksek öğrenim bursu, özörlölere yapılan eğitim yardımları), özörlö ve özel amaçlı yardımlar<sup>158</sup> olmak üzere sosyal yardım programları sürdürölmektedir. Tablo 26, 27, 28 ve 29’da SYDTF’den 2003-2009 yılları arasından gerçekleştirilen sosyal yardımların içeriği, aktarılan kaynağın miktarı ve yararlanan kişilerin sayıları incelenmektedir. Tablolarda göröldüğu gibi 2003-2009 yılları arasında SYDTF’den aktarılan kaynaklar, sadece yüksek öğrenim bursu dışında, sürekli olarak artmıştır. Buna karşın yüksek öğrenim bursu yardımı 113.879.000 TL’nden 3.010.000 TL’sine düşmüştür. Dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ise kişi başına düşen kaynak tutarının yıllar itibarıyla çok düşük oranlarda arttığıdır. SYDTF’den aktarılan kaynak tutarının artmasının sebebi yılları içerisinde yardımdan yararlanan kişilerin sayısındaki artıştır. Buradan hareketle SYDTF’nin yoksulluğu azaltmak yönünde girişimlerinden ziyade belirli bir düzeyde tutma çabasında olduğu ileri sürülebilir. Çünkü yıllar itibarıyla yardım alanların sayısı giderek artmakta, diğer bir ifade ile yoksul ve yardıma muhtaç olan kimseler çoğalmaktadır.

---

kişiyeye 74.430.494 kişiyeye kaynak aktarılmıştır. <http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/236> (Erişim Tarihi: 04.03.2010).

<sup>158</sup> İşsizliğin ve yoksulluğun belirgin olarak yaşandığı yerlerde, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından işletilen 51 aşevi ile 31,195 vatandaşıma günlük sıcak yemek verilmektedir. Aşevlerine 2003 yılında 4.5 milyon TL, 2004 yılında 4.9 milyon TL, 2005 yılında 4 milyon TL, 2006 yılında 5 milyon TL, 2007 yılında 6.6 milyon TL, 2008 yılında 10,56 milyon TL, 2009 sonu itibarıyla ise 8,65 Milyon TL aktararak toplamda 31.615 kişiyeye beslenme hizmeti verilmiştir. <http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/238> (Erişim Tarihi: 04.03.2010).

**Tablo 27: 2003-2009 Yılları Arasında SYDTF'den Gerçekleşen Kömür Yardımları**

DÖNEM	KÖMÜR MİKTARI (TON)	YARARLANICI SAYISI (AİLE)
2003	649.818	1.096.488
2004	1.502.379	1.610.170
2005	1.329.676	1.831.234
2006	1.363.288	1.797.083
2007	1.494.163	1.894.555
2008	1.827.131	2.246.280
2009*	1.977.907	2.234.720

**Kaynak:** Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, <http://www.sydgm.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 08.03.2010)

(\*) 2009 Yılı için belirtilen rakamlar, Aralık 2009 itibarıyla yoksul ailelere teslim edilen kömür miktarı ve bu yardımdan faydalanan aile sayısıdır. Ek-İptal talepleri göz önünde bulundurularak 211.596 Ton kömür yardımı daha yapılarak toplamda 2.234.720 ailenin kışlık yakacak ihtiyacı karşılanacaktır.

**Tablo 28: 2003-2009 Yılları Arasında SYDTF'den Gerçekleştirilen Eğitim Materyalleri Yardımı**

YILI	AKTARILAN KAYNAK (TL)	YARARLANICI SAYISI
2003	10.222.000	855.907
2004	30.000.000	1.497.238
2005	50.000.000	1.697.266
2006	50.000.000	2.000.000
2007	70.000.000	2.000.000
2008	94.900.000	2.000.000
2009	183.740.000	2.000.000

**Kaynak:** Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, <http://www.sydgm.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 08.03.2010)

**Tablo 29: 2003-2009 Yılları Arasında SYDTF'den Gerçekleştirilen Taşımali Eğitim Yardımı**

YILI	AKTARILAN KAYNAK (TL)	YARARLANICI SAYISI
2003	28.470.000	569.064
2004	99.077.000	573.924
2005	117.806.730	574.000
2006	152.000.000	601.760
2007	160.000.000	602.044
2008	167.000.000	692.000
2009	180.000.000	692.000

**Kaynak:** Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, <http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/237> (Erişim Tarihi: 08.03.2010)

**Tablo 30: 2003-2009 Yılları Arasında SYDTF'den Gerçekleştirilen Yüksek Öğrenim Burs Yardımı**

YILI	AKTARILAN KAYNAK (TL)	ÖĞRENCİ SAYISI
2003	113.879.000	213.898
2004	126.803.000	147.867
2005	92.750.245	94.182
2006	58.076.907	45.807
2007	11.629.742	12.693
2008	6.140.260	4.413
2009	3.010.000	1.892

**Kaynak:** Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, <http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/237> (Erişim Tarihi: 08.03.2010)

- *Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun (SHÇEK)*; temel misyonu nitelikli bir yaşam sürdürmekte güçlük çeken birey ve grupların maddi, manevi ve sosyal yoksunluklarının giderilmesinin ve ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamaktır. SHÇEK'nin hizmet kapsamında ise; çocuklar, yaşlılar, engelliler, kadınlar, sokakta

yaşayan ve çalıştırılan çocuklar yer almaktadır. Kurumun sürdürdüğü projeler arasında, erken çocukluk gelişimini desteklenmesi, uçurtmayı vurmasınlar-sevgi zinciri ve aileye dönüş ve aile yanında destek projeleri yer almaktadır<sup>159</sup>. Erken çocukluk gelişimini destekleme ve uçurtmayı vurmasınlar projelerinin yıllar itibarıyla gerçekleşme durumları Kutu-2 gösterilmektedir. Kutu-2’de yer alan bilgiler dikkatle incelendiğinde kurumun gerçekleştirmiş olduğu çalışmalar SYDTF’de de olduğu gibi yoksulluğu azaltıcı yönde değildir. Kurumların temel çabası yıllar itibarıyla artan yoksulların mevcut durumlarını iyileştirme yönündedir.

## **Kutu 2. Yıllar İtibarıyla Erken Çocukluk Gelişimini Destekleme Projesi Sonuçları**

### **1999-2004 YILLARI ARASINDAKİ UYGULAMALAR**

- 1999 YILINDA AĞRI, BATMAN, DİYARBAKIR VE MARDİN İLLERİNDE (4 İL) 3000 ÇOCUK
  - 2000 YILINDA AĞRI, BATMAN, IĞDIR, HAKKÂRİ, BİNGÖL, İZMİR, DİYARBAKIR, SİİRT, İSTANBUL, ŞIRNAK, MARDİN, VAN VE MUŞ İLLERİNDE (13 İL) 10.000 ÇOCUK
  - 2001 YILINDA, SİİRT, İSTANBUL, ADIYAMAN, VAN, HAKKÂRİ, ŞIRNAK, BİNGÖL, MARDİN, MERSİN, BATMAN, ANTALYA, IĞDIR, AĞRI, MUŞ, ADANA, DİYARBAKIR, ANKARA, İLLERİNDE İZMİR, BİTLİS (19 İL) 12.448 ÇOCUK,
  - 2002 YILINDA AYNI 19 İLDE 27.141 ÇOCUK
  - 2003 YILINDA ADANA, İZMİR, BURSA, İSTANBUL, MERSİN, ANTALYA VE BATMAN İLLERİNDE 3.212 ÇOCUK
  - 2004 YILINDA AĞRI, MERSİN, İZMİR, ADANA, BURSA, ANKARA VE MUŞ İLLERİNDE 2.565 ÇOCUK
- OLMAK ÜZERE 6 YILDA TOPLAM 58.366 ÇOCUK BU PROJEDEN YARARLANMIŞTIR.

**Kaynak:** Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu

[http://www.shcek.gov.tr/Projeler/Erken\\_Cocukluk\\_Gelisimi.asp](http://www.shcek.gov.tr/Projeler/Erken_Cocukluk_Gelisimi.asp), (Erişim Tarihi: 08.03.2010).

Çocuk Gelişimi ve Destekleme Projesi, Kutu 2’deki verilerde de görüldüğü gibi, daha çok Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi’ndeki illerde gerçekleşmektedir. Ağrı

<sup>159</sup> Kurumda koruma ve bakım altında bulunan yaklaşık 20.000 çocuktan ekonomik nedenlerden korunma altına alındığı belirlenen 12.000’inin, ilki 2005 yılında 2500 olmak üzere 2009 yılı sonuna kadar ailelelerinde döndürülme planı ortaya konmuştur. Kurumdan planın gerçekleşme durumuna ilişkin herhangi bir veriye ulaşılamamıştır. Ancak 12.000 korunmaya muhtaç çocuğun ailelerine geriye dönüş projesinin 2010 yılında tamamlanacağı, kurumca, ileri sürülmektedir. [http://www.shcek.gov.tr/Projeler/Aileye\\_Donus\\_ve\\_Aile\\_Yaninda\\_Destek.asp](http://www.shcek.gov.tr/Projeler/Aileye_Donus_ve_Aile_Yaninda_Destek.asp) (Erişim Tarihi: 06.03.2010).

hemen hemen her dönem proje kapsamına alınmıştır. Bunun yanında, büyük şehirlerde de projenin sürdürüldüğü gözlemlenmektedir. Büyük şehirlerde hangi aile profilinin proje kapsamına alındığı hakkında bir bilgi olmamakla birlikte, göç olgusundan yola çıkarak, muhtemelen projeden büyük şehirlerde göçe maruz kalan ailelerin yararlandığı ileri sürülebilir.

**Tablo 31: Yıllara Göre Sevgi Zinciri Projesinden Yararlanan Çocukların Dağılımı**

YILLAR	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Çocuk sayısı	316	425	353	343	314	322	375	403	330	360	377

**Kaynak:** Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu  
[http://www.shcek.gov.tr/Projeler/Ucurmayi\\_Vurmasinlar.asp](http://www.shcek.gov.tr/Projeler/Ucurmayi_Vurmasinlar.asp) (Erişim Tarihi: 08.03.2010).

**Tablo 32: Uçurtmayı Vurmasını Projesinden Yararlanan Çocuklara Verilen Hizmet Türlerinin Yıllara Göre Dağılımı (1998-2008)**

YILLAR	ÖZEL KREŞ VE GÜNDÜZ BAKİMEVİ	D. KREŞ VE GÜNDÜZ BAKİMEVİ	KORUNMA ALTINA ALINAN	AYNI/NAKİ YARDIM	TOPLAM
1998	37	10	32	14	93
1999	15	2	33	12	62
2000	13	1	12	4	30
2001	6	6	15	5	32
2002	16	0	26	18	60
2003	20	3	40	34	97
2004	14	0	26	24	64
2005	15	1	22	30	68
2006	12	1	36	61	110
2007	6	0	26	55	87
2008	12	0	16	68	96
<b>Toplam</b>	166	24	284	325	799

**Kaynak:** Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu  
[http://www.shcek.gov.tr/Projeler/Ucurmayi\\_Vurmasinlar.asp](http://www.shcek.gov.tr/Projeler/Ucurmayi_Vurmasinlar.asp), (Erişim Tarihi: 08.03.2010).

*Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülen çalışmalar;* Sağlık Bakanlığı'nın sosyal yardımlar kapsamında yürüttüğü çalışmaların başında yeşil kart uygulamaları gelmektedir. Bunun yanında Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) tarafından yürütülen yaşlı ve özürlü aylıkları uygulamaları da Sağlık Bakanlığı bünyesinde gerçekleştirilmektedir.

Yeşil kart uygulaması, 18 Haziran 1992 tarihinde yürürlüğe giren 3816 sayılı “Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun” uyarınca yürütülmektedir. Ancak 16 Haziran tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan ve 1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile yeşil kart uygulamasına son verilmesi ve ödeme gücü olmayan kimselerin Genel Sağlık Sigortası (GSS) primlerinin devlet tarafından karşılanması öngörülmektedir. Söz konusu uygulamaya 2011’de tamamıyla geçilmesi hedeflenmektedir.

Sağlık Bakanlığı tarafından verilen yeşil karta sahip olmak için şu koşullar aranmaktadır.

- Aylık geliri veya aile içindeki gelir payı, asgari ücretin vergi ve sosyal sigorta primi dışındaki miktarının 1/3’ünden az olmak<sup>160</sup>,
- SGK güvencesinin altında bulunmamak
- Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı ve Türkiye’de ikamet ediyor olmak

Yeşil Kart sahibi olan hastaların, Devlet Hastaneleri, belediyeler ile diğer resmi kurumlara ait sağlık tesislerinde ve gerektiğinde sevk edildiği üniversite hastanelerinde, yatarak görecekları tedavi hizmetleri ve bu hizmetler için yapılacak her türlü masrafları bunun yanında ayakta tedavi kapsamında görecekları muayene, tetkik, tahlil, pansuman, diş çekimi, diş protez, gözlük hizmetleri ve ilaç bedelleri Sağlık Bakanlığı tarafından karşılanmaktadır.

---

<sup>160</sup> 01.07.2010-31.12.2010 tarihleri itibariyle asgari ücret 16 yaşını doldurmuş olanlar için 760.50 TL, 16 yaşını doldurmamışlar için 648.00 TL olarak belirlenmiştir.

Tablo 31’de görüldüğü gibi Yeşil Kart harcamaları her geçen yıl artmaktadır. 2007’de harcama tutarındaki yüzde değişim azalmış ancak harcamanın GSYİH oranı bakımından bir önceki yıla göre artmıştır.

**Tablo 33: Yıllar İtibariyle Yeşil Kart Sahibi Kişi Sayısı ve Toplam Harcama Tutarı**

YIL	KİŞİ SAYISI	KİŞİ SAYISINDAKİ YILLIK DEĞİŞİM (YÜZDE)	TOPLAM HARCAMA TUTARI (BİN TL)	TOPLAM HARCAMA TUTARINDAKİ YILLIK REEL DEĞİŞİM* (YÜZDE)	TOPLAM HARCAMA TUTARININ GSYH'YE ORANI** (YÜZDE)
2002	13.001.177	-	649.815	-	0,19
2003	13.418.559	3.21	917.000	12.53	0.20
2004	6.722.444	-49.90	1.062.000	4.88	0.19
2005	10.811.554	60.83	1.062.000	57.15	0.28
2006	12.550.892	16.09	1.808.610	46.90	0.38
2007	9.132.942	-27.23	2.910.000	23.21	0.46

**Kaynak:** Sağlık Bakanlığı, DPT, TÜİK der. Hacımahmutoğlu, Handan, “Türkiye’de Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın no:2803, Ankara, 2009, s. 103

\* TÜFE’deki yıllık ortalama artış oranları kullanılmıştır

\*\* Cari fiyatlarla ve harcamalar yoluyla hesaplanan GSYH rakamları kullanılmıştır

Yeşil kart harcamalarındaki artış, aynı zamanda, Türkiye’de sosyal güvenceden yoksun kişilerin arttığı ya da aylık gelirin giderek, muhtaç ölçütleri çerçevesinde, azaldığını göstermektedir.

Sağlık Bakanlığı Yeşil kart uygulamalarının yanında SGK aracılığıyla 1 Ocak 1977 tarihinde yürürlüğe giren 2022 sayılı 65 Yaşını doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun uyarınca aylık ödemektedir<sup>161</sup> (Tablo 33).

<sup>161</sup> Bu görev öncesinde 2022 sayılı Kanuna göre Emekli Sandığında iken 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kanunu ise SGK’ya devredilmiştir.

**Tablo 34: Yıllar İtibariyle 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Aylık Bağlanan Kişi Sayısı**

YIL	YAŞLILIK	ÖZÜRLÜLÜK	TOPLAM KİŞİ SAYISI
2002	746.468	262.378	1.008.846
2003	770.204	277.137	1.047.341
2004	792.046	300.411	1.092.457
2005	938.677	327.591	1.266.268
2006	927.077	316.801	1.243.878
2007	903.283	340.891	1.244.174

**Kaynak:** SGK, DPT, TÜİK

**Tablo- 35**

**Yıllar İtibariyle 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Ödemeler**

YIL	YAŞLILIK AYLIĞI TOPLAM ÖDEME TUTARI (BİN TL)	YAŞLILIK AYLIĞI TOPLAM ÖDEME TUTAR. YILLIK REEL DEĞİŞİM* (YÜZDE)	ÖZÜRLÜLÜK AYLIĞI TOPLAM ÖDEME TUTARI (BİN TL)	ÖZÜRLÜLÜK AYLIĞI TOPLAM ÖDEME TUTAR. YILLIK REEL DEĞİŞİM* (YÜZDE)	TOPLAM ÖDEME (BİN TL)	TOPLAM ÖDEME TUTAR. YILLIK REEL DEĞİŞİM* (YÜZDE)
2002	234.766	-	76.857	-	311.623	-
2003	551.986	87.65	185.105	92.21	737.091	88.77
2004	585.861	-4.03	202.964	-0.86	788.825	-3.24
2005	664.500	4.84	339.382	54.57	1.003.882	17.64
2006	747.352	2.62	537.471	44.50	1.284.823	16.78
2007	872.154	7.30	747.989	27.96	1.620.143	15.94

**Kaynak:** Hacımahmutoğlu, Handan, a.g.e., s. 111

\* TÜFE'deki yıllık ortalama artış oranları kullanılmıştır.

Yukarıdaki tablolarda SGK'dan 2002-2007 yılları arasında gerçekleşen ödemeler ve ödemelerin kimlere yapıldığını gösteren veriler yer almaktadır. Tablodaki verilere göre SGK'dan yaşlılık ve özürlülük aylığı alan kişilerin sayısı sürekli artış göstermektedir. Bu artış iki şekilde yorumlanabilir; yıllar itibariyle, SGK, yardım politikası kapsamında, bütçesinden yaşlı ve özürlülere daha fazla kaynak aktarmakta ya

da yardıma muhtaç kimseler her geçen yıl artmaktadır. Nitekim her iki durumda da Sağlık Bakanlığının bütçesi yıllar itibariyle artış göstermektedir (Tablo 36).

**Tablo 36: Genel Bütçe İçerisinde Sağlık Bakanlığı Bütçesi**

Yıl	Sağlık Bütçesi				Kons. Bütçe İçindeki pay (%)		Kamu Yatırımları İçin Pay (%)	
	Toplam		Yatırım		Toplam		Yatırım	
	Başlangıç Ödeneği	Harcama	Başlan. Öden.	Harc.	Başlan. Öden.	Harc.	Başlan. Öden.	Harc.
1999	658.639	805.246	93.300	23.308	2,8	2,9	7,0	0,8
2000	1.057.786	1.139.512	155.670	54.590	2,3	2,4	6,6	2,2
2001	1.276.201	1.821.581	112.480	113.246	2,6	2,3	3,2	2,7
2002	2.345.447	3.038.945	203.840	291.232	2,4	2,6	3,6	4,2
2003	3.574.628	3.708.416	325.500	171.092	2,4	2,6	4,1	2,4
2004	4.561.264	4.473.756	331.048	260.514	3,0	3,2	5,6	3,5
2005	5.500.114	6.801.469	404.254	303.191	3,5	4,7	3,9	2,9

**Kaynak:**DPT,<http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCC41EB0226750A883>, (Erişim Tarihi: 09.03.2010).

*Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen sosyal yardım programları çerçevesinde sunulan yardımlar; muhtaç aylığı bağlanması<sup>162</sup>, kuru gıda ve sıcak yemek dağıtımı, muhtaç durumdaki öğrencilere burs verilmesi<sup>163</sup> ve muhtaç durumdaki kişilere Bezm-i Âlem Vakıf Gureba<sup>164</sup> Hastanesinde tedavi hizmeti gibi hizmetlerden oluşmaktadır.*

<sup>162</sup> 2010 yılı itibariyle muhtaç engelliler ile yetimlerin her birine aylık olarak 305.17 TL ödenmektedir.

<sup>163</sup> 2009-2010 yılı burs kontenjanı 10.000 öğrenci olup, her bir öğrenciye verilen aylık burs miktarı 50 TL'dir.

<sup>164</sup> Bezm-i Âlem Vakıf Gureba hastanesine sevki yapılan fakir ve garip hastalardan, 2001 yılında 1.475, 2002 yılında 6.246, 2003 yılında 9.789, 2004 yılında 6.272, 2005 yılında 5.128, 2006 yılında ise 4.316 fakir ve garip kişiye ücretsiz teşhis ve tedavi hizmeti sunulmuştur.

**Tablo 37: Yıllar İtibariyle Muhtaç Aylığı Bağlanan Kişi Sayısı Aylık Miktarı ve Toplam Ödeme Tutarı**

YIL	AYLIK BAĞLANAN MUHTAÇ SAYISI	KİŞİ BAŞINA DÜŞEN AYLIK MİKTARI	TOPLAM TUTAR
2002	1.054	115.32	1.124.072
2003	1.215	158.10	1.934.500
2004	1.607	182.02	2.783.796
2005	2.557	208.30	4.839.019
2006	3.462	223.93	7.769.680
2007	4.287	251.21	11.617.055

**Kaynak:** Hacımahmutoğlu, Handan, a.g.e., s.117.

*Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Genel Müdürlüğü;* sosyal yardımlar kapsamında faaliyet gösteren ve faaliyet alanı yüksek öğrenim ile sınırlı olan bir kurumdur. Kurum, esas olarak, yurt hizmeti, öğrenim ve katkı kredileri olmak üzere üç çerçevede yardım faaliyetinde bulunmaktadır. Diğer kurumlardan farklı olarak, KYK'nın verdiği yurt ve burs hizmetlerinin çoğu karşılık esasına dayanmaktadır. Yurt hizmetinin, özel yurtlara kıyasla düşük ücretli olsa da, bir karşılığı vardır. Keza, karşılıksız burs verdiği öğrencilerin yanında çoğu öğrenciye öğrenim süresinin bitiminde geri ödemek koşuluyla burs hizmeti verilmektedir. Bu kapsamda KYK 2008 yılında 578.009 öğrenciye 1.036 Milyon TL öğrenim kredisi, 181.490 öğrenciye 320 Milyon TL burs, 466.492 öğrenci adına üniversitelerin hesabına 129 Milyon TL katkı kredisi ödenmiştir. Kurumdan 2009 yılında, 191.798 öğrenciye burs, 625.904 öğrenciye öğrenim kredisi olmak üzere toplam 817.702 öğrenciye aylık 180 TL burs ve kredi, 483.993 öğrenciye de katkı kredisi verilmiştir<sup>165</sup>.

Türkiye'de sosyal yardım uygulamalarına, özellikle son yıllarda, yerel yönetimlerin önemli ölçüde katkısı vardır. Sosyal yardımlar yerel yönetimlerde İl Özel İdareleri ve Belediyeler tarafından gerçekleştirilmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6. maddesi uyarınca; İl Özel İdareleri Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç, ilin sosyal hizmet ve yardımlar ile yoksullara mikro

<sup>165</sup> Yüksek öğrenim Kredi ve Yurtlar Genel Müdürlüğü, <http://www.kyk.gov.tr>, (Erişim Tarihi:08.03.2010).

kredi verilmesi konusuna görev sorumluluğa sahiptir<sup>166</sup>. Aynı şekilde Belediye Kanununun 14. maddesinde, Belediyenin görev ve sorumluluklar başlığı altında sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri yer almaktadır.

Sosyal yardım programlarında gerçekleşen yardımların yer aldığı tablolarda da görüleceği gibi her geçen yıl sosyal yardımlardan yararlanan kişi sayısı ve sosyal yardım programlarında gerçekleşen harcamalar artmaktadır. Ancak sosyal yardımlarda gerçekleşen bu artış kadar yoksulluk oranında ve düzeyinde azalış söz konusu değildir (Bknz. Tablo 3). Öyle ise, sosyal yardımlar ya yeterli düzeyde değil ya da yoksulluğun nedenleri yanlış ortaya konulmakta ve çözümü noktasında sosyal yardımların artırılması gibi eksik kamusal politikaların belirlenmesidir.

### **2.3.3. İşgücü Piyasasına Yönelik Uygulanan Kamusal Politikalar**

Yoksullukla mücadelede en önemli politikalardan biri de istihdam politikalarıdır. Genel anlamda istihdam politikaları aktif ve pasif olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Pasif politikalar, işsizlere gelir desteği sağlamaya yöneliktir. Aktif politikalar ise işsizliği; eğitim, iş yaratma, danışmanlık ve işe yerleştirme faaliyetleri gibi doğrudan önlemlerle azaltmaya yönelik politikaları içermektedir<sup>167</sup>.

Yoksulluğun çok olduğu ülkelerdeki istihdam piyasalarında karşılaşılan temel sorunların başında işsizlik gelmektedir. Bu nedenle, çoğu yoksullukla mücadele programlarının öncelikli hedefi işsizliği ortadan kaldırmaktır. Elbette, yoksulluk ve işsizlik arasında doğrudan bir ilişki vardır. Ancak yoksulluk sorununun çözümü için sadece işsizlikle mücadele öngörülmesi yanlış bir politika olagelmıştır. Bunun temel nedeni işgücü piyasalarında işsizliğin yanında kayıt dışı çalışma koşulları, sosyal ve sendikal haklardan yoksunluk, sermaye bürokrasisi, güvencesiz ve düşük ücretlerde çalışma, çalışan üzerinde keyfi denetim mekanizmalarının oluşturulması, güvenlik sorunu gibi bir çok sorunlar da mevcuttur. Dolayısıyla, bir ülkede işsizlik sorunu

<sup>166</sup> Bknz; İl Özel İdaresi Kanunu 6. Madde, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1449.htm,l> (Erişim Tarihi: 09.03.2010).

<sup>167</sup> Gündüz, A. Yılmaz, “ Türkiye’de Yoksullukla Mücadele Üzerine Bir İnceleme”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, ISSN:1304-0278 Kış-2006 C-5, s. 44. [www.e-sosder.com](http://www.e-sosder.com), (Erişim Tarihi: 09.03.2010).

olmadığı hallerde, işgücü piyasasında diğer sorunların varlığından ötürü yoksulluk olgusu olabilmektedir.

**Tablo 38: Türkiye’de İşgücünün Durumu**

	TÜRKİYE		KENT		KIR	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Kurumsal olmayan nüfus	69 724	70 542	48 349	48 747	21 375	21 795
15 ve daha yukarı yaştaki nüfus	50 772	51 686	35 697	36 197	15 075	15 489
İşgücü	23 805	24 748	16 063	16 585	7 742	8 163
İstihdam	21 194	21 277	14 010	13 839	7 184	7 438
İşsiz	2 611	3 471	2 053	2 746	558	724
İşgücüne katılma oranı	46,9	47,9	45,0	45,8	51,4	52,7
İstihdam oranı	41,7	41,2	39,2	38,2	47,7	48,0
İşsizlik oranı	11,0	14,0	12,8	16,6	7,2	8,9
Tarım dışı işsizlik oranı	13,6	17,4	13,1	17,0	15,4	19,1
Genç nüfus işsizlik oranı	20,5	25,3	22,6	28,2	15,5	18,9
İşgücüne dahil olm.	26 967	26 938	19 634	19 611	7 332	7 326

**Kaynak:** TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, 2009, www.tuik.gov.tr, (Erişim Tarihi: 08.03.2010)

Tablo 38 Türkiye’deki işgücü durumunu göstermektedir. Buna göre işsizlik özellikle de genç işsizlik oranı son yıllarda artmaktadır. 2009 yılında Türkiye’de işsizlik oranı %14’tür ve bu oranın çoğunu da (%25.3) genç nüfus oluşturmaktadır.

Bu kapsamda, Türkiye’de istihdam politikaları çerçevesinde gerçekleştirilen uygulamaların başında 1475 Sayılı eski iş kanununun, 23 Mayıs 2003 tarihi itibarıyla yürürlükten kaldırılması ve yerine, 4857 Sayılı yeni İş Kanununun getirilmesi olmuştur. Yeni kanunla getirilen yenilikler daha çok bazı tanım ve kavramların uluslararası

sözleşme ve mevzuata yaklaştırılmasından ibaret olmuştur. Getirilen yenilikleri şu şekilde sıralayabiliriz:

- Taşeron Uygulaması: Yasa, “işin gereği ve teknolojik nedenler ile uzmanlık gerektiren işler” sınırlaması içinde taşeronlaşmaya imkân tanıyor. Bir işveren, asıl işin bir bölümünde veya yardımcı işlerinde, işin gereği veya teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde “alt işveren” yani “taşeron” hizmetine başvurabilecek.
- Geçici İş İlişkisi: İşveren, yazılı rızasını almak suretiyle bir işçiyi holding bünyesi içinde veya aynı sermaye grubuna ait başka bir işverene iş görme edimini yerine getirmek üzere geçici olarak verdiğinde “geçici iş ilişkisi” kurulmuş olacak. Bu halde iş sözleşmesi işverenle devam etmekle beraber üstlendiği işin görülmesini geçici iş ilişkisi kurulan işverene karşı yerine getirmekle yükümlü bulunacak
- Belirli ve Belirsiz Süreli Çalışma: İş sözleşmeleri belirli veya belirsiz süreli yapılabilecek. Bu sözleşmeler çalışma biçimleri bakımından “tam süreli”, “kısmi süreli” veya “deneme süreli” ya da “diğer tür”de oluşturulabilecek
- Çağrı Üzerine Çalışma: Çalışma hayatına kısmi süreli ve tam süreli iş sözleşmesi ve kısmi süreli iş sözleşmelerinin özel bir şekli olan “çağrı üzerine çalışma” usulü de getirildi
- İş güvencesinin kapsamı: Yasanın iş güvencesine ilişkin en önemli maddelerinden biri olan ve feshin geçerli sebebe dayandırılmasını düzenleyen 18. maddesine göre 30’dan az işçi çalıştıran işyerleri iş güvencesi kapsamı dışında kalacak. Buna göre, 30 veya daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde en az 6 aylık kıdemi olan işçinin belirsiz süreli iş sözleşmesini fesheden işveren, feshi geçerli bir nedene dayandırmak zorunda olacak<sup>168</sup>.

---

<sup>168</sup> Yeni İş Kanunu hakkında daha fazla bilgi için bkz: <http://www.iskanunu.com/4857-sayili-is-kanunu/4857-sayili-is-kanunu-turkce/4857-sayili-iskanunu-maddeli-metin.html> (Erişim Tarihi: 09.03.2010).

Taşeron uygulaması, geçici iş ilişkisi, çağrı üzerine çalışma gibi getirilen yeniliklerle işgücü piyasasındaki kayıt dışılık, düşük ücretlerde çalışma, sosyal güvencesizlik gibi sorunların daha da büyüyeceği gözükmemektedir.

Yoksullukla mücadelede, istihdama yönelik politikaların bir diğerini ise “Avrupa İstihdam Stratejisi ile Uyumlu Ulusal İstihdam Reform Programı” oluşturmaktadır. Program 2003 yılı AB Katılım Ortaklığı Belgesinde yer almaktadır. Bu kapsamda oluşturulan eylem planında, insan gücü planlamasının etkin bir şekilde yapılması, insan gücünün niteliğinin artırılması için kısa süreli eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin etkin olarak sürdürülmesi ve kayıt dışı istihdam ve yabancı kaçak işçi çalıştırılmasının önlenmesi gibi konular yer almaktadır<sup>169</sup>. Bunun yanında, 2006 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı “ Ulusal Çalışma ve Sosyal Politikalar Kamu Araştırma Programı” çerçevesinde, sosyal güvenlik, sendikalaşma-kayıt dışı istihdam-denetim hizmetleri, istihdam-işsizlik, mesleki eğitim ve yeterlilik alanlarında ‘iyileşme’ yönünde bir takım projelerin yürütülmesini öngörmüştür<sup>170</sup>.

---

<sup>169</sup> DPT (2007), “Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele”, ag.r., s. 69.

<sup>170</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ulusal Çalışma ve Sosyal Politikalar Araştırma Programı, 2006, [http://www.cgm.gov.tr/articles.php?category\\_id=237](http://www.cgm.gov.tr/articles.php?category_id=237), (Erişim Tarihi: 10.03.2010).

### 3. BÖLÜM

#### TÜRKİYE'DE YOKSULLUĞU ÖNLEMeye YÖNELİK UYGULANAN KAMUSAL POLİTİKALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bir önceki bölümde yoksullukla mücadelede benimsenen yaklaşımlar ve uygulanan politikalardan bahsedilmişti. Yoksullukla mücadelede dolaylı yaklaşım ve dolaysız yaklaşım olmak üzere iki temel yöntem belirlenmekteydi. Yoksullukla mücadelede, uygulamadaki başarısızlıklardan ötürü, her iki yöneme de birçok eleştiri getirilmektedir.

Dolaylı yoksullukla mücadele yaklaşımına yöneltilen temel eleştiri, büyüme yönünde uygulamaya konulan makro ekonomik politikaların, başta işgücü piyasaları olmak üzere, birçok alanda olumsuz etkiye neden olmasıdır. Bununla birlikte büyüme her zaman eşit bir gelir dağılımını sağlamamaktadır. Bilakis, daha önceki bölümlerde değinildiği üzere, büyüme toplumsal kesimler arasında eşitsizliği daha da arttırmaktadır. Yani, bu alana yönelik uygulamalı araştırmaların sonuçları, büyümenin yararlarının kısa sürede yoksul kesimlere de ulaşacağı beklentisinin, birçok ülkede boşa çıktığını göstermektedir. Diğer taraftan büyümenin yoksulluk üzerindeki etkisi, büyümenin yoksulluğu etkileme biçimlerine ve yoksulluk profiline göre değişik ülke örneklerine göre farklılık gösterebilmektedir. Örneğin sosyal harcama politikasında gelir dağılımının bozuk olduğu ülkelerde sosyal harcama artışı görece yüksek gelirli kimselere yarar sağlamaktadır. Bu farklılık sadece farklı ülkeler açısından değil aynı zamanda bir ülkenin farklı bölgelerinde de görülebilir. Bir ülke, bölgelerinin bir kısmı ekonomik olarak küçülürken de büyüyebilir. Dolayısıyla yoksulluk ülke çapında olmakla birlikte bölgesel düzeyde bir sorun olarak ortaya çıkabilmektedir. Keza büyüme sonucunda sağlanan eğitim, sağlık ve istihdam olanakları merkezlerden uzak bölgelerde yaşayan bazı yoksul kesimlere ulaşamamaktadır.

Dolaysız yoksullukla mücadelede politikalarının karşılaştığı birinci önemli sorun ise, bu politikaların emek arzı ve yoksullulara özel kaynaklardan yapılan yardımların

miktarı üzerindeki olumsuz etkileridir<sup>171</sup>. Birçok çalışmada, çalışmak yerine yoksulluk yardımlarından yararlanmanın tercih edildiği sonucuna ulaşılmaktadır. Emek arzı üzerindeki olumsuz etki düşünüldüğünde, bu etki emek piyasalarındaki ücretlerle ilişkilidir. Dolaysız yaklaşımlara karşı ileri sürülen ikinci önemli eleştiri ise yoksullukla mücadelede kamu kaynakların bir noktadan sonra yetersiz kalmasıdır. Öyle ki, yoksullukla mücadelede, yoksulluğun boyutunda bir azalma olmadığı durumda, yapılan yardım ve hizmetlerin kamu bütçelerine baskısı her geçen gün artmaktadır. Bu durumda uzun vadede bu politikaların başarısızlıkla sonuçlanması kaçınılmaz olmaktadır. Dolaysız politikalarda karşılaşılan bir diğer sorun ise idari ve siyasal güçlükler ve yardımların amaç dışı kullanımınıdır. Sosyal yardım ve hizmetlere yönelik politikaların oy toplama amacıyla kullanıldığı birçok ülkede gözlemlenmiştir. Özellikle seçim dönemlerinde sosyal yardımlar ve hizmetler, yoksul kimselerin yararlanması gerekliliği esası çığnenerek, muhtaç olmayan kimselere oy kazanabilmek amacıyla yapılabilmektedir. Bu dönemlerde kamu bütçelerinde sosyal yardım ve hizmetlere yönelik harcamalarda artış gözlemlenmektedir.

Her şeyden önce yoksullukla mücadele politikaları, yoksulluğun var olduğu toplumlardaki sosyal ve ekonomik ilişkileri de içerisine alacak bir çerçeveye sahip olmalıdır. Bu bölümde Türkiye’de yoksullukla mücadelede uygulanan kamusal politikalar değerlendirilecektir. Bu kapsamda öncelikle Türkiye’de yoksulluğun genel bir değerlendirilmesi yapılacaktır. Türkiye’de yoksullukla mücadelede uygulanan kamusal politikalar, yoksullukla mücadelede benimsenen yaklaşımlar, yoksulluğun tanımı ve ölçümünde karşılaşılan teknik sorunlar, uygulanmakta olan neoliberal politikalar ve yoksulluk arasındaki çatışma alanları, yoksullukla mücadelede uygulanan sosyal yardımlar, hizmetler ve transfer harcamaları politikaları açısından değerlendirilecektir.

---

<sup>171</sup> Şenses, a.g.e., s. 265.

## 1. TÜRKİYE'DE YOKSULLUĞUN GENEL DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışma kapsamında değerlendirildiğinde Türkiye'deki yoksulluk ve yoksulluğun profili hane halkı bütçe, gelir ve tüketim harcamaları anketlerinden elde edilmiş verilere ve bu yönde yapılmış çalışmalara dayanmaktadır. Bunun yanında Türkiye'nin sosyal ve ekonomik yapısını gösteren makro ekonomik göstergelerden de yararlanılmıştır. Çalışmanın giriş bölümünde belirtildiği üzere yoksulluk tek başına gelir ve tüketim üzerinden açıklanamayacak kadar geniş bir alandır. Bunun için sadece yoksulluğun nedenleri ya da etkileri üzerine yapılmış yüzlerce çalışmaya bakılabilir. Öte yandan, Türkiye özgülünde sosyal ve ekonomik yapılarıdaki değişimin tarihsel seyri içerisinde göstermiş olduğu dalgalanmalar da Türkiye'deki yoksulluk sorununu ve boyutlarını derinleştirmektedir.

Genel olarak Türkiye'de yoksulluk Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana dönemsel dalgalanmaları da içerecek bir şekilde var olagelen bir sorundur. Türkiye açısından bu durumun gerekçeleri üzerine onlarca argüman ileri sürülebilir. Ancak temelde bu topraklarda ve dışında yoksulluk binlerce yıl önce hüküm sürmeye başlamıştır. Bunun temel nedeni ise kuşkusuz mülkiyetin adaletsiz dağılımıdır. Yoksulluk, Dünya'da ve Türkiye'de özellikle 1980'lerden sonra gündemin ilk sırasına yerleşecek kadar önem arz etmiştir. Bu önem, Ortaçağ Avrupa'sında da ulusal düzeyde gerçekleşmişti ancak bugünkü gibi yoksulluk sorunu ile ortak bir mücadele kapsamında uluslararası düzeyde bir uzlaşma oluşturulamamıştı. Bu durumun gerekçesi yoksulluğun bugün daha ağır koşullarda seyretmesi değildir. Ancak iletişim ve teknolojilerdeki gelişmelerle gerçekleşen küreselleşme süreci ile uluslararası ölçekte uygulamaya konan politikaların sonucunda yoksulluk hızla artmaya başlamıştır. Dolayısıyla, bugün yoksulluk ne sadece ülkelerin tekil olarak yanlış uyguladıkları sosyal ve ekonomik politikaların bir sonucu ne de sadece yine ülkelerin tekil olarak alacakları önlemlerle aşılabilecek bir sorun değildir. Bugün için, ülkelerin yoksulluk sorununda birlikte hareket etmesi, tamamıyla, bir zorunluluk haline gelmiştir. Türkiye'nin 1980 sonrası yoksulluğuna dair birçok araştırma yapılmıştır. Bu çalışmalarda kullanılan yöntemlerin farklılığı yoksulluğun niceliksel değişimine dair farklı sonuçlar verse de yoksulluğun niteliği hakkında benzer fikirleri farklı bakış açıları ile ileri sürmektedir. Çalışmanın

ikinci bölümünde Türkiye'deki yoksulluğun boyutu ve profili 5 başlık altında incelenmiştir. Bu başlıklar; gelir türlerine göre yoksulluk, kırsal ve kentsel yoksulluk, bölgesel farklılıklara göre yoksulluk, işgücü özelliklerine göre yoksulluk ve hanehalkı büyüklüğü ve kompozisyonuna göre yoksulluktur. Bu kapsamda Türkiye'de yoksulluğun boyutu maddeler halinde şu şekilde özetlenebilir.

- Türkiye'de, 2007 yılında, hanehalkı kullanılabilir gelirinine göre oluşturulan yüzde 20'lik hanehalkı gruplarından en yüksek gelire sahip gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay % 46.9 iken, en düşük gelire sahip gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay % 5.8 olarak gerçekleşmiştir. Buna göre, son yüzde 20'lik grubun toplam gelirden aldığı pay, ilk yüzde 20'lik gruba göre 8.1 kat daha fazladır. Aynı gösterge, 2006 yılı sonuçlarına göre 9.5 kat olarak hesaplanmıştır.
- Hanehalkı Kullanılabilir Gelirine Göre Sıralı Yüzde 20'lik Gruplar ve Gelir Türlerine Göre Yıllık Gelirlerin Oransal Dağılımı dikkate alındığında 2007 sonuçlarına göre, beşinci %20'lik dilimde maaş-ücret gelirleri % 40.4'lük bir oranla toplam gelir içerisinde en fazla paya sahiptir. İkinci sırada %26.7'lik bir payla müteşebbis gelirleri ve üçüncü sırada ise %15.6 ile sosyal transferler yer almaktadır. İlk %20'lik dilimde, ilk sırada %25.6'lık bir payla müteşebbis gelirleri, ikinci sırada %24.2'lik bir payla ücret ve maaş gelirleri ve üçüncü sırada %21.3'lük bir payla yevmiye gelirleri yer almaktadır. Sosyal transferler ilk %20'lik dilimde %14.3'lük bir payla 4. sırada yer almaktadır.
- Kır- kent bağlamında; Türkiye'de 1973 yılından 2003 yılına doğru kent nüfusu sürekli artış gösterirken, kır nüfusunda büyük bir oranda azalma meydana gelmiştir. Yıllar itibariyle kent nüfusunun toplam nüfusa oranı %28.7'den %60.8'e çıkarken, kır nüfusunun toplam nüfusa oranı %71.3 oranından %39.2 düzeyine gerilemiştir. Kır nüfusunun bu denli gerilemesinin temel nedeni kırdan kente yaşanan göçlerdir. Türkiye'de 1985 ve 2000 yılları arasında gerçekleşen iç göç rakamlarına ve göç edilen bölgelere bakıldığında, yaşanan göçün daha çok ekonomik karakterlerde olduğu gözlemlenmektedir. Son olarak, TÜİK'in 2008 yoksulluk çalışması sonuçlarına göre, kırsal yerleşim yerlerinde yaşayanların 2008

yılında yoksulluk oranları %34.62 iken bu oran kentsel yerlerde yaşayanlar için %10.36 düzeyinde gerçekleşmiştir.

- Türkiye’de bölgeler arası bir kıyaslama yapıldığında; Marmara Bölgesi, 1987–2001 dönemleri arasında, GSYİH’daki payda diğer bölgelere kıyasla hep ön sıradadır. Güney Doğu Anadolu ve Doğu Anadolu Bölgelerinin GSYİH’daki payları ise her dönemde oldukça düşük seviyelerde seyretmiştir.
- Türkiye’de yoksul kesimin en önemli gelir kaynağı, faaliyet geliridir. Bu nedenle, yoksulluk sadece işsizliğin bir sonucu değildir. Bugün, çalışan kesimlerin çoğu sosyal güvenceye sahip olmamaları (sağlık, iş güvencesi gibi), asgari ücret ya da daha altında ücret almaları, geçici, kısa süreli işlere tabi olmaları gibi birçok nedenden ötürü yoksullaşmaktadır. Ücretli ve maaşlı çalışanlar arasında yoksulluk oranı 2008’de 5.93, yevmiyeli çalışanlarda %28.56, kendi hesabına çalışanlarda %24.10 ve ücretsiz aile işçisinde %24.10 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2008 yılında yoksul olan ve iş arayanların sayısı ise %17.78’dir. İşteki durum bakımından yoksulluk oranının en yüksek olduğu alan yevmiyeli çalışanlardır. İşverenlere baktığımızda ise yoksulluk oranı oldukça düşük bir seviyededir.
- Türkiye’de hanehalkında fert sayısı arttıkça yoksul hanehalkı ve fert oranı da artmaktadır. Yoksul kesimdeki ortalama hanehalkı büyüklüğü ile yoksul olmayan kesimdeki ortalama hanehalkı büyüklüğü arasında istatistiksel olarak farklar mevcuttur. En temel fark, 2008 yılı için yoksul kesimde ortalama hanehalkı büyüklüğü %5.7 iken yoksul olmayan kesimde 3.8 olmasıdır.
- Türkiye’de yoksulluk hane halkı bazında incelendiğinde, çocuksuz çekirdek aileden oluşan hanehalkının yoksulluk oranının çocuklu ve geniş aileye kıyasla daha düşük oranda olduğu gözlemlenmektedir. Hanehalkını oluşturan fertlerin eğitim durumu dikkate alındığında ise, eğitim seviyesi yükseldikçe yoksulluğun azaldığı sonucuna varılmaktadır

Dünya Bankası'nın 2005 yılında hazırladığı rapora göre<sup>172</sup> Türkiye nüfusunun % 20'si günlük 2.15 doların altında bir yaşam standardına sahiptir. Yoksulluğa karşı kırılma ölçümü için kullanılan günlük 4.30 dolarlık kritere göre ise Türkiye'de nüfusun % 58'i yoksulluğa karşı kırılmıştır. Rapora göre, Türkiye'de günlük 2.15 dolar sınırının altında yaşayanların en yüksek olduğu bölge Güneydoğu Anadolu bölgesidir. Çalışmanın kırsal ve kentsel yoksulluk oranlarına dair (yoksulluk sınırı 2.15 dolar) oranları ise kentler için %18 kırsal bölgeler için %24 olarak hesaplanmıştır.

DPT'nin Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özle İhtisas Komisyon Raporu'nda<sup>173</sup> da Türkiye'de yoksulluğun boyutuna ilişkin çalışmada olduğu gibi benzer tespitlere ulaşılmıştır. Rapora göre, Türkiye'de kırsal alanlarda yoksulluk kentlere kıyasla daha yaygın olmakla birlikte, kentlerdeki yoksulluk daha derin ve daha yoğun olarak yaşanmaktadır. Bölgesel farklılıklar açısından ise Güneydoğu Anadolu bölgesinin en yoksul alan olduğu, ardından Karadeniz bölgesinin kırsal kesimi geldiği yönünde tespitlere ulaşılmıştır. Nitekim bu bölgelerde kişi başına düşen gelir ve yurtiçi hâsıladan alınan paylar oldukça düşük seviyelerdedir. Raporda üçüncü ve en yoksul bölge olarak Akdeniz bölgesinin kırsal kesimleri gösterilmektedir. İlginç bir şekilde Doğu Anadolu bölgesinin kırsal kesimlerindeki yoksulluk düzeyi Akdeniz bölgesinin gerisinde kalmaktadır. Kentsel alanlarda ise yalnızca Güneydoğu Anadolu bölgesi kentsel alanı ile (%6.17) Karadeniz Bölgesinin kentsel alanları Türkiye kentsel yoksulluk oranlarının üzerinde olduğu sonuçlarına varılmaktadır. Rapordaki ilginç bir diğer tespit ise yoksulluğun cinsler arası paylaşımında dikkate değer bir eşitsizliğin görülmemesidir. Bu durumun nedeni raporun hanehalkı bazında yapılması ve yoksul ailelerin cinsiyet ayrımı gözetilmeksizin bütün fertlerin yoksul olarak kabul etmesidir. Bilakis, Türkiye'de gerek cinsiyetçi ayrımın her alanda yoğun yaşanması gerekse de cinsiyetler arası eşitliğin tesis edilememesinden ötürü erkeklere oranla kadınların çok daha yoksul olduğu bilinmektedir. Raporda yoksulluk düzeyine yaş grupları açısından bakıldığında, 0-14 yaş grubunun en ciddi riski taşıdığı görülmektedir. Çalışma durumuna göre

---

<sup>172</sup> World Bank, "Growth, Poverty, Inequality Eastern Europe and the Former Soviet Union", Oct 2005 <http://siteresources.worldbank.gov.tr/INTECA/Resources/complete-eca-poverty.pdf>, (Erişim Tarihi: 08.05.2010).

<sup>173</sup> DPT (2001), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.r., s. 161-165.

yoksulların durumu incelendiğinde ise çarpıcı bir şekilde çalışan yoksulların oranının çalışmayan yoksullardan daha fazla olduğu gerçeği görülmektedir. Bu durum Türkiye asgari ücret politikalarının yanı sıra kayıt dışı ekonomide düşük ücretli istihdamın yaygın olmasının göstergesidir.

Yoksulluğun niceliksel boyutundan ziyade “yoksulların kim olduğu” sorusundan hareketle yoksulluğun niteliğini inceleyen ve bu konuda önemli veriler sunan Sema Alıcının çalışması da benzer sonuçlara varmıştır<sup>174</sup>. Bu çalışmaya göre kırsal ve kentsel alanlarda yoksulluk oranları birbirine yakın iken kentlerde yoksulluğun şiddeti ve yoğunluğu daha fazladır. Alıcı'nın çalışmasında dikkati çeken verilerden biri; hanehalkı reisi kadın olan hanelerin yoksulluk riskinin hanehalkı reisi erkek olanlara göre % 57 daha fazla olduğudur. Hanehalkı reisi kadın olan aileler, yoksulluk sınırının ortalama %24.8'i kadar altında yer almaktayken, hanehalkı reisi erkek olan haneler yoksulluk sınırının ortalama %19.2'si kadar altında bulunmaktadır. Yani kadının hanehalkı reisi olduğu ailelerde yoksulluk açığı daha fazladır.

Yukarıdaki açıklamaların yanında Türkiye Ekonomisinin halen içinde bulunduğu koşullarda, yüksek kamu açıkları, kamu yatırımların neredeyse durma noktasına gelmesi, iç ve dış borç sarmalı, gizli işsizlikle birlikte dramatik boyutlara ulaşan işsizlik sorunları, kültürel ve ahlaki alanda yaşanan yozlaşma ve bunların üzerine eklenecek yeni sorunlarla birlikte yoksulluk daha da derinleşeceği ve geleceğe ilişkin toplumsal risklerin artacağı söylenebilir. Mevcut durumda Türkiye'nin tarımsal yapısı özellikle içinde barındırdığı gizli işsizlik sorunu ile birlikte yaşanmakta olan ve sorunun çözümü ertelendiği takdirde artan ölçüde yaşanacak olan sefalet, yoksulluk sorunsalının önemli boyutlarda olduğunun göstergesidir<sup>175</sup>. Diğer taraftan tarımsal yapıdaki çözülme sadece kırsal alanlardaki yoksulluğu şiddetlendirmemekte kırdan kentlere göç yollarıyla birlikte mevcut kent yoksulluğunun da giderek artmasına neden olmaktadır. Aynı zamanda kentlerde gecekondulaşma, kayıt dışı istihdam, asayiş, güvenlik sorunları, fuhuş, cemaatçi şebekelerin yaygınlaşması gibi sorunları da peşi sıra getirmektedir. Bugün tüm bu sorunlar göç alan illeri çözümsüzlük noktasına getirmiştir.

<sup>174</sup> Alıcı, Sema, “Türkiye’de Yoksulluğun Sosyo Ekonomik Analizi”, ed. C.C. Aktan, Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Hak-İş Konfederasyonu Yayını, Ankara, 2002.

<sup>175</sup> CHP, Türkiye’de Yoksulluk Gerçeği, Yoksulluk Çalışma Grubu, 2005

Buraya kadar Türkiye’de yoksulluğun daha çok ekonomik boyutu ve yoksulluğun bireyler üzerindeki ekonomik etkisi incelenmiştir. Ancak doğrudan olmasa da yoksulluğun toplumsal yansımaları da oldukça vahimdir. Öyle ki, toplumsal alanda yaşanan buhran, yoksulluk, gelir dağılımındaki bozukluk, bölgesel dengesizlik sorunu, yoğun göç akımı, çarpık kentleşme ve gecekondulaşma gibi birçok olguyla iç içelik göstermektedir. Bu nedenle yoksulluk sorunsalı ele alınırken yoksulluğun toplumsal yansımaları da önemle üzerinde durulması gereken bir alandır. Yoksulluğun bireylerin gündelik yaşamda yarattığı tahribat, toplumsal yapıdaki çözülme ve nihayetinde bunların siyasal yansımaları ülkeyi hızla huzur ve güven ortamından uzaklaştırmakta, yaşam kalitesini düşürmekte ve toplumsal mutabakatı sarsmaktadır. Esas olarak, huzur ve güven ortamı her şeyden önce sağlıklı bir toplumun olmazsındandır. Belirsizliğin, güvensizliğin, fırsat eşitsizliğinin hâkim olduğu toplumlarda bireyler ne topluma ne de devlete güven duyarlar. Bu ve buna bağlı olarak onurlu bir yaşamdan mahrum kalan birey geleceğe yönelik beklentileri şekillendirecek temel unsurlardan yoksun kalarak kendisini ait hissedebileceği toplumun dışında bir yer edinmeye yönelir. Bu açılardan bakıldığında, asgari yaşam düzeyini sağlayacak gelir, barınma, sağlık ve eğitim gibi olanaklara sahip olmak güvenli ve sağlıklı bir toplumsal yaşam için önem taşımaktadır. Yoksulluğun toplumsal yaşamda yarattığı tahribat dikkate alındığında bu nedenlerden ötürü yoksullukla mücadelede başarılı olmak politika yapıcıların asli görevi olmalıdır. Ancak Türkiye açısından bu başarı henüz gerçekleşmemiştir. Yoksullukla dolaylı olarak ilişkili olan ancak kamu otoritesine güven kaybını gösteren uluslararası göstergeler, başarısızlığı sergileyen onlarca belgeden sadece biridir. Dünya Bankası’nın “Dünya Yönetişim Göstergeleri (WGI) 1996–2008” raporuna<sup>176</sup> göre Türkiye hukukun üstünlüğü endeksi açısından Gana, Mısır, Grenada, Hindistan, Kiribati, Karadağ, Fas, Nauru, Tonga gibi ülkelere yakın sırada bulunmaktadır. Türkiye 1998’de hukukun üstünlüğü puanında 54’üncü sırada yer alırken 2008 yılında hukukun üstünlüğü

---

<sup>176</sup> Dünya Yönetişim Göstergeleri 1996-2008` raporu dünyadaki 212 ülke ve bölgeyi birbirleriyle altı konuda kıyaslayıp sıralamaktadır. Dünya Bankası `yönetişim` kelimesini `Ülkelerdeki otoritenin yönetimine ait gelenek ve kurumlar` olarak tanımlamaktadır. Yönetişim kavramı çerçevesinde Hükümetlerin nasıl seçildiği, nasıl izlenip denetlendiği, nasıl değiştirildiği, hükümetin güçlü politikaları etkin biçimde formüle etme ve uygulama kapasitesi, vatandaşlara saygı gösterip göstermediği ve vatandaşlar arasında ekonomik ve sosyal etkileşimi sağlayacak kurumların içinde bulunduğu durumlar ele alınmaktadır. `

puanıyla 56'ncı sırada yer almıştır. Diğer taraftan raporda ifade özgürlüğü yüzdelerle sıralamasında Türkiye 1998'de 29. sırasında yer alırken 2005'te 48 inci sıraya düşmüştür. Hükümet etkinliği ve yolsuzluğun kontrolünde ise 2008 yılında Türkiye'nin sırası 60 olmuştur. Siyasi istikrar ve şiddetin bulunmaması sıralamasında 2008'de Türkiye'nin yüzdelerle sıralaması 21.5 düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu alandaki yüzdelerle sıralama 2000 yılında 18.8 düzeyinde gerçekleşmişti<sup>177</sup>. Türkiye'nin sıralamadaki başarısızlığı dikkate alındığında toplumsal olarak barışık bir ortamda olunmadığı görülebilmektedir. Emniyet Genel Müdürlüğü'nün verileri de bu yargıyı doğrulamaktadır. Verilerden çıkan en temel sonuç Türkiye'de asayiş olaylarının son yıllarda arttığıdır. Verilere göre Türkiye'de asayiş olayları 2001–2004 yılları arasında %36 artmıştır. Emniyetin en son 2006 yılındaki verilerine göre ise şahsa karşı işlenen asayiş olaylarının toplamı 321.676, mala karşı işlenen asayiş olaylarının toplamı 463.384 olarak gerçekleşmiştir<sup>178</sup>.

Görüleceği üzere Türkiye'de yoksulluğun boyutu hem ekonomik açıdan hem de toplumsal açıdan rahatsız edici bir duruma gelmiştir. Yoksulluğun nicel olarak artması, işsizlerden ziyade çalışan kesimlerin arasında daha fazla görülmesi, kent ve kır çelişmesini derinleştirilmesi, toplumsal güveni tehdit etmesi gibi birçok olumsuz gösterge yoksullukla mücadelenin önemini her geçen gün arttırmaktadır.

## **2. TÜRKİYE'DE YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULANAN KAMUSAL POLİTİKALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Yoksullukla mücadele politikaların belirlenmesinde, politika yapıcı, her şeyden önce ülkesindeki yoksulluğun nedenleri üzerinde düşünmelidir. Yoksullukla mücadele politikaları ancak yoksulluğun azalmasında önemli bir paya sahip ise başarılı demektir. Bunun için öncelikle yoksul kimselerin kimlerden oluştuğu ve neden yoksul oldukları soruları üzerinde önemle durulmalıdır. Bugün yoksullukla mücadelede gelinen paradoksal süreçte politika yapıcıların bu yöntemi benimsemedikleri söylenebilir. En basitinden, tüm dünya kamuoyu tarafından bilinen neoliberal politikaların yoksulluğa

---

<sup>177</sup> Kaufman Daniel, Aart Kraay ve Massimo Mastruzzi, “ Governance Matters VIII Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008”, Policy Research Working Paper 4978 [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1424591](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1424591), (Erişim Tarihi: 08.05.2010).

<sup>178</sup> [http://www.egm.gov.tr/akkm/akkm\\_web/asayis.htm](http://www.egm.gov.tr/akkm/akkm_web/asayis.htm), (Erişim Tarihi: 09.05.2010).

neden olduğu gerçeğinin göz ardı edilmesi, hatta bu politikaların ideolojisi ekseninde yoksullukla mücadele politikalarının belirlenmesi bu saptamanın göstergesidir. Bugün dünyada birçok ülke ya da uluslararası kurum tarafından yapılmış yoksullukla mücadele programı mevcuttur. Bu programlar farklı uygulamaları içerse de ortaklaşılan temel konular vardır. Bunlar, yoksulluk literatüründe yoksulluğun nedenleri başlığında bir çok araştırmacının ortaklaştığı işsizlik, gelir ve mülkiyet eşitsizliği ve sermaye birikim krizi konularıdır. Bu durumda şöyle bir soru akla gelmektedir: Yoksulluğun asli nedenleri arasında görülen bu başlıkları içermeyen yoksullukla mücadele programları, yoksulluğu ortadan kaldırmayacağını bile bile, neden gündemler arasında yer almaktadır? Soruya verilecek birden fazla cevap olmakla birlikte en yalın cevap, İzzettin Önder'in deyimiyle “nedeni ne olursa olsun yoksulluğun yükselmesi sadece yoksulluğu yaşayan kesimlerce değil, yoksulluğu yaratan kesimlerce de arzulanmaz”<sup>179</sup>. Görüleceği üzere amaç yoksulluğu ortadan kaldırmak değil en azından sürdürülebilir bir düzeyde tutmaktır. Önder'e göre yoksulluğun üzerine gidilmesinin diğer bir gerekçesi ise bizzat sermayenin krizinin önlenmesi çabalarından kaynaklanmaktadır. Öyle ki, sermaye krizlerinin kar hadlerinin gerilemesi olarak belirlenmesi halinde, krizi aşmanın yolları bir yandan ürün piyasaları diğer yandan faktör piyasalarını genişletmektir. Ürün piyasalarının genişletilmesi satış hâsılatının yükseltilmesi anlamına gelmektedir. Faktör piyasalarının genişletilmesi ise girdi maliyetlerinin baskılanmasıyla sermayenin getirisini yükseltmek demektir. Buradan hareketle, yoksulluk, faktör piyasalarında sermaye açısından elverişli koşul oluştururken, ürün piyasalarının daralmasına neden olarak bu piyasalarda güçlük oluşturmaktadır<sup>180</sup>. Bu durumun iki yönlü etkisi vardır. Bunlardan birincisi yoksulluğun varlığı faktör piyasasında ucuz emeğin tesis edilmesini kolaylaştırmakta ki bu sermaye açısından olumlu bir gelişme, ikincisi ise, sermaye açısından olumsuz sayılabilecek gelişme, geniş yoksul kesimin varlığının ürün piyasalarında tüketim sorununu getirmesi<sup>181</sup>. İşte bu çelişkili etki benzer bir şekilde çelişkileri barındıran mücadele politikalarının esasını oluşturmaktadır. Başka bir ifade ile yoksullukla mücadele politikaları bir yandan Keynesçiliğin emarelerini taşıırken

---

<sup>179</sup> Önder, İzzetin, “Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele” *Toplum ve Hekim*, Ocak-Şubat 2004, Cilt. 19, Sayı. 1.

<sup>180</sup> A.g.m., s. 20.

<sup>181</sup> A.g.m., s. 20

diğer yandan arz yanlı iktisat anlayışının felsefesinden feyiz almaktadır. Yani, söz konusu talep yönlü politikalarla ürün piyasaları canlandırılmakta, yine söz konusu arz yönlü politikalarla da sermayeye ucuz emek kanallarının tıkanmamasına gayret edilmektedir. Nitekim gerek uluslararası kurumların gerekse de ülkelerin geliştirdiği yoksullukla mücadele politikaları bu hassasiyete sahiptir. Bu nedenle literatürde yoksullukla mücadele programları başlıca iki yaklaşım içinde toplanmaktadır. Bunlardan ilki yoksulluk sorununun ekonomik büyüme ile çözümlenebileceği, ikincisi ise; esasını sosyal yardım ve hizmetlerin oluşturduğu doğrudan yoksullukla mücadele politikalarıdır. Bu iki yaklaşım birbirinden ayrı gözükse de her ikisi de sistem içi olup doğrudan sistemi hedef almaz.

Türkiye açısından değerlendirdiğimizde yoksullukla mücadele programlarında daha çok doğrudan müdahale yöntemlerinin esas alındığı görülmektedir. Yoksullukla doğrudan mücadele yöntemleri arasında en sık uygulananı, kamu kesimi yoluyla piyasa gelir dağılımına müdahale edip, gelir ve kaynak dağılımını piyasa dışı mekanizmalarla yoksullar lehine değiştirmektir. Bu amaçla yapılan kamu harcamaları arasında eğitim ve sağlık gibi harcamaların yanı sıra sosyal nitelikli hizmet üretimine ağırlık verilerek yoksul kesimlerin yaşam düzeylerinin ve yaşam kalitesinin yükseltilmesine çalışılmaktadır. Kamu harcamaları arasında dolaylı yönden hizmet sağlamak koşuluyla yoksul kesime harcamanın yanında doğrudan mali destekler de yapılabilmektedir. Bu bağlamda sosyal güvenlik ve hizmet kurumlarıyla yaşlı, emekli, dul, yetim gibi kesimlere sosyal harcamalarda bulunmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde de belirtildiği üzere Türkiye’de yoksullukla mücadelede benimsenen kamusal politikaların başında sosyal transfer harcamaları, sosyal yardım ve hizmetler yer almaktadır. Bu kapsamda doğrudan merkezi konsolide bütçeden ya da devletin kurumları aracılığıyla hastalık ve malullük yardım hizmetleri, yaşlılık yardımı hizmetleri, aile ve çocuk yardımı hizmetleri, işsizlik yardımı hizmetleri, sosyal güvenliği bulunmayanlara sağlanan hizmetler, eğitim ve sağlık yardımları gibi birçok alanda harcama yapılmaktadır.

Her ne kadar yoksullukla mücadelede doğrudan hanehalkı gelirine yönelik devletin müdahaleleri dolaylı yönde gerçekleştirilen (büyüme, kalkınma gibi)

müdahalelerden etkin görülse de bu tür politikaların uygulamadaki karşılığı beklenildiği düzeyde gerçekleşmemektedir. Türkiye açısından bakıldığında yoksullukla mücadelede doğrudan müdahale araçları Türkiye'nin izlemiş olduğu mali uyum ve mali istikrar gibi makro ekonomik politikalarla tezatlık göstermektedir. Öyle ki, mali uyum ve istikrar esasen devletin, harcamalar bakımından küçülmesini hedeflemektedir. Bu yöndeki atılımlar için Türkiye Ekonomisinde uygulanmış “Enflasyonla Mücadele Programı” ve “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programlarının” hedef ve stratejilerine bakılabilir. Yani, söz konusu sosyal nitelikli hizmetlerin üretimi ya da doğrudan parasal yardımlar, sermaye kesimine vergi yükü oluşturdukları gerekçesiyle yine bu kesimlerin itirazlarıyla karşılaşmaktadır. Türkiye’de yoksullukla mücadele politikaların çelişkisi tam da bu noktada oluşmaktadır. Türkiye bir yandan yeni dünya düzeni bağlamında dillendirilen “devletin asıl görevine dönmesi” şiarına ayak uydurarak sadece teknik nitelikli kamu hizmetlerinin devlet tarafından görülmesi, bunun dışında kalan ve piyasada üretilen eğitim ve sağlık hizmetleri gibi hizmetlerin kamu kesimi dışına çıkarılması gibi sermayenin taleplerini dikkate alırken diğer yandan programların içeriğini sosyal yardımlar ve hizmetler bağlamında daha fazla genişletme çabasına girmektedir. Başka bir deyişle, Türkiye’de uygulanmakta olan makro ekonomik politikalarla yoksullukla mücadele programları arasında derin bir çelişki mevcuttur.

Günümüzde hâkim olan neo-liberal politikalar çerçevesinde sermaye kesiminden gelen sosyal nitelikli harcamaların kısılması taleplerinin yanında, sosyal güvenlik hizmetlerinin de özelleştirilmesi gerektiği yönündeki telkinler, birikim krizi yaşayan sermayenin krizini aşma çabalarının bir sonucu olarak görülmelidir. Öyle ki, piyasa tarafından üretilebilecek hizmetlerin kamu kesiminde üretilmeleri, bir yandan sermayenin potansiyel faaliyet ve kar alanını kısıtlarken diğer yandan da sermaye üzerinde ilave vergi yükü oluşturmaktadır. Böylesi durum karşısında politika yapıcılar geri adım atmazsa kamu kesimi eliyle yoksulluğa kısmi çözüm getirme politikaları giderek başarı şansını yitirmektedir.

## 2.1. Türkiye’de Neoliberal Politikalar ile Yoksullukla Mücadele Politikaları Arasındaki Çatışma Alanının Değerlendirilmesi

Neoliberalizmin esası, büyümeyi, istikrarı, etkinliği (fiyat) ve refah artışını garanti eden, işsizliği ve yoksulluğu önleyen, ekonomiyle birlikte toplumu da düzenleyen tek mekanizma olarak piyasanın yüceltilmesi; her tür devlet müdahalesinin, siyasetin ekonomiye karışımının reddedilmesi üzerinde şekillenmekteydi. Bu kapsamda, mal ve sermaye hareketleri üzerindeki tüm sınırlamaların kaldırılarak piyasaların serbestleştirilmesi, özelleştirmeler, sosyal amaçlı devlet müdahalelerinin tasfiye edilmesi ve işgücü maliyetlerini düşürmek üzere emek piyasasının esnekleştirilmesi sonucu, ekonomi ile birlikte toplumun da piyasaya teslim edilmesi, bu savlarla gerçekleştirilen yeniden yapılandırmanın temel bileşenlerini oluşturmuştur. Neoliberal paradigma çerçevesinde belirlenen makro ekonomik politikalarla spekülasyon sermaye hareketlerinin yönettiği finans piyasaları, ekonominin belirleyicisi haline getirilmiş oldu. Böylelikle, neoliberal paradigma, felsefi yoksunluğunu uygulamada sebep olduğu olumsuz göstergelerle ortaya koydu. Reel sektörü ikincil plana iten neoliberal yeniden yapılanma, finans piyasalarında ölçsüz bir servet birikimine yol açarken, aynı zamanda işsizliğin, yoksulluğun, toplumsal dışlamanın yaygınlaşmasına, reel ücretlerin gerilemesine, gelir dağılımı dengesizliklerinin derinleşmesine, iktisadi ve sosyal sorunların otuz yıl öncesine göre çok daha ağırlaşmasına neden olmuştur<sup>182</sup>.

Kuramsal çerçevede bakıldığında, küreselleşme süreci ile iktisadi kuramlar arasında yegane güç haline gelen neoklasik iktisat kuramı, piyasaların engellenmeksizin çalışmasının, fiziki ve finansal varlıkların yanı sıra emek gücü de dâhil olmak üzere bütün iktisadi kaynaklarının en iyi biçimde kullanılmasını sağlayacağını öne sürer<sup>183</sup>. Liberal kuram en başta bölüşüm sorununu dolayısıyla toplumdaki mevcut yoksulluğu yok saymaktadır ya da en aza indirgemektedir. Liberal kuramda bütün bireylere eşit koşullarda kendilerini yeniden üretebilme fırsatı verilmiş gibi, piyasaya iştirak eden

---

<sup>182</sup> Mütevellioğlu, Nergis ve Sinan Sönmez, “Önsöz”, Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm, der. Nergis Mütevellioğlu ve Sinan Sönmez, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009, s. XX.

<sup>183</sup> Johnston, Deborah, “Yoksulluk ve Bölüşüm: Yeniden mi Neoliberal Gündemde?”, *Neoliberalizm Muhalef Bir Seçki*, Der. Alfredo Saad Filho ve Deborah Johnston, İngilizceden çev. Şeyda Başlı ve Tuncel Öncel, Yordam Kitap, İstanbul, 2007, s. 225.

bütün bireylerin olası en iyi getiriye elde edecekleri varsayımı ileri sürülmektedir<sup>184</sup>. En genel ifade ile iktisat iki temel alanla uğraşmaktadır. Bunlar, temel olarak, üretim ve bölüşümdür. Burada amaç üretim ve bölüşümde etkinliği sağlamaktır. Diğer taraftan iktisat ders kitaplarında konusu itibarıyla iktisat; normatif ve pozitif olarak iki farklı yöntem çerçevesinde değerlendirilmektedir. Pozitif iktisatta ekonomik olaylar gözlemlenmekte, olgular arasında nedensellik ilişkileri aranmakta ve bunlara dayalı olarak hipotezler ileri sürülmektedir. Normatif iktisat ise değer yargılarını içermektedir. Bu ayrım üretim ve bölüşüm konularında da kendisini göstermektedir. Bu kapsamda bölüşüme ilişkin analizler sonucunda belirlenen politikalar genellikle normatiflikle değerlendirilmektedir. Ancak dikkat çekilmesi gereken husus üretimin ve bölüşümün ayrı kategorilerde değil birlikte değerlendirilmesi gerektiğidir. Aralarındaki ilişki, üretimin gerçekleşmesinden sonra bölüşüm probleminin geldiği yönünde değildir. Daha henüz üretim aşamasına geçmeden ya da üretim aşamasında iken bile bir bölüşümden bahsetmek mümkündür. Üretimin ilk aşamasındaki bölüşümde yer alan taraflar en saf haliyle emek ve sermayedir. Genel olarak üretim aşamasındaki bu ilişki biçimine ise üretim ilişkileri denilmektedir. Ve ne yazık ki, en başta yani üretim aşamasında bölüşüm, emek ve sermaye biçiminde bir sorun olarak kendisini göstermektedir. Neoklasik kuramın görmezlikten geldiği nokta da budur. Neoklasik iktisat kuramında varlıkların ilk baştaki bölüşümüyle ilgilenilmemesine karşın varlıkların mevcut bölüşümünü vergilendirme, toprak reformu, asgari ücretler gibi hükümet politikaları aracılığıyla değiştirmeyi amaçlayan teşebbüsler önem taşırlar<sup>185</sup>. Diğer taraftan bu tür politikalarda dahi piyasa süreçlerini aksatacağı, etkinliği azaltacağı söylemleriyle sakınılması gereken müdahaleler olarak görülmektedir.

Neoliberalere yoksullukla mücadelede devletin üretime ya da bölüşüme müdahalelerinden ziyade piyasaların kendi haline bırakılması gerekliliğini savunduran temel gerekçe; iktisadi büyüme artışının herkese yarar sağlayacağı düşüncesidir. Bu görüşe göre genel hâsılanın büyümesi bir bütün olarak nüfusun yaşam standartlarında bir iyileşmeye yol açacak ve artan iktisadi fırsatlara yoksul kimseler ulaşabilecektir<sup>186</sup>.

---

<sup>184</sup> A.g.e., s. 225.

<sup>185</sup> A.g.e., s. 226.

<sup>186</sup> A.g.e., s. 226.

Neoliberalerler, yoksulluğu azaltmak ya da gelir bölüşümünü iyileştirmek amacıyla alınan tedbirlerin en az diğer hükümet müdahaleleri kadar iktisadi başarının yetersiz olmasında rolü olduğunu savunurlar. Bu kapsamda geliri zenginden yoksula doğru yeniden bölüştürme teşebbüslerinin iktisadi özendirmeleri körelttiğini öne sürmektedirler<sup>187</sup>. Keza hükümetlerin gelirin düşük gelirliilerin lehine yeniden dağılımı kapsamında uyguladıkları yüksek marjinal vergi oranları, emek piyasaları düzenlemeleri, sendikal faaliyetler gelirin yeniden bölüşümünü olağan dışı yüksek ücretlere, yüksek enflasyona ve işsizliğe yol açacağını ileri sürmektedirler. Tüm bunlardan farklı olarak neoliberal politikalar ise hem vergi oranlarında hem de sosyal yardımların gerçek değerinde indirim yapılması gibi çalışmayı özendirecek politika bileşimlerinden oluşmaktadır.

Türkiye’de yoksullukla mücadele ile uygulanmakta olan neoliberal politikalar arasındaki ilişkiye bakıldığında da aynı kuramsal zafiyetin görülmesi muhtemeldir. Türkiye’de neo liberal yapısal dönüşüm ve uyum süreci fiili olarak başlangıcını 24. ocak 1980 tarihli kararlar oluşturmaktadır. Bu dönemle birlikte kısa vadeli ekonomik istikrarın ötesinde serbestleşme ve dışa açılma ekseninde kapsamlı ve uzun döneme yayılmış bir yapısal dönüşüm sergilenmeye başlanmıştır<sup>188</sup>.

Neoliberal politikaların Türkiye’yi ne yönde etkilediğini maddeler halinde şu şekilde göstermek mümkündür:

- Neoliberal politikalarının esasını oluşturan serbestleştirme politikalarıyla, yoğun özelleştirmeler sonucunda, Türkiye Ekonomisinin bazı üretim alanları tasfiye olmuş, haberleşme, telekomünikasyon, ulaştırma, haberleşme gibi gelişme potansiyeli yüksek olan alanlar gerçek değerlerin çok altındaki fiyatlardan satılmıştır. Bu satışlardan elde edilen özelleştirme gelirleri kısa dönemde bütçede gelir sağlamıştır ancak uzun dönemde karlı alanlardan elde edilecek getirinin kaybına neden olmuştur. Bunun yanında bu varlıkların yabancılara

---

<sup>187</sup> A.g.e., s. 227.

<sup>188</sup> Sönmez, Sinan, “Türkiye Ekonomisinde Neo-liberal Dönüşüm Politikaları ve Etkileri”, *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm*, der. Nergis Mütevellioğlu ve Sinan Sönmez, İstanbul Üniversitesi Bilgi Yayınları, İstanbul, 2009, s. 25.

satışı durumunda ise, elde edilen katma değerin yurt dışına transfer edilmesiyle ülke hâsılası olumsuz etkilenmiştir.

- Uygulanan özelleştirme politikaları ile kamudan özel sektöre el değiştiren karlı alanlarda faaliyet gösteren özel işletmeler ilk olarak işçi çıkarımına giderek ya da sosyal ve sendikal hakları tasfiye ederek çalışan kesimi güvencesizleştirmiştir. Özelleştirme mevzuatında bu durumun gerçekleşmesini engelleyecek düzenlemelerin olmamasının yanında 4857 Sayılı Yeni İş Kanununda gidilen yeni düzenlemeler bu durumun gerçekleşmesini olanaklı hale getirmiştir.
- IMF politikaları ve Dünya Bankası'nın finansal desteğiyle tarım kesimine uygulanan “ Doğrudan Gelir Desteği Politikası”, bir yandan kamu harcamaları üzerinde yük oluştururken, diğer yandan da tarımsal üretimin gerilemesine, hem de gelir dağılımının olumsuz etkilenmesine neden olmuştur<sup>189</sup>.
- Olağanüstü boyutta borçlu olan Türkiye'nin 1989 tarihli 32 Sayılı Karar ile denetimsiz olarak finansal serbestiye açılması ekonomiden çok büyük kaynakların çekilmesinin yanında spekülative amaçla ekonomiye sokulan çok kısa süreli sermaye girişleri reel ekonominin işleyişinde büyük şoklar yaratarak ekonomiyi krize sürüklemiş ve reel yatırımların gerilemesine neden olmuştur.
- Neoliberal politikalarla sosyal devlet hizmetleri tasfiye olurken, toplumun büyük kesimleri yoksulluğa itilmiştir. Böylece, görece varıllardan ve yoksul büyük kitlelerden oluşan ikili bir sosyo-ekonomik yapı oluşarak toplumun sosyal dayanıklılığı ve yönetebilme kapasitesi zayıflamıştır<sup>190</sup>.

Türkiye’de uygulanan neoliberal politikalar, esas olarak, yukarıda maddeler halinde sıralanmış sorunları beraberinde getirmiştir. Bugün bu sorunların varlığının nedenleri, uygulanmakta olan neoliberal politikaların olduğu biliniyorsa söz konusu

---

<sup>189</sup> Balseven Hale ve İzzettin Önder, “Türkiye’de Kamu Kesiminde Neoliberal Dönüşüm”, *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm*, der. Nergis Mütevellioğlu ve Sinan Sönmez, İstanbul Üniversitesi Bilgi Yayınları, İstanbul, 2009, s. 96.

<sup>190</sup> Balseven Hale ve İzzettin Önder, a.g.m., 97.

sorunların çözümünün bu politikalarla vazgeçmek olduğunun bilinmesi gerekmektedir. Aksine bir yandan neoliberal politikalar uygulanırken öte yandan yoksullukla mücadele kapsamında sosyal politikalar geliştirilmesi, ortada samimi-yetsiz bir durumun olduğunu göstermektedir. Sadece Türkiye’de değil 20. yüzyılın ikinci yarısından bu yana IMF ve Dünya Bankasının uyguladığı neoliberal politikaları uygulayan ülkelerin kaderi de benzerdir. Çalışmanın ilk bölümünde bu politikaları uygulayan ülkelerin içerisine girdiği kriz girdabından bahsedilmiştir. Bu kapsamda yoksullukla mücadelede başarılı olmak, yoksulluğa neden olan koşulların ortadan kaldırılmasıyla mümkündür yargısı doğruluğunu ispatlar niteliktedir.

## **2.2. Türkiye’de Yoksulluğun Kuramsal Dayanağında ve Yoksulluğun Ölçümünde Karşılaşılan Teknik Sorunların Değerlendirilmesi**

Yoksulluk düzeyinin, yoksulluk profilinin ve bunların zaman içerisindeki değişiminin doğru olarak belirlenebilmesi yoksullukla mücadele programlarının tasarlanması açısından oldukça önemlidir. Buna karşın uygulamada yoksulluğun ölçümüne ilişkin istatistiksel ve kavramsal sorunların yoksullukla mücadele politikalarının başarısında olumsuz yönde etkisi olduğu gözlemlenmektedir. Yoksulluk ölçümünde esas alınan kıstasların başında bilindiği üzere gelir ve tüketim harcamaları yer almaktadır. Haliyle bu kıstaslar bir ülkeden diğer ülkeye farklılık göstermektedir. Bu farklılıkların yanında uygun yoksulluk kıstasının belirlenmesi, verilerin toplanması, yorumlanması, karşılaştırma yapılması gibi aşamalarda da bir takım teknik sorunların varlığı yoksulluğun sağlıklı ölçümünü zorlaştırmaktadır.

Yoksulluk ölçümünde gerekli olan aşamaları sırasıyla değerlendirdiğimizde ilk aşama şüphesiz yoksulluk kıstası seçimidir. Örneğin yoksulluk kıstası seçiminde gelir baz alınmaktadır. Bu durumda öncelikli sorun gelirin nasıl tanımlanması gerektiğidir. Gelir uzun dönemde bütün bir yaşamı kapsayacak şekilde sürekli bir gelir olarak mı, yıllık olarak mı ya daha kısa süreli zamanlarda mı incelenmelidir. Çünkü her dönem yoksulluğun boyutu farklı bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Gelir üzerine bir diğer önemli konu ise ülkeden ülkeye farklı biçimlerde elde edilmesidir. Bu durumda da farklı gelir yaklaşımlarından elde edilmiş yoksulluk ölçütleri ile karşılaştırma zorluğu ortaya

çıkılmaktadır. Bu sorunlar tüketim harcamalarında çok daha belirgin bir şekilde yaşanmaktadır. Nitekim tüketim harcamalarına göre belirlenen yoksulluk kıstasında tüketim sepetine seçilecek mallar yoksulluk ölçümünde önemlidir. Tüketim sepetinde yer alacak mallardaki en ufak bir farklılık çok büyük farklarda yoksulluk göstergelerine yol açmaktadır. Öte yandan tüm ülkeler için ortak bir tüketim sepetinin baz alınması imkansızdır. Bu nedenle ülkeler arasında yapılacak yoksulluk karşılaştırmaları da bir o kadar zor olacaktır. Bunların yanında gelirin ve tüketim harcamalarının yoksulluk göstergesi olarak kullanımında karşı karşıya kalınan diğer bir sorun birçok ülkede parasal gelir dışında, devletin sağladığı sübvansiyonların ve kamu mallarının değerlendirmelere ne ölçüde ve nasıl yansıtılacağı ile ilgilidir<sup>191</sup>. Bu bağlamda, sağlık eğitim gibi kamu hizmetlerinin miktar ve kalitesi, kamunun piyasa fiyatlarını kontrol etmesi ve yer yer piyasa fiyatlarının altında ve piyasanın dışında mal ve hizmet sunması (uygulayacağı tavan ya da taban fiyat politikaları) toplumdaki gerçek refah düzeyiyle parasal gelir arasındaki ilişkinin belirlenmesini zorlaştırmaktadır. Sonuçta, yoksulluk ölçümlerinde gelir ve tüketim harcamalarına bakılarak toplumdaki bireylerin refah göstergelerine ulaşılmaktadır. Buradan hareketle toplumda ortalama refah göstergesinin altında kalan kimseler yoksul diye tanımlanmaktadır. Dolayısıyla, yoksulluk ölçümlerinde gelir ya da tüketim harcamaları kıstaslarının seçiminin yanında dikkat edilmesi gereken diğer bir husus da refah göstergelerinin belirlenmesidir. Nitekim bu durumda da refah göstergeleri olarak gelir ve tüketim kullanılmaktadır. Bu noktada cevaplanması gereken soru; gelir ve tüketim iyi bir refah göstergesi midir? Örneğin gelir bir refah göstergesi olarak kullanıldığında parasal gelir ve parasal olmayan gelir ile refah arasındaki ilişki ne denli sağlıklı tesis edilecektir. Her zaman bu iki gelir türü birbiriyle ikame edilmemektedir. Yine örneğin, iyi bir gelir her zaman iyi bir tüketim dolayısıyla üst düzeyde bir refah göstergesi olmamaktadır. Dolayısıyla refah göstergesinde elde edilen gelirin de iyi kullanılması gereklidir. Tüm bunlar dikkate alınmazsa ya da diğer değişkenler sabit tutularak (ceteris-paribus) sadece gelir ya da tüketim ile refah düzeyi arasında ilişkiye odaklanılırsa yanlış yorumlama kaçınılmaz olmaktadır. Kısaca, gelir ve tüketim harcamalarının yoksulluk göstergesi olarak gösterilmesinde temelde kavramsal bir itiraz vardır. Buradaki temel itiraz bunların

---

<sup>191</sup> Şenses, a.g.e., s. 69.

yoksulluk düzeyi ile ilgili olarak sadece yoksulluğun belirtilerini gösterip nedenleri açısından geriye dönük değerlendirmeler yapılmasına olanak vermemesiyle ilgilidir. Ancak durum özellikle yoksulluğun şiddetli yaşandığı az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ekonomilerin kurumsal yapısında, demografik ve yapısal özelliklerinde sürekli ve hızlı gelişmelerin yaşanması şeklindedir<sup>192</sup>. Bunlar arasında hızlı iç göçlere bağlı olarak kentleşme, enformel sektörde genişleme, işsizlik, ekonomik durgunluk, ölü tüketim gibi başlıca sorunlar yer almaktadır. Bu tarz gelişmelerin yoksulluk ölçümüne dahil edilememesi, yoksulluk konusundaki elde edilen verilerin doğruluğuna gölge düşürmektedir.

Yoksulluk ölçümünde önemli bir diğer aşama ise verilerin toplanmasıdır. Buradaki temel sorun; verilerin miktarındaki yetersizlik ve kalitesindeki şüpheliliktir. Öncelikle, bir ülkenin sosyal ve ekonomik yapısı hakkında bilgi edinmede veriler önemli bir yer tutmaktadır. Ülkelerin ekonomi politikalarını etkin belirleyebilmesi ve bireylerin içerisinde yaşadığı toplumun genel durumu hakkında bilgi edinebilmesi ya da politika yapıcıları denetleyebilmesi için sürekli ve yenilenebilir verilere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu sürecin sağlıklı işleyebilmesi ya da genel durum hakkında doğru yargıya ulaşılabilmesi için verilerin doğru olması gereklidir. Bu noktada verileri toplayan kimselerin ya da kurumların tarafsız olması zorunludur. Ancak, ulusal verilerin toplanması bağımsız olmayan iktidardaki siyasi partiye bağlı kurumlarca yapılmaktadır. Bu nedenle verilerin doğruluğu şüphe götürmektedir. Örneğin o dönemdeki siyasi konjonktüre göre verilerle oynanabilmektedir. Bu durumda da yanlış yargılara ulaşmak kaçınılmaz olmaktadır.

Yoksulluk ölçümünde karşılaşılan diğer teknik sorunlar arasında anketler, ölçüm dönemleri, ölçüm yeri ve ölçüm birimi yer almaktadır. Anket uygulamasının genel sorunları az gelişmiş ülke bağlamında, verilere anketle ulaşıldığı durumlarda sorun önemli boyutlara ulaşmaktadır. Yoksulluğa ilişkin veriler elde edilmesinde anket kullanılmasındaki temel sorunlardan biri; evsizler, göçmenler gibi yoksul ve marjinal kesimlerin örneklem içinde yeterince temsil edilmemeleridir. Bu durumda mevcut yoksulluk düzeyinden oldukça düşük bir yoksulluk düzeyine ulaşılmış olur. Diğer

---

<sup>192</sup> A.g.e., s. 70.

teknik sorunlardan biri olan ölçüm döneminde ise söz konusu göstergenin en iyi sonuç vereceği uygun dönemin seçilmesi önemlidir. Örneğin yoksulluk ölçümünde söz konusu ülkenin mevsimsel, tarımsal iş faaliyetlerinin yoğun olması durumu dikkate alınmalıdır. Bu nedenle yıl içerisindeki farklı dönemlerdeki durumu da dikkat çekilmelidir. Aksi takdirde tarımsal faaliyetlerin yoğun olduğu yaz dönemlerinde yoksulluk beklenenin altında, tarımsal faaliyetlerin yoğun olmadığı dönemlerde ise yoksulluk beklenenin üstünde görünebilir. Bunun yanında yoksulluk ölçümünde uzun dönemli farklılıklarda olabilmektedir. Örneğin ekonomide durgunluk dönemlerinde yoksulluk artarken canlılık dönemlerinde yoksulluk azalmaktadır. Bu durumda dönemlerdeki sosyal ve ekonomik farklılıklar dikkate alınarak bir analize gitmek en doğrusudur. Yoksulluk ölçümünde ya da analizinde göz ardı edilmemesi gereken, teknik sorunlardan biri de ölçüm yeridir. Bir ülkenin yoksulluk düzeyi ya her bir bölgesinden gelen verilerle belirlenir ya da belirli bölgeler üzerinden bir genelleme yapılır. Bu durumda esas olarak bölgelerdeki gelişmişlik farkı dikkatle incelenmelidir. Öncelikle bu durum, sonrasında yoksullukla mücadelede alınması gereken tedbirler ya da uygulama konulacak politikaların belirlenmesinde önem taşır. Bu teknik sorunların yanında ölçüm biriminde de bir takım sorunlarla karşılaşmaktadır. Ölçüm birimi sorunu özellikle ülkelerin yoksulluk düzeylerinin birbirleriyle karşılaştırılması aşamasında önemlidir. Örneğin her bir ülkenin yoksulluk sınırı nihayetinde ulusal para birimleri cinsinden hesaplanmaktadır. Bu durumda A ülkesinin yoksulluk sınırı ile B ülkesinin yoksulluk sınırı, her bir ülkenin para biriminin değerleri farklı olacağından, farklılık göstermektedir. Dolayısıyla A ve B ülkelerinin yoksulluk düzeyleri karşılaştırılırken yoksulluk sınırı yaklaşımından hareketle belirlenen yoksulluğun nicel boyutundan ziyade ülkelerindeki para birimleriyle desteklenmiş satın alma güçleri analize katılmalıdır. Yukarıda sayılan tüm bu sorunlar bugün gerek uluslararası gerekse de ulusal hesaplamada karşılaşılan sorunlardır. Bu sorunların varlığı yoksulluk üzerine gerçekleştirilen analizlerin doğruluğunu yanıltmaktadır.

Yoksulluk ölçümünde kullanılan yöntemler ve karşılaşılan sorunlar açısından Türkiye'deki ulusal hesaplamalara bakıldığında benzer eleştiriler getirilebilir. Bilindiği üzere Türkiye'de makro ekonomik, işgücü piyasasına yönelik, yoksulluk, gelir ve tüketime yönelik göstergeler TÜİK tarafından gerçekleştirilmektedir. TÜİK bir kamu

kurumudur. Ve sorumluluğu kamuya dolayısıyla hükümete aittir. Bu şekliyle özerk ve bağımsız bir yapıya sahip değildir. Bu nedenle elde etmiş olduğu verilerde tarafsız olması, koşullarından ötürü, beklenemez. Elbette verilerin toplanmasında kurum müdahil olamamaktadır. Ancak ankette belirlenecek sorularda, ankettin gerçekleşeceği dönem ve yer kurum tarafından belirlenmektedir. Türkiye’de yoksulluk kuramsal dayanağını, TÜİK tarafından yayınlanan tüketim harcamaları, yoksulluk ve gelir dağılımı istatistiklerinden almaktadır. Türkiye’de ilk olarak, Dünya Bankası’ndan sağlanan kredi desteği ile yürütülen Sosyal Riskin Azaltılması Projesi Kapsamında, 2002 yılında uygulanan Hanehalkı Bütçe Anketi’nden elde edilen verilere dayanılarak yoksulluğun profili, nedenleri ve sonuçları üzerine bir rapor hazırlanmıştır. DB ile yapılan ortaklaşa çalışmalar sonunda belirlenen yoksulluk metodolojisine göre TÜİK her yıl düzenli olarak tüketim harcamasına dayalı olarak mutlak ve göreceli yoksulluk sınırları ile 1\$, 2.15\$ ve 4.3\$ olarak tanımlanan yoksulluk sınırları rakamlarına göre Türkiye’de yoksulluk düzeyi rakamlarına ulaşmaktadır. TÜİK’e göre genel olarak yoksulluk, “ insanların temel gereksinimlerini karşılayamama durumudur”. Bu açıdan yoksulluk iki yönden açıklanmaktadır. Bunlardan ilki; dar anlamda olan, açlıktan ölme ve barınacak yeri olmama durumu iken, ikincisi; geniş anlamda olan gıda, giyim ve barınma gibi olanakları yaşamlarını devam ettirmeye yettiği halde toplumun genel düzeyinin gerisinde kalmak olarak ifade edilmektedir. Bu kapsamda yoksullukla ilgili araştırmaların veri kaynağı hanehalklarının gelir, harcama ve sosyal durumlarıyla ilgili bilgilerin derlendiği araştırmadır. TÜİK’in verilerinden yoksulluk, mutlak yoksulluk sınırı ve açlık sınırı olmak üzere iki ana başlıkta incelenebilir. TÜİK yoksulluk sınırını “kişinin iyi beslenme yanında ihtiyaç duyduğu giyim, barınma, ulaştırma, haberleşme gibi minimum yaşam düzeyini ya da temel gereksinimlerini karşılayabilmesi için gerekli olan tüm mal ve hizmetleri satın alırken ödemesi gereken para veya başka bir deyişle asgari düzeyde bir yaşam kalitesine sahip olabilmesi için yapması gereken minimum harcama miktarı” olarak tanımlamaktadır. TÜİK açlık sınırında ise gıda yoksulluğunun temelini teşkil eden gıda sepetinin belirlenmesinde 2003 Hanehalkı Bütçe Anketi verilerini kullanmıştır. Burada gıda harcamasına göre sıralı 3. ve 4. %10’luk hanehalkı dilimleri, referans grup olarak alınmış ve bu hanelerin gıda

tüketiminde en önemli paya sahip 80 madde gıda sepeti olarak tespit edilmiştir<sup>193</sup>. Bir ferдин günlük asgari 2100 kalori almasını sağlayacak miktar, bu 80 maddeden oluşturulmuştur. Bu sepetin maliyeti açlık sınırı olarak tanımlanmıştır<sup>194</sup>. Bunların yanında TÜİK görelî yoksulluk üzerine hesaplamalar yapmaktadır.

Görüleceği üzere TÜİK yoksulluğa dair yapmış olduğu çalışmalarda, yoksulluğun sadece boyutuyla ilgilenmektedir. Aksine yoksulluğun derinliği, şiddeti hakkında bilgi verecek çalışmalarda bulunmamaktadır. Yine görüleceği üzere eleştirilerin odak noktası olan yoksulluk ölçütünde gelir ve tüketim harcamalarının belirlenmesi yaklaşımını benimseyerek yukarıda bahsedilen sorunlarda ortaklaşmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’de yoksulluğun profiline dair TÜİK’den elde edilmiş veriler incelendiğinde veriler arasındaki tutarsızlık göze çarpacak ve sorunların kaynağı çok net anlaşılabilir. Diğer taraftan TÜİK’in sadece yoksulluk ölçümünde hataları yoktur. Aynı zamanda işgücü piyasalarına dair elde edilen verilerde de aynı problemlerle karşılaşmaktadır. Örneğin çalışmada da görüleceği üzere söz konusu dönemlerde TÜİK’e göre yoksulluk azalmakta iken yine TÜİK’e göre işsizlik artmaktadır. Oysa yoksulluk ve işsizlik arasında yakın bir ilişki olduğu ortaya konmuştu.

Bu açılardan yoksullukla mücadelede, politika belirleniminden önce önemle dikkat edilmesi gereken husus soruna doğru bir projeksiyonun tutulmasıdır. Aksi halde deyimi yerinde ise hastaya yanlış bir teşhis konulur dolayısıyla yanlış bir tedavi uygulanır. Bu nedenle, Türkiye’de yoksullukla mücadele programı belirlenmeden önce yoksul kimselerin kimlerden oluştuğu, neden yoksulluk eğiliminde oldukları gibi soruların sorularak yoksulluğun derinliği, şiddeti ve nedenleri hakkında cevaplar aranmalıdır. Aksi halde yoksullukla mücadele politikaları başarısızlıkla sonuçlanır.

---

<sup>193</sup> Gıda sepetinde yer alan maddelerin bir kısmı şu şekildedir: Ekmek ve tahıllar (ekmek, bulgur, pirinç, makarna), et (dana, koyun, tavuk eti), balık, süt, peynir, yoğurt, yumurta, katı ve sıvı yağlar, meyveler, sebzeler, şeker, reçel, bal, çikolata, salça, kahve, çay, kakao, alkolsüz içecekler.

<sup>194</sup> TÜİK, Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı Sorularla Resmi İstatistikleri Dizisi-6, Yayın no: 3186, 2008, Ankara, s. 35.

### **2.3. Türkiye’de Yoksullukla Mücadelede Transfer Harcamalarının ve Sosyal Yardımların Değerlendirilmesi**

Türkiye’de yoksullukla mücadelede uygulanan kamusal politikaların başında sosyal yardımlar ve transfer harcamaları gelmektedir. Sosyal yardımlar ve transfer harcamalarına, yoksullukla mücadelede önem verilmesinin temel nedeni; harcamaların, doğrudan hanehalkı geliri üzerindeki etkisidir. Sosyal harcamaları amaç bakımından ikiye ayırmak mümkündür. Bunlardan ilki yoksulluğu azaltmak ve bazı korunmasız grupları desteklemektir. Bu grubun esasını sosyal hizmetler ve yardımlar teşkil etmektedir. İkincisinde ise doğrudan yoksulluğu azaltmak ya da korunmasız grupları desteklemek gibi bir etkiye sahip değildir. Bu gruba sosyal sigorta sistemi örnek verilebilir.

Çalışma kapsamında, sosyal transfer harcamaları, merkezi bütçe harcamalarının fonksiyonel sınıflandırma düzeyinde, sosyal güvenlik ve sosyal yardım çerçevesinde incelenmiştir. Bu başlıkta; hastalık ve malullük hizmetleri, yaşlılık yardımı hizmetleri, aile ve çocuk yardımı hizmetleri, işsizlik yardımı hizmetleri, sosyal güvenliği bulunmayanlara sağlanan hizmetler, sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri yer almaktadır. Sosyal yardımlar ve hizmetler ise Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM), Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (SHÇEK), Milli Eğitim Bakanlığı/ Kredi ve Yurtlar Genel Müdürlüğü ve Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen harcamalar çerçevesinde incelenmiştir. Özetle, yoksullukla mücadele kapsamında gerçekleştirilen sosyal transfer harcama politikalarının etkinliği, elbette, harcama tutarlarındaki artışla ölçülememektedir. Bunun yanında harcamaların, yoksul kesimlerin gelirleri, dolayısıyla yaşam standardı üzerindeki etkisinin ne yönde değiştiğine dair verilerin de analize katılması gerekmektedir. Genel olarak yoksullukla mücadelede sosyal yardımlar ve transfer harcamaların tek başına bir hükmü olmamaktadır. Daha öncede değinildiği üzere yoksulluk başlı başına bir gelir yoksunluğu sorunu değildir. Bunun yanında kişinin işsiz olması, çalışıyorsa da işteki durumu, eğitimi, cinsiyeti gibi bir çok faktörde dikkate alınması gerekmektedir. Ancak Türkiye’de yoksullukla mücadelede daha çok sosyal yardımlar ve hizmetler üzerinde durulmaktadır. Öte yandan

sosyal hizmetlerde ve yardımlarda hem nitelik (kapsam ve biçim) hem de nicelik (boyut ve içerik) bakımından bir takım sorunlar mevcuttur. Sosyal yardımlar ve hizmetler tutar açısından incelendiğinde (bkz. çalışmanın 2. bölümü) bu sorunlar görülemeyebilir. Öyle ki söz konusu dönemlerde tutar bakımından bir artış söz konusudur. Ancak merkezi konsolide bütçedeki ağırlığı tutardaki artış kadar gösterişli değildir. Başka bir deyişle genel anlamda sosyal harcamaların azaldığı yönünde bir tespit ileri sürülebilir.

Sosyal yardımların ve transfer harcamaların yapısal sorunları incelendiğinde özellikle yeniden yapılandırılması gereken alanlara sahiptir. Öncelikle Türkiye’de yoksulluğun kurumsallaşmasına rağmen sosyal yardım mekanizmaları geç sayılabilecek bir dönemde gündeme gelmiştir. İşgücünün büyük bir oranda kırdan kente göçün kırla bağı sürdüreceği biçimde gerçekleşmesi ve bunun sağladığı destek mekanizmaları, kette barınabilecek, hemşerilerin yaşadığı gecekonduvarın olması bunlar arasında sayılabilir<sup>195</sup>. Ancak bu olanaklar zamanla azalmış ya da ortadan kaybolmuştur. Böylelikle yoksulluk daha görünür hale gelmiş, Işık ve Pınarcıoğlu’nun deyimiyle nöbetleşe yoksulluktan kalıcı yoksulluğa geçilmiştir<sup>196</sup>. Yani Türkiye’de sosyal yardım sistemi yoksulluk sorunun yapılaşmasından sonra oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu şekliyle sosyal yardımların hedef kitesini yoksulluk sınırının altında olan kesimler oluşturmaktadır<sup>197</sup>. Sosyal yardım sisteminin hedef kitesinin bireyler üzerinden odaklanılarak seçilmesi beraberinde yoksulluk olgusunu da bireyselleştirmektedir. Oysa yoksulluk bireysel bir sorun değil toplumsal bir sorundur. Toplumsal bir sorun olmasından ötürü yoksulluk, yaşam pratiği aynı olanların bir araya geldiği toplumsal bir sınıf ya da kesim tarafından yaşanmaktadır.

Sosyal alanda hangi kesimlere hangi konularda destek verileceği sosyal politikanın konusuna girmektedir. Türkiye’de sosyal harcamaların yapılacağı hedef kitle genel olarak yardıma muhtaç kesimler olarak belirlenmektedir. Dolayısıyla, sosyal politikaların başarısı en başta yardıma muhtaç kesimlerin nesnel bir şekilde

---

<sup>195</sup> Şener, Ülker, “Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları”, *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı*, 2010, s. 11.

<sup>196</sup> Işık Oğuz ve M. Melih Pınarcıoğlu, *Nöbetleşe Yoksulluk*, İletişim Yayınları, Ankara, 2009.

<sup>197</sup> Kırdan yaşayanlar, çocuklar, gençler, kadınlar, yaşlılar, engelliler, kalabalık aile yapısı içinde yaşayanlar, tarımsal faaliyetle uğraşanlar, ücretsiz aile işçisi veya yevmiyeli olarak çalışanlar yoksullukla mücadele kapsamında en fazla harcama yapılan kesimlerdir.

belirlenmesine bağlıdır. Ancak Türkiye'nin sosyal yardım sisteminde görüleceği üzere bir saydamlık söz konusu değildir. Bunun temel nedeni Türkiye'de sosyal politikanın popülist bir biçimde belirlenmesidir. Diğer bir ifade ile sosyal politika siyasi anlamda oy maksimizasyonunun bir aracı olarak görülmektedir. Bu nedenle Türkiye'de özellikle seçim dönemlerinde yoğun bir şekilde yardım yapılmakta ve bütçeden büyük miktarlarda sosyal harcama gerçekleştirilmektedir. Yardıma muhtaç kesimlerin popülistçe belirlenmemesi sosyal yardım sisteminin başarılı işlemesi için bir ön koşuldur. Muhtaçlık ölçütlerinin nesnel olmasının yanı sıra muhtaçlığın ölçülmesinde kullanılacak yöntemde önemlidir. Örneğin yeşil kart uygulamasında yeşil karta sahip olmak için gerekli koşulun<sup>198</sup> yasada net bir şekilde belirlenmemesi hedef kitleden sapmalara neden olmaktadır.

Türkiye'de sosyal yardımların en önemli sorunlarından biri de sosyal yardımların, faydalanıcıları açısından bağımlılık yaratması ihtimalidir. Bu sorun sosyal yardımlarda sıkça getirilen eleştirilerden biridir. Yardımların bağımlılık yaratması; sosyal yardımlardan faydalanan kimselerin hayatlarını aldıkları yardımla sürdürmesini ifade etmektedir<sup>199</sup>. Bu durumun temel nedeni yoksullukla mücadelede sosyal yardım ve hizmetlerin istihdam politikaları ile birlikte yürütülmemesidir. Sosyal yardımdan sürekli ve düzenli olarak faydalanan kimse çalışmak yerine sosyal yardım almayı imkânlarından ötürü tercih edebilmektedir. Bu açıdan sosyal yardımlar ve çalışma arasındaki alternatif maliyet ilişkisi ortadan kaldırılmalıdır.

Türkiye'de sosyal yardım sisteminin en önemli sorunlarından biri de sosyal yardım sisteminde yer alan kurumların birbiriyle uyumlu hareket edememesidir. Örneğin her bir kurum aynı alanda aynı kimselere sosyal yardımda bulunmaktadır. Bir kimse birden fazla kurumdan kömür yardımı almış olabiliyor. Kurumlar arası koordinasyonun olmaması, sosyal yardımdan yararlanması gereken daha fazla kimseye ulaşamaması anlamına gelmektedir. Oysa her bir kurum kendi faaliyet alanını ve hedef kitlesini belirlemiş olsa sosyal yardım sistemi çok daha etkin bir şekilde işleyebilirdi.

---

<sup>198</sup> Yeşil karta sahip olma asgari ücretin 1/3'üne sahip olma durumu ile tespit edilmektedir.

<sup>199</sup> Hacımahmutoğlu, Hande, DPT Uzmanlık Tezi, a.g.r., s. 225.

Son olarak, Türkiye'nin sosyal yardım sisteminde ve sosyal transfer harcamalarında önemle üzerinde durulması gereken konu her iki alanın tek başına yeterli olmamasıdır. İçeriksel olarak birçok soruna sahip olmalarının yanında istihdam, gelir dağılımının iyileştirilmesi, eğitimde fırsat eşitliği, sağlık gibi faktörlerin dışlanması yoksullukla mücadeleyi etkisizleştirmektedir. Bu nedenle genel olarak yoksullukla mücadelede belirlenecek sosyal bir politikanın çok yönlü olması gerekmektedir.

#### **2.4. Türkiye'de Yoksullukla Mücadelede Çıkarılan Dersler ve Gelecek Projeksiyonu**

Türkiye'de yoksullukla mücadelede çıkarılacak derslerden en önemlileri yoksulluk sorununun derinleşmesinin nedenlerinin doğru bir şekilde tanımlanmasıdır. Bu kapsamda Türkiye'de 1980'den günümüze kadar yoksulluk sorunun derinleşmesinin nedenleri başlıklar halinde şu şekilde gösterilebilir<sup>200</sup>.

- İktisat politikalarındaki temel anlayışın değişmesi; devletçi bir anlayıştan neoliberal ve bireysel girişimciliğe önem veren iktisadi anlayışa ağırlık verilmesi, küreselleşme sürecinde sermayenin yoğunlaşmasına ve merkezileşmesine katkı sağlayacak kurumsal ve piyasa düzenlemelerine gitmek
- Uygulamaya konan neoliberal politikalarla birlikte devletin temel kamusal mal ve hizmetlerin üretiminden çekilerek sadece kar amacı güden özel sektöre bırakması dolayısıyla temel kamusal mal ve hizmetlerde toplumun bazı kesimlerinin dışlanması
- Kamu iktisadi teşebbüslerin özelleştirilmesinin yanında eğitim, sağlık, sosyal koruma gibi alanlarda özel sektöre faaliyet serbestliğinin sağlanmasıyla fırsat eşitsizliğinin artması
- Gelişen finans, iletişim, reklamcılık gibi sektörlerin ortaya çıkardığı yeni orta-üst gelir grubu ve yönetici kesimi ile kent yoksulları arasında yaşanan derin sınıfsal ayrışma

---

<sup>200</sup> DPT (2007), a.g.r., s. 32.

- Yaşanan yüksek enflasyon, kamu finansman ihtiyacının karşılanmasına yönelik sürekli büyüyen borç yapısı ve vergi sisteminde var olan sorunlar
- Finansal serbestleşme ile kısa vadeli spekülâtif finansal hareketlerin ekonomide kaygan bir zemin yaratması, yaşanan belirsizlikle birlikte her an kriz oluşabileceği endişesiyle sabit sermaye yatırımlarının düşmesi, bununla birlikte istihdamın gerilemesi ve işsizliğin artması
- Devletin yeterince kayıt dışı ekonomiyle mücadele edememesi, bunun yanında, fason üretimin, taşeronlaşmanın, kobileşmenin önünü açarak kayıt dışılığa yol açması, iş yasasındaki değişikliklerle sözleşmeli, süreli, çağırmaya dayalı çalışma koşullarını getirerek emek kesimini güvencesizleştirilmesi
- Tarımda uygulamaya konulan neoliberal politikalar sonucunda, kırsal kesimin temel geçim kaynağı olan tarım ve tarımsal faaliyetlerin gerilemesi bu kapsamda bölgesel eşitsizliğin derinleşmesi, iç göçlerin artarak kentlerde atıl işgücünün sıkışması ve bu nedenle de ücretlerin, sosyal ve sendikal hakların tasfiyesinin kolaylaşması
- İç göç sonucu nüfusun belli kentlerde yığılması, bu kentlerin yol, su, kanalizasyon gibi mevcut alt yapı sorunlarının artması, bu kentlere gelen kimselerin istihdam edilememesi, istihdam edilseler dahi düşük ücretlerde, güvencesiz bir şekilde kayıt dışı çalıştırılmaları, bu nedenle kentlerde gerçek ücretlerin düşmesi ve gelir dağılımında ortaya çıkan büyük kayıplara dayalı olarak, eski orta sınıfın giderek sosyo-ekonomik konumunu kaybetmesi ve yeni kent yoksullarının ortaya çıkması
- Yine iç göç sonucu kentlere gelen ailelerin çocuklarının kentlerde uyum sorunu yaşamalarının yanında eğitim ve sağlık gibi temel hizmetlerden yeterince yararlanmaması dolayısıyla yoksulluğu miras olarak ailelerinden alması

Türkiye’de yoksulluk sorunun derinleşmesinde yukarıda maddeler halinde sıralanan nedenlerin yanında daha birçok neden ileri sürülebilir. Ancak Türkiye’de yoksullukla mücadele kapsamında yoksullaşmaya verilen tepki daha çok “telafi edici

mekanizmalar aracılığıyla olmuştur. Bu mekanizmalar yoksulluk sorununun ortaya çıkmasına ya da derinleşmesine neden olan olgulardan ziyade mevcut, o an ki, yoksullaşmayı önlemek ya da yoksulluk artışını engellemek amacına sahiptir. Böyle olunca yoksulluk kısa dönemde belirli bir seviyede tutulmakta ancak uzun dönemde etkisini sürdürmektedir. Yoksulluk, öteden beri dile getirildiği gibi çağlar boyunca var olagelen bir sorundur. Her dönem yeni yoksulluk biçimleriyle karşılaşmakta ve yoksullaşma eğilimi artmaktadır. Yoksulluk sorununa bir an önce kökten bir çözüm geliştirilemezse, kapsamını sosyal yardımlar, hizmetler ve harcamaların oluşturduğu mevcut politikalarla yoksullukla mücadele tamamıyla işlevsiz hale gelir. Nihayetinde hiçbir ülke sürekli ve düzenli olarak toplumun büyük bir kısmına harcama yapmaya yanaşmaz. Buradan hareketle Türkiye’de sosyal güvence, sağlık güvencesi, iş güvencesi gibi birçok alanda yurttaşların lehine düzenlemelere gidilmesi kaçınılmaz bir politika haline gelmiştir<sup>201</sup>. Şüphesiz, Türkiye için en önemli uygulama insanların kendilerini toplum içinde sosyal olarak güvende hissetmelerini sağlayacak ve devlet tarafından desteklendiğini hissettirecek düzenlemelerdir. Üstelik bu tarz düzenlemeler sadece yoksul kesimlerle ilgili değildir. Aynı zamanda her yurttaşın insanca yaşaması için temel koşuldur. Bunun yanında Türkiye’de işsizlik oranının yüksekliği ve işgücüne katılım oranının düşüklüğü, işgücü piyasası açısından önemli sorunları oluşturmaktadır. Bu nedenle istihdam artırıcı politikaların benimsenmesi gerekmektedir. Özellikle de işgücü piyasasında çok geride kalan kadınların bilgi ve beceri düzeylerinin yükseltilmesi, kadının toplum ve aile içindeki statüsünün güçlendirilmesi konusunda çalışmalara ağırlık verilmelidir<sup>202</sup>.

---

<sup>201</sup> DPT (2007), Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 47-48.

<sup>202</sup> DPT (2007), a.g.r., a.y.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yoksulluk yüzyıllar boyunca süregelen bir sorundur ve her geçen gün daha fazla yoksullukla birlikte bu sorun derinleşmektedir. Yoksulluk sadece 'yoksulluk' olmayıp aynı zamanda yoksunluktur da. Yoksunluk ise basit bir barınma, beslenme, eğitim, sağlık gibi hizmetlerden yoksun kalma değildir, bunların da ötesinde, bir yaşam sorunu, var olma sorunudur. Bizatihi sorunun bu denli geniş olması, yoksulluk olgusunun güncelliğini, sorun var olduğu sürece, koruyacaktır. Öyle ki her geçen gün yoksulluk konusuna karşı ilgi gözle görülür bir biçimde, yoksulluğa dair yapılan çalışmalardan da takip edilebileceği üzere, artmaktadır. Yoksulluk üzerine yapılan araştırmalar bakış açılarına göre, ülke ve ülke grupları içinde yer alan değişik bölgeler, topluluklar hanehalkları ve hatta hanehalkları içindeki bireyler üzerinde odaklanarak yoksulluğun boyutları, türleri, profili, nedenleri ve yoksullukla mücadele yöntemlerine ilişkin bilgi birikimini önemli ölçüde arttırmıştır. Ancak bu çalışmalarda yoksulluğun tanımına, ölçümüne ve yoksullukla mücadelede belirlenecek politikalara kadar birçok alanda farklılıklar mevcuttur. Bu farklılıklar esas olarak iki açıdan incelenebilir. Bunlardan ilki söz konusu örneklemeindeki farklılıklar ikincisi ise ideolojik farklılıklardır. Örneklemeindeki farklılıklar, başka bir deyişle yoksulluğun analiz edildiği ülke, toplum, sınıf ya da hanehalkların farklı karakteristik özelliklere sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle daha çok teknik boyutları kapsamaktadır. Ancak ideolojik bakış açısındaki farklılıklar tamamıyla yoksulluk olgusunun kuramsal çerçevesiyle ilişkilidir. Yani, burada farklılaşan yoksulluğun nedenleri, algılanışı ve çözümünde getirilen mücadele yöntemleridir. Çalışma, gerek yoksulluk algısındaki tarihsel farklılıklar ve değişimler üzerinde durarak gerekse de yoksullukla mücadelede farklı yöntemleri ve tarihsel gelişimini analiz ederek, her tarihsel dönemde farklı bir yoksulluk algısının olduğunu göstermeye çalışmıştır. Burada cevaplanması gereken önemli soru, söz konusu yargının izahının neden önem taşıdığıdır. Çalışma süresince yapılan okumalar, araştırmalar ve tartışmalar göstermiştir ki, yoksulluk çalışmalarının genelinde göz ardı edilen bir gerçeklik vardır. Bu gerçeklik, söz konusu toplumların sosyal ve ekonomik ilişkilerini belirleyen sistemdir. Bu durum maliye ve iktisat ders kitaplarında piyasa başarısızlığı olarak muhalif seçkide ise kapitalist ekonominin krizi olarak nitelendirilmektedir. Yoksulluk olgusunun algılanışındaki temel farklılık buradan

kaynaklanmaktadır. Keza bu nedenle yoksullukla mücadelede farklı yöntemlere başvurulmaktadır. Çalışmada varılan önemli bir sonuç; sosyal ve ekonomik ilişkileri belirleyen sistemin göz ardı edilerek yoksulluk olgusunun varlığının yanlış ve yanlış belirlenmesidir. Bu yaklaşım esas olarak yoksulluğu toplumsal olarak belirlenen bir asgari geçim düzeyine ulaşmak için gerekli maddi imkânlarla sahip olmayan insanların durumu olarak tanımlamaktadır. Bu tanım, yoksulluğu gelir ve gelir bölüşümü sorunlarına bağlı olarak ele almaktadır. Temel yaklaşım böyle olunca, yoksullukla mücadele araçları ekonomik büyüme, üretim, yatırım ve istihdam yaratma olmaktadır. Ancak bu söylemlerle yoksulluğun azaltılacağı iddiası, kapitalist ekonominin-piyasa ekonomisinin işleyiş yasalarına aykırıdır.

Günümüzde yoksulluğa ilişkin temel kavramlar mutlak yoksulluk, nispi yoksulluk ve insani yoksulluk olmasına rağmen bu çalışma yoksulluğu kavramın ortaya çıkışı ve ortaya çıkışından bu yana gelişimi üzerinde durmuştur.

Yoksul denilince aklımıza, az gelişmiş ülkeler, evsiz-yurtsuz kimseler, işsizler, mülksüzler, ilkçağdaki köleler, kimsesiz çocuklar, açlar ya da yeterince beslenemeyenler, yıkık-virane evlerde oturanlar, mevsimlik-geçici (yarı zamanlı) düzensiz çalışanlar mı gelmektedir? Farklı bir açıdan sorulduğunda, gelişmiş ülkelerde yaşayanlar, düzenli işi olan kimseler, ebeveynlere sahip çocuklar, yeterince beslendiği halde eğitim, sağlık gibi hizmetlerden yoksun olanlar yoksul olamaz mı? Çalışma yukarıdaki sorulardan hareketle yoksulluğun farklı görünümüne işaret etmeye çalışmıştır. Buradan hareketle yoksulluğun, kavramsal olarak ortaya ilk çıkışından bugüne kadar ki değişimine vurgu yapılmıştır. Örneğin, sınıflı toplum yapısına sahip Atina Devleti'nin ilk dönemlerinde, soylular sınıfı topraklarına el koyduğu köylüleri yoksul köleler olarak nitelemekteydi. Ortaçağ Avrupa'sında yoksulluk, parasızlık, yoksunluk ve gıda yetersizliği dışında körlük, topallık gibi fiziksel yetersizliklere sahip olanlar ya da kocasının ölümüyle dul kalan kadın ve yetim çocukları için kullanılmaktaydı. Benzer bir şekilde 15. ve 16. yüzyıllarda artan savaşlar ve bu vesile ile lordların çitleme yasaları çerçevesinde topraklarına el konulan köylülere, diğer taraftan ellerindeki toprakları kaybedip şehre göç etmiş işgücü piyasalarına yedeklenmiş işsizlere de yoksul denmekteydi. Bugün ise, yoksulluk genel bir ifade ile hanehalkı veya

bireyin asgari yaşam standardının gerektirdiği temel gereksinimleri karşılayamama durumu olarak tanımlanmaktadır.

Özellikle son yirmi yıl yoksulluğun birçok ülkede arttığı bir dönem olmuştur. Breetton Woods kuruluşlarının öncülüğünde gelişmekte olan birçok ülkede uygulanan neoliberal politikalar bu sürecin hızlanmasında başat bir rol üstlenmiştir. Gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde yaşanan neoliberal yeniden yapılandırma süreci ulusal ve uluslararası düzeyde var olan eşitsizlikler derinleşmiştir. Buradan hareketle yoksulluk sadece az gelişmiş ülkelerin ya da gelişmekte olan ülkelerin sorunu olmaktan çıkmış ve uluslararası bir düzeyde etkisi olan bir sorun haline gelmiştir. Keza herhangi bir ülkedeki yoksulluk düzeyi sadece kendi sınırları içerisinde uygulamış olduğu politikalarından da kaynaklı değildir. Bu nedenle bugün yoksullukla mücadelede uluslararası bir düzeyde uzlaşma oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Bugün Dünyada yoksulluğun boyutu endişe vericidir. Yoksulluğun gelecekte nasıl bir eğilim içerisinde olacağı sorusuna, bugün alınan önlemler neticesinde, olumlu bir cevap verilmesi oldukça güç gözükmektedir. Bu durum Türkiye için de geçerlidir. Gelinen noktada neoliberal modeller yoksullukla mücadele için yeterli bir çerçeve oluşturamamaktadır. Zaman içerisinde dünya genelinde yoksulluğun yaygınlaşmasına ve derinleşmesinde önemli rol oynayan neoliberal politikalar ile aynı eksende yoksullukla mücadelede belirlenen neoliberal modellerin yarattığı kuramsal çatışma nihai olarak yoksullukla mücadele politikalarının başarısız olmasına neden olmaktadır.

Peki, ne ve nasıl yapılmalıdır? Yoksulluk konusunda ilk olarak atılacak adım, yoksulluğa dair mevcut veri bazından kaynaklı eksikliğin giderilmesidir. Bu çaba sadece ulusal düzeyde değil uluslararası düzeyde de gerçekleştirilmelidir. Aksi takdirde ulusal bazda veriler düzeltilse dahi ülke karşılaştırmalarında benzer sorunlarla karşılaşılır. Bununla birlikte yoksulluğun tanımında ve ölçümünde farklı metotlar denenmelidir. Çok sayıda yoksulluk tanımının ve ölçümünün olması, yoksulluk konusunun, ekonomik etkilerinin ötesinde, sosyal ve siyasal ortamla yakından bağlantılı olduğunu göstermektedir. Yoksulluk tanım olarak gelir ve tüketim düzeyinin ötesinde çok farklı kıstasları içermektedir. Yoksulluk tanımının genişletilmesi yoksulluğun nicel ölçümünde, mevcut karmaşıklığa ilave olarak, daha fazla sorunu getirebilir. Ancak

yoksulluk tanımı içerisindeki nitel unsurların ağırlığına karşılık yoksulluğun ölçümünde sadece nicelleştirilebilir kıstasların üzerinde yoğunlaşılması da yoksulluk olgusu üzerindeki kuşkuları arttırmaktadır. Bu nedenle yoksulluğun ölçümünde sadece yoksulluğun niceliksel boyutuna değil aynı zamanda yoksulluğun derinliği ve yoğunluğuna dair ölçümlerde yapılmalıdır. Yoksulluğun tanımı ve ölçümü, yoksullukla mücadelede politikaların çerçevesini çizmektedir. Bu nedenle bu alana dair kuşkuları ortadan kaldırmak her şeyden önce yoksullukla mücadele politikalarını saydamlaştırır.

Yoksulluk sosyoloji, psikoloji, sosyal antropoloji, iktisat gibi birçok bilimin ilgi alanına girmektedir. Bu alanlarda yoksulluğa dair birçok çalışma mevcuttur. Ancak disiplinler arası ilişkiselliğin zayıf olmasından ötürü her bir alan sorunu kendi özelinde sıkıştırmaktadır. Bu durum yoksulluk olgusunu daha fazla karmaşık hale getirmektedir. Bu nedenle yapılacak çalışmalarda yoksulluğun farklı disiplinlerdeki ele alınış biçimi dikkate alınmalıdır. Bu şekliyle sorunun çözümünde çok yönlülük elde edilebilir. Diğer taraftan yoksulluk olgusuna karşı iktisat biliminin ilgisi oldukça cılızdır. İktisatta yoksulluk genellikle gelir ve tüketim harcamaları gibi tek bir değişken etrafında ve sorunun nedenlerinden ziyade sonuçlarıyla incelenmektedir. Yoksulluğun nedenlerinin incelendiği durumlarda ise var olan mülkiyet yapısı ve ona bağlı olarak siyasi güçler veri kabul edilmekte ve analiz edilmemektedir. Bu durumda hiçbir şekilde mülkiyet yapısı ve veri kabul edilen ekonomik sistem sorgulanmamaktadır. Eğer temel iddia yoksulluğu ortadan kaldırmak ise yoksulluğun nedenlerine dair yapılan analiz genişletilmeli, sorun mevcut ekonomik sistem ve mülkiyet yapısı ise sorgulanmalıdır.

Küreselleşme süreci neoliberal politikalarla ilişkilendirilmektedir. Küreselleşme sürecinin dünya için servet yaratan bir nimet olduğu ve hemen hemen her ülkeye olumlu sonuçlar getirdiği söylenmektedir. Oysa çalışmadan da görüleceği üzere bu süreç yoksulluğa yol açan ve mevcut yoksulluğu daha da arttıran bir etkiye sahiptir. Bugün bu gerçeklik neoliberal politikaları ve söylemleri benimseyen uluslararası kuruluşlar tarafından da yadsınmamaktadır. Evet, kitlesel yoksulluğun artması ve derinleşmesi neoliberal modelin yanlışlığını ortaya koymaktadır. Bunun bir bölüşüm krizine dönüşmemesi için bu politikalardan vazgeçilip eşitlikçi bir gelişme stratejilerinin temellerinin atılması gerekmektedir.

Yoksullukla m¼cadelede kalıcı bir başarının sağlanması toplumdaki herkesin eşit ve insanca yaşamı için gerekli koşulların geręekleřmesiyle m¼mk¼nd¼r. Bu durum, en başta, m¼lkiyet yapısı ve mevcut sosyal ve ekonomik sistemin sorgulanmasıyla geręekleřir.

## KAYNAKÇA

- ADAMS, Richard H., “Economic Growth, Inequality and Poverty: Estimating the Growth Elasticity of Poverty”, *World Development*, Vol. 32, No. 12, s. 1989-2014.
- AHLUWALIA, Montek S., Carter, Nicholas G. And Chenery, Hollis B., “Growth and Poverty in Developing Countries”, *Journal of Development Economics*, Vol. 6, No. 3, 1979, s. 299-341.
- AKGEYİK, Tekin, vd., “İstanbul’da Enformel (Kayıtdışı) Çalışma: Eminönü İlçesindeki İşportacılarına İlişkin Bir Araştırma”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 2004-54-1, İstanbul, s. 95-139.
- AKKAYA, Yüksel, “Devletçi Dönemde Yoksulluğa Bakış ve Sosyal Politika Üzerine Biraz Polemik Biraz Katkı”, *Toplum Bilim*, Sayı.94, 2004, s.125-142.
- AKKAYA, Yüksel, “Küreselleşme Versus Sendikasılaşma ve Yoksullaştırma”, *Çalışma ve Toplum*, 2004, ss. 93-122.
- AKKAYA, Yüksel, “Devletçi Dönemde Yoksulluğa Bakış ve ‘Sosyal Politika’ Üzerine Biraz ‘Polemik’ Biraz Katkı”, *Toplum ve Bilim*, sayı:94, 2004, s.125-142.
- AKTAN, Coşkun Can, “Yoksulluk: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri, Yoksullukla Mücadele Stratejileri”, Ankara, *Hak-İş Konfederasyonu Yayınları*, 2002.
- AKTAN, Coşkun ve İstiklal Yaşar Vural, “Yoksullukla Mücadele ve Negatif Gelir Vergisi Önerisi”, Coşkun Can Aktan (ed.) Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ankara, *Hak-iş Konfederasyonu Yayınları*, 2002 .
- ALAN, Thomas, “Poverty and The End of Development” in *Poverty and Development Into The 21st Century*, ed. Tim Allen and Alan Thomas, Oxford University Press, 2000.
- ALAN, Thomas “Meanings and Views of Development”, in *Poverty and Development Into The 21st Century*, ed. Tim Allen and Alan Thomas, Oxford University Press, 2000.
- ALICI, Selma, “Türkiye’de Yoksulluğun Sosyo Ekonomik Analizi” ed. C.C. Aktan, Yoksullukla Mücadele Stratejileri, *Hak-İş Konfederasyonu Yayını*, Ankara, 2002.
- AKYÜZ, Ferhat, “Sosyal Yardımdan Sosyal Sigortaya: Bismarckyan ve İngiltere Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Dönüşümü”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, no 1/5, 2008, s. 58-70.

- ARIN, Tülay, “Türkiye’de Mali Küreselleşme ve Mali Birikim ile Reel Birikimin Birbirinden Kopması”, *Küresel Düzen: Devlet, Birikim ve Sınıflar Korkut Boratav’a Armağan*, ed. Ahmet Haşim Köse ve Erinç Yeldan, İletişim Yayınları, İstanbul.
- ATKINSON, A. B., “On The Measurement of Poverty”, *Journal of The Econometric Society*, Vol. 55, No. 4, 1987, s. 749-764.
- BAŞKAYA, Fikret, *Az gelişmişliğin Sürekliliği*, Özgür Üniversite Kitaplığı:43, Ankara, 2004.
- BAŞKAYA, Fikret, *Kalkınma İktisadın Yükselişi ve Düşüşü*, İmge Yayınları, Ankara, 2000.
- BECKER, Gery S., Murpy, Kevin M., and Tamura, Robert, “Human Capital, Fertility and Economic Growth”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, 1990.
- BERNSTEİN, Henry “Colonialism, Capitalism, Development” in *Poverty and Development Into The 21st Century*, ed. Tim Allen and Alan Thomas, Oxford University Press, 2000.
- BORA, Aksu, “Olmayanın Nesini İdare Edeceksin? Yoksulluk, Kadınlar ve Hane”, *Yoksulluk Halleri Türkiye’de Kent Yoksulluğunun Toplumsal Görünümleri*, ed. Necmi Erdoğan, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, Demokrasi Kitaplığı Yayınevi, İstanbul.
- BORATAV, Korkut, *Gelir Dağılımı*, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1969.
- BORATAV, Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi 1908–2002*, İmge Yayınları, Ankara, 2003.
- BORATAV, Korkut, “AKP’li Yıllarda Türkiye Ekonomisi”, *AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilançosu*, der. İlhan Uzgel ve Bülent Duru, Phoenix Yayınları, Ankara, 2009.
- BRADY, David, “The Poverty of Liberal Economics”, *Socio-Economic Review*, 1, 2003, s. 369-409.
- BSB (Bağımsız Sosyal Bilimciler), “2005 Başında Türkiye Ekonomik ve Siyasal Yaşamı üzerine Değerlendirmeler”, Ankara, Mart 2005.
- BSB (Bağımsız Sosyal Bilimciler), “IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset”, Ankara, 2006.
- BSB (Bağımsız Sosyal Bilimciler), *Türkiye’de ve Dünyada Ekonomik Bunalım 2008-*

2009, Yordam Yayınları, İstanbul, 2009.

BUĞRA, Ayşe, “Bir Toplumsal Dönüşümü Anlamam Çabalarına Katkı: Bugün Türkiye’de E. P. Thompson”, *İktisat Üzerine Yazılar- I Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar- Korkut Boratav’a Armağan*, ed. A. H. Köse- E. Yeldan, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003.

BUĞRA, Ayşe “ Cumhuriyet Döneminde Yoksulluğa Bakış”, *Toplum ve Bilim*, sayı: 99, 2003-2004.

BUĞRA, Ayşe “Yoksulluk ve Sosyal Haklar”, Sivil Toplum Geliştirme Derneği İçin Hazırlanmış Danışman Raporu, Aralık, 2005.

BUĞRA, Ayşe *Kapitalizm Yoksulluk Türkiye’de Sosyal Politika*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2008.

BUĞRA, Ayşe ve KEYDER, Çağlar, “New Poverty and the Changing Welfare Regime of Turkey (Yeni Yoksulluk ve Türkiye’nin Degisen Refah Rejimi)”, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, Ankara, 2003.

BYRES, J. Terence, “Neoliberalizm ve Az Kalkınmış Ülkelerde İkel Sermaye Birikimi”, çev. Şeyda Başlı ve Tuncel Öncel, *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki*, der. Alfredo Saad- Filho, Deborah Johnston, Yordam Kitap, İstanbul, 2007.

CARDOSA, Eliana, “Inflation and Poverty”, *NBER Working Papers Series*, Working Paper No. 4006.

CHOSSUDOVSKY, Michel, “Global Poverty in The Late 20th Century”, *Journal Of International Affairs*, Vol. 52, No. 1. 1998, s. 293-311.

CHOSSUDOVSKY, Michel, *Yoksulluğun Küreselleşmesi*, çev. Neşenur Domaniç, Çiviyazıları, İstanbul, 1999.

COLLINS, Baker Stephanie, “An Understanding of Poverty From Those Who are Poor”, *Action Researc*, Vol. 3(1), No. 9, 2005, s. 9-31, <http://arj.sagepub.com>

CROW, Ben “Understanding Famine and Hunger”, in *Poverty and Development Into The 21st Century*, ed. Tim Allen and Alan Thomas, Oxford University Press, 2000.

ÇARIKÇI, Çağrı, “İngiliz Yoksul Yasaları Çerçevesinden Sosyal Politikaya Bakış”, *İstanbul İktisat Dergisi*, sayı. 491, 2007, s. 52-58.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “Ulusal Çalışma ve sosyal Politikalar Kamu Araştırma Programı”, 2006, [www.calisma.gov.tr](http://www.calisma.gov.tr)

- ÇELİK, Fatih, “Türkiye’de İç Göçler: 1980-2000”, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 22, Yıl: 2007/1, s. 87-109.
- DANSUK, Ercan, “Türkiye’de Yoksulluğun Ölçülmesi ve Sosyo-Ekonomik Yapılarla İlişkisi”, DPT-Uzmanlık Tezleri, 1997.
- DAĞDEMİR, Özcan, “Türkiy Ekonomisinde Yoksulluk Sorunu ve Yoksulluğun Analizi: 1987-1994”, ed. C.C. Aktan, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Ankara: *Hak-iş Konfederasyonu Yayını*, 2002.
- DEACON, Bob, “Küreselleşme ve Sosyal Politika: Hakkaniyetli Bir Refaha Tehdit”, çev. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *Sosyal Politika Yazıları*, der. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul, 2008.
- DENNİS, Henri, *Ekonomi Doktrinler Tarihi*, çev. Atilla Tokatlı, Sosyal Yayınlar, İstanbul, 1973.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), “Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyon Raporu”, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayınları, Yayın No: DPT: 2599-ÖİK: 610, Ankara 2001.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), “Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyon Raporu”, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı”, Ankara, 2001.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), “Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyon Raporu”, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Ankara, 2007.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), “Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu”, ed. Nuri Duman ve Ebru Kaan, 2005, [www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr)
- DUMANLI, Recep, “Yoksulluk ve Türkiye’deki Boyutları” DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara, 1996.
- EKZEN, Nazif, “AKP İktisat Politikaları (2002-2007)”, *AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilançosu*, der. İlhan Uzel ve Bülent Duru, Phoenix Yayınları, Ankara, 2009.
- ERCAN, Fuat, *İktisat Dergisi*, Yuvarlak Masa Toplantısı, “Gelir Dağılımı, Yoksulluk, Popülizm”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 418-419, Ekim-Kasım 2001, s. 5-15.
- ERDOĞAN, Güzin, “Türkiye’de ve Dünyada Yoksulluk Ölçümleri Üzerine Değerlendirmeler”, ed. C.C. Aktan, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Ankara: *Hak-İş Konfederasyonu Yayını*, 2002.
- FIELD, Frank, *The Minimum Wage*, Policy Studies Institute, London, 1983

- FIELDS, G. S., "A Compendium of Data on Inequality and Poverty for The Developing World", Cornell University.
- FOSTER, James E., "What is Poverty and Who are The Poor? Dedefinition for The United States in The 1990's", *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 2, 1998, s. 335-341.
- GENİŞ, Arif, *İşçi Sınıfının Kıyısında Küçük Sanayi İşçileri Üzerine Bir İnceleme*, Ankara, Dipnot Yayınları, 2006.
- GÖKBAYRAK, Şenay, "Emek-İstihdam Stratejileri ve İş sağlığı ve Güvenliği Açısından Ortaya Çıkan Riskler, *Genel İş Emek Araştırma Dergisi*, 2005, s., 63-70.
- GRABEL, Ilene, "International Private Capital Flows and Developing Countries", ed. Cahng, Ha-Joon, *Rethinking Development Economics*, 2004, s. 325-345, Anthem Press.
- GRAHAM, Brendan, "Development, Inequality and Poverty In Brazil", *Student Economic Rewiev*, Vol. 18, 2004, s.185-193.
- GÜL, Songül Sallan ve Hüseyin Gül, "Yoksulluk ve Yoksulluk Sorununa Yaklaşımlar", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, cilt: XXI, sayı: 199, s. 3-20
- GÜNDÜZ, A. Yılmaz, "Türkiye'de Yoksullukla Mücadele Üzerine Bir İnceleme", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, ISSN:1304-0278 Kış-2006 C-5, s. 44-53 [www.e-sosder.com](http://www.e-sosder.com)
- GÜNŞOY, Güler, "İnsani Gelişme Kavramı ve Sağlıklı Yaşam Hakkı", *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt. 1, Sayı. 2, 2005, s. 35-52.
- HACİMAHMUTOĞLU, Handan, "Türkiye'de Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi", DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın no:2803, Ankara, 2009.
- HASHİMA, Patricia ve PAUL R. Amato, "Poverty, Social Support, and Parental Behavior", *Society For Resarch in Child Development*, Vol. 65, No. 2, s. 394-403, <http://www.jstor.org/stable/1131391>
- HARRİS, John "The Second 'Great Trasformation'? Capitalism at The End of The Twentieth Century", *Poverty and Development Into The 21st Century*, ed. Tim Allen and Alan Thomas, Oxford University Press, 2000.
- HARVEY, David, *Postmodernliğin Durumu*, çev. Sungur Savran, Metis Yayınları, 1997.

- HELLEINER, Gerald K, “Stabilization, Adjustment and The Poor”, *World Development Report*, Vol. 15, No. 12, 1987, s. 1499–1515.
- JONSTON, Deborah, “Yoksulluk ve Bölüşüm: Yeniden mi Neoliberal Gündemde?”, çev. Şeyda Başlı ve Tuncel Öncel, *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki*, der. Alfredo Saad- Filho, Deborah Johnston, Yordam Kitap, İstanbul, 2007.
- JOLLY, Richard, “Human Development and Neoliberalism: Paradigms Compared”, ed. Fukuda-Parr, Sakiko and Kumar, A.K. Shiva, *Readings in Human Development*, Oxford University Press, 2005, s. 106-116.
- KABAŞ, Tolga, Gelişmekte Olan Ülkelerde Yoksulluğun Nedenleri ve Yoksullukla Mücadele Yolları, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Adana, 2009.
- KIZILOT, Şükrü, Okan Müderrisoğlu ve Cem Kılıç, *AB yolunda Mali Dünyamız*, TİSK Yayınları, 2006.
- KİLMİSTER, Andrew, “Socialist Models of Development” *Poverty and Development Into The 21st Century*, ed. Tim Allen and Alan Thomas, Oxford University Press, 2000.
- KOECHLIN, Tim “Fighting Global Poverty, Three Ways”, *Review of Radical Political Economics*, 2007, s. 377-384, <http://www.sagepub.com>.
- KOVANCI, Onur, “Kapitalizm Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelede Tarihsel Bir Deneyim: İngiliz Yoksul Yasaları”, *Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları*, Ankara, Temmuz 2003.
- MACGREGOR, Susanne, “Refah Devleti ve Neoliberalizm”, çev. Şeyda Başlı ve Tuncel Öncel, *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki*, der. Alfredo Saad- Filho, Deborah Johnston, Yordam Kitap, İstanbul, 2007.
- MİLWARD, Bob, “What is Structural Adjusment”, *Structural Adjusment; Theory, Practice And Impacts*, der. Giles Mohan, Ed Brown, Bob Milward ve Alfred B. Zack-Williams, Published by Routledge, 2000.
- KÖSE, Ahmet Haşim ve Serdal Bahçe, *Yoksulluk Yazınının Yoksulluğu: Toplumsal Sınıflarla Düşünmek*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi GETA Tartışma Metinleri, No. 107, 2008.
- KÖSE, Ahmet Haşim ve Serdal Bahçe, “Hayırsever Devletin Yükselişi: AKP Yönetiminde Gelir Dağılımı ve Yoksulluk”, *AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilançosu*, der. İlhan Uzgel ve Bülent Duru, Phoenix Yayınları, Ankara, 2009.

- LOPEZ, H., "Pro-poor-Pro-growth: Is There a Trade Off?", *The World Bank Policy Research Working Paper*, 2004, No. 3378.
- MALİYE BAKANLIĞI, "2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentileri Raporu", Eylül, 2009, www.bumko.gov.tr.
- MARKS, Karl ve Engels, *Seçme Yapıtlar*, Cilt III, çev. Mihri Belli, Sol Yayınları, 1979.
- MARKS, Karl, *Kapital Cilt I,II,III*, çev. Alaattin Bilgi, Sol Yayınları Ankara, Yedinci Baskı, 2004.
- MİLWARD, Bob, "What is Structural Adjusment", *Structural Adjusment; Theory Practice And Impacts*, ed. Giles Mohan, Ed Brown, Bob Milward and Alfred B. Zack-Williams, Published by Routledge, 2000.
- MOLLER, Stephanie; Evelyne, Huber vd. "Determinants of Relative Poverty In Advanced Capitalist Democracies", *American Sociological Rewiev*, Vol. 68, No. 1, 2003, s. 22-51.
- MOOERS, Colin, *Burjuva Avrupa'nın Kuruluşu*, çev. Bahadır Sina Şener, Dost Kitabevi, Ankara, 1997.
- MUNCK, Ronaldo, "Neoliberalizm ve Siyaset, Neoliberalizmin Siyaseti", çev. Şeyda Başlı ve Tuncel Öncel, *Neoliberalizm Muhaliif Bir Seçki*, der. Alfredo Saad-Filho, Deborah Johnston, Yordam Kitap, İstanbul, 2007.
- NADAROĞLU, Halil, *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, 2003.
- OATES, E. Wallace, "The Effects of Poverty Taxes Local Public spending on Property Values: An Emprical Study of Tax Capitalization and Tiebout Hypothesis", *The Journal of Political Economy*, Vol. 77, No.6, 1969, s. 957-971.
- OECD, Harmonised Unemployment Rates, Paris, 14. December, 2009.
- ÖNDER, İzzettin, "Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele", *Toplum ve Hekim*, Cilt:19, Sayı.1, 2004, s.19-22.
- ÖZDEMİR Gamze Yücesan ve Ali Murat Özdemir, *Sermayenin Adaleti; Türkiye'de Emek ve Sosyal Politika*, Dipnot Yayınları, Ankara, 2008.
- ÖZUĞUR, Aynur, "Yoksulluk Araştırmalarına Eleştirel Bir Bakış", *Mülkiye*, Cilt: XXX. Sayı: 250, s. 53-66.
- PINAR, Abuzer, *Maliye Politikası*, Naturel Yayınları, Ankara, 2006.

- POLANYİ, Karl, *Büyük Dönüşüm*, çev. Ayşe Buğra, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003.
- RAHNEMA, Macit, *Sefaletin Yoksulluğu Kovduğu Bir Dünya*, çev. Şule Ünsaldı, Özgür Üniversite Kitaplığı, İstanbul, 2009.
- RODRİK, Dani, “Globalization, Social Conflict and Economic Growth”, *World Economy*, 21(1), 1998, s. 43-58.
- ROSE. M., Stephane and Stephanle Hatzenbuehler, “The Link Between Poverty, Incaome Inequality and Health”, *International Social Work*, No.52, 2009, s. 459-471, <http://isw.sagepub.com/cgi/content/abstract/52/4/459>.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, *İnsanlar Arasındaki Eşitsizliğin Kaynağı ve Temelleri Üzerine*, çev. Hakan Zengin, Morpa Kültür Yayınları, İstanbul, 2004.
- SAAD-FILHO, Alfredo, “Washington Uzlaşmasından Washington Sonrası Uzlaşmasına: İktisadi Kalkınmaya Dair Neoliberal Gündemler, çev. Şeyda Başlı ve Tuncel Öncel, *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki*, der. Alfredo Saad- Filho, Deborah Johnston, Yordam Kitap, İstanbul, 2007.
- SEN, A. K., “Conceptualizing and Measuring Poverty”, ed. Grusky, David B and Kanbur, Ravi, *Poverty and Inequality*, Stanford University Press, 2006.
- SENNET, Richard, *Karakter Aşınması*, çev. Barış Yıldırım, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2008.
- SITIGLITZ, Joseph, *Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı*, çev. Arzu Taşçıoğlu ve Deniz Vural, Plan B İletişim, İstanbul, 2004.
- SRINIVASAN, T. N., “Human Development: A New Paradigm or Reinvention of The Wheel”, *The Amarican Rewiev Boston: American Economic Association*, 1994.
- STANDING, Guy, “Sosyal Güvenlik Ağları Çılgınlığı: Temel Gelir Avrupa’da Neden Gereklidir”, çev. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *Sosyal Politika Yazıları*, der. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul, 2008.
- STRIER, Roni, “Community Anti-Poverty strategies: A Conceptual Framework for A Crtical Discussion”, *British Journal of Social Work*, Vol. 39, 2009, s. 1063-1081.
- SMITH, Adam, *Ulusların Zenginliği*, çev. Ayşe Yunus ve Mehmet Bakıcı, Alan Yayınları, 1997.
- SMITH, Stephen C., *Ending Global Poverty*, Palgrave Macmillan, 1. Baskı, 2005.
- ŞAHİN, Hüseyin, *Türkiye Ekonomisi*, Ezgi Yayınları, Bursa, 2002.

- ŞEKER, Sırma Demir, “Türkiye’de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkileri”, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara, 2008.
- ŞENSES, Fikret, *Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009.
- THOMPSON, E.P, *Avam ve Görenek*, çev. Uygur Kocabaşoğlu, Birikim Yayınları, İstanbul, 2006.
- TOWNSEND, Peter, “Measuring Poverty”, *The British Journal of Sociology*, Vol. 5, No. 2, 1954, s. 130-137, <http://www.jstor.org/stable/587651>.
- Türkiye İstatistik Kurumu, 2004 Yoksulluk Çalışması Sonuçları, [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr).
- Türkiye İstatistik Kurumu, 2005 Yoksulluk Çalışması sonuçları, [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr).
- Türkiye İstatistik Kurumu, 2006 Yoksulluk Çalışması sonuçları, [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr).
- Türkiye İstatistik Kurumu, 2007 Yoksulluk Çalışması sonuçları, [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr).
- Türkiye İstatistik Kurumu, 2008 Yoksulluk Çalışması sonuçları, [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr).
- Türkiye İstatistik Kurumu, 2009 Yoksulluk Çalışması sonuçları, [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr).
- Türkiye İstatistik Kurumu, “Turkey: Joint Poverty Assessment Report”, Report No: 29619-TU, Dünya Bankasıyla Birlikte Hazırlanmıştır, 2005.
- Türkiye İstatistik Kurumu, Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı, Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi, Eylül, 2008.
- UNDP, Human Development Report 1990, Concept and Measurement of Human Development, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990/>.
- UNDP, Human Development Report 1997, *Human Development to Eradicate Poverty*, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1997/>.
- UNDP, “New Poverty and The Changing Welfare Regime of Turkey”, proje sor. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, 2003.
- UNDP, Human Development Report 2006, *Beyond Scarcity: Pover, Poverty and The Global Water Crises*, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/>.
- UZGEL, İlhan “AKP: Neoliberal Dönüşümün Yeni Aktörü”, *AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilançosu*, der. İlhan Uzgel ve Bülent Duru, Phoenix Yayınları, Ankara, 2009.

- VERNE, Paola, “A Structural Analysis of Growth and Poverty in The Short-term”, *The Journal of Developing Areas*, Vol. 43, No. 2, 2010, s.19–39.
- WOLF, Scott., “Concepts and Measurement of Poverty”, *United Nations Research Institute for Social Development*, Geneva, 1981.
- WORLD BANK, World Development Report 1990, *Poverty*, Oxford University Press.
- WORLD BANK, World Development Report 2000/2001, *Attacking Poverty*, <http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/overview.pdf>.
- WORLD BANK, World Development Report 2004, *Making Services Work for Poor People*, Oxford University Press.
- YELDAN, Erinç, *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005.
- YILDIRIM, Fatma, “Yok’tan ‘Var’ Olanlar: ‘Engelliler/Sakatlar/Özrümlüler’ Sosyal Politikanın Öznesi mi, Siyasetin Nesnesi mi?”, *İstanbul İktisat Dergisi*, sayı:491, 2007, s. 45-52.

**Kullanılan İnternet Adresleri:**

[www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr)

[www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr)

<http://hdr.undp.org/en/>

[www.muhasabat.gov.tr](http://www.muhasabat.gov.tr)

[www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr)

[www.undp.gov.tr](http://www.undp.gov.tr)

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

<http://www.sydgm.gov.tr/tr/>

<http://www.shcek.gov.tr/>

<http://www.vgm.gov.tr/>

[www.kyk.gov.tr](http://www.kyk.gov.tr)

[www.egm.gov.tr](http://www.egm.gov.tr)

[www.muhasabat.gov.tr](http://www.muhasabat.gov.tr)

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

[www.bagimsizsosyalbilimciler.org](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org)

## ÖZGEÇMİŞ

**Doğum Yeri ve Yılı** : RİZE -PAZAR 14.061983

**Öğr.Gördüğü Kurumlar** : **Başlama Yılı** **Bitirme Yılı** **Kurum Adı**

**Lise** : 1994 2001 Ordu Anadolu Lisesi

**Lisans** : 2001 2007 Hacettepe Üniversitesi

**Yüksek Lisans** : 2007 2010 Ankara Üniversitesi – Uludağ Üniversitesi

**Doktora** : - - -

**Medeni Durum** : Bekar

**Bildiği Yabancı Diller ve Düzeyi** : İngilizce

**Çalıştığı Kurum (lar)** : **Başlama ve Ayrılma Tarihleri** **Çalışılan Kurumun Adı**

1. 2009 Devam ediyor Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye

...

**Yurtdışı Görevleri** :

**Kullandığı Burslar** :

**Aldığı Ödüller** :

**Üye Olduğu Bilimsel ve Mesleki Topluluklar** :

**Editör veya Yayın Kurulu Üyelikleri** :

**Yurt İçi ve Yurt Dışında katıldığı Projeler** :

**Katıldığı Yurt İçi ve Yurt Dışı Bilimsel Toplantılar:**

**Yayımlanan Çalışmalar** :

Eroğlu, Erdal, “Uluslararası Vergi Rekabeti ve Vergi Rakabetini Önleyici Düzenlemeler”, *Güncel Mali Konular*, der. Nihat Edizdoğan, Dora Yayıncılık, Bursa, 2009

Eroğlu, Erdal, “Neoliberal Politikalar ve Yoksullukla Mücadele”, *Sosyal Hizmetler Sempozyumu*, Akara Üniversitesi, 2010

**Diğer** :

Erdal EROĞLU