

Dünya Yoksullukla Mücadele Günü'nün 25. Yılında Türkiye'nin Yoksulluk Karnesi

NERGİS DAMA

- **Dünyada yoksullukla mücadelenin durumu ve kapsamı nedir?**
- **Türkiye'de 2002-2017 yılları arasında yoksullukla mücadele nasıl şekillenmiştir?**
- **Türkiye'nin etkin bir yoksullukla mücadele stratejisi yürütebilmesi için gerekli olan politika öncelikleri nelerdir?**

GİRİŞ

Tüm dünyanın mücadele ettiği başlıca sorun olarak kabul edilen yoksulluğun sebepleri, çeşitleri ve mücadele yöntemleri uluslararası siyasi, ekonomik ve toplumsal sorunların ortak konusudur. Amaçlarından biri yoksullukla mücadele olan Birleşmiş Milletler (BM) de 22 Aralık 1992 tarihinde 17 Ekim'i Dünya Yoksullukla Mücadele günü olarak ilan etmiştir. 25 yıldır yoksulluk sorununa daha fazla dikkat çekip daha fazla aktörün çözümde yer almasını sağlamak için farklı aktivite ve uygulamalar gerçekleştirilmektedir. Her yıl bir tema belirlenip bu başlığa göre yoksullukla mücadelede bireylerin ve toplumların farkındalığı artırılmaya çalışılmaktadır. Dünya Yoksullukla Mücadele Günü'nün 25. yılında "Yoksulluğu Sonlandırma Çağrısına Bir Cevap: Barışçı ve Kapsayıcı Toplumlara Doğru Bir Patika" teması belirlenmiştir.

Bu konuda birçok ülkede yoksullukla mücadeleyi merkeze alan programlar yapılmaktadır. Yoksullukla mücadele yalnızca yoksul ülke ve toplumların değil gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerin de öncelikli konuları arasındadır. BM 25 Eylül 2015'te gerçekleşen

Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'ndeki 17 maddenin ilk sırasına "2030 yılında yoksulluğu bitirmek" ilkesini yerleştirmiştir.¹ Nerede yaşandığına bakılmaksızın her türlü yoksullukla mücadele etme vurgusunun sebebi bu sorunun ancak tüm ülke ve toplumların katkılarıyla çözülebilir olmasındandır. Özellikle yoksul ülkelerdeki insanların artan taleplerinin diğer ülke toplumları için güvenlik riskine dönüşmesi bu sorunu tüm devletlerin ortak meselesi haline getirmektedir.

Türkiye'de ise 2002-2017 döneminde yoksullukla mücadelede ciddi bir yol katedilmiştir. BM Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'nde hedef yıl olarak belirlenen 2030'da Türkiye'nin geçmiş performansının başarı düzeyini artırması yoksulluk yaklaşımında bir paradigma değişikliğini beraberinde getirecektir. Ekonomik bazlı ölçütlerin yanı sıra eğitim, sağlık, sosyal yaşama katılım gibi göstergelerin de yoksulluk ölçümünde yer alması Türkiye'nin bu konuyu görel yoksulluk sorunu olarak kabul etmesinin bir sonucu olacaktır.

1. "UNDP Policy and Programme Brief: UNDP Support to the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development", UNDP (United Nations Development Program), Ocak 2016.

NERGİS DAMA

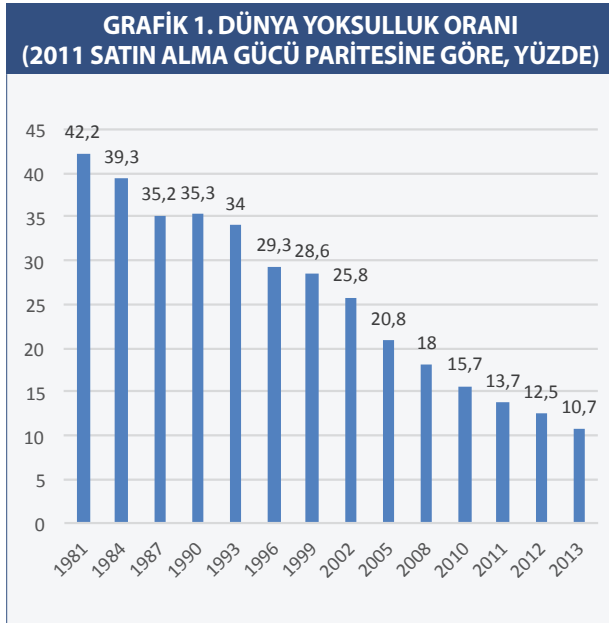
Dr. Nergis Dama 2008 yılında Kocaeli Üniversitesi Matematik Bölümü'nden lisans derecesini, 2012 yılında Ekonomi dalında yüksek lisans derecesini aldı. 2016'da Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Politika Anabilim Dalı'nda "Türkiye'de Sosyal Yardımların Sosyal Refah Üzerindeki Etkisi" başlıklı teziyle doktorasını tamamladı. Halen Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat Bölümü'nde öğretim üyesi olan Yrd. Doç. Dr. Nergis Dama sosyoekonomik eşitsizlikler, refah politikaları, ekonomik büyüme ve gelir eşitsizliği konularında çalışmalarını sürdürmektedir.

Bu çalışmanın ilk bölümünde dünyada yoksullukla mücadelenin önemi göstergelerle ifade edilecektir. Türkiye'nin 2002-2017 dönemindeki durumunun açıklanacağı ikinci kısımda ekonomik gelişme ile yoksulluk kavramına yaklaşımdaki değişim arasındaki ilişki ortaya konulacaktır. 2030 hedeflerinde Türkiye yoksullukla mücadelede çok boyutlu yoksulluk yaklaşımını benimseyerek ekonomik ölçütün yanında sosyal refahın da yoksullukla mücadelede etkin bir araç olduğunu kabul etmektedir. Son bölümde ise Türkiye'nin sosyoekonomik refah statüsünde üst grupta yer alması için yoksullukla mücadelede etkin olabilecek önerilere yer verilmiştir.

DÜNYADA YOKSULLUKLA MÜCADELE

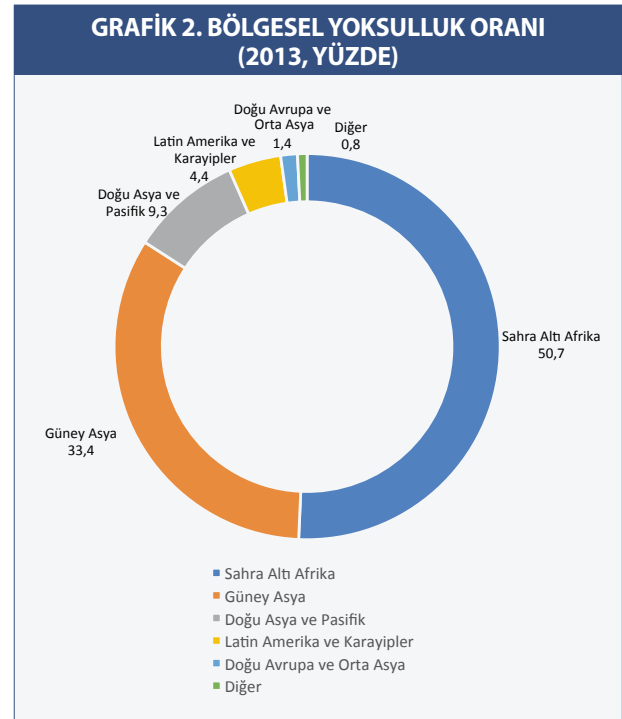
Dünya Bankası verilerine göre 2013 yılında aşırı yoksulluk sınırı olan 1,90 doların altında gelire sahip 768,5 milyon kişi bulunmaktadır. Bu sayı dünya nüfusunun yüzde 10,7'sine denk gelmektedir. 1989'da yüzde 42,2 olan dünyadaki aşırı yoksulluk oranı yaklaşık 30 yıllık dönemde neredeyse yüzde 75 oranında azalmıştır. Grafik 1'de 1981-2013 döneminde dünya yoksulluk oranı gösterilmiştir.

2013 yılı verilerine göre küresel yoksulluğun yüzde 50,7'sinin bulunduğu Sahra Altı Afrika dünyanın



Kaynak: Dünya Bankası

en dezavantajlı bölgesidir. Bu bölgeyi yüzde 33,4 ile Güney Asya, yüzde 9,3 ile Doğu Asya ve Pasifik izlemektedir (Grafik 2). Dünya yoksulluk oranının yarısının Sahra Altı Afrika'da olması belirli bölgedeki ülke insanları için bunun kronikleştiğini göstermektedir. Bu bölgedeki Burundi, Burkina Faso, Çad Cumhuriyeti, Etiyopya, Gambiya ve Kongo Demokratik Cumhuriyeti'nde günlük 1,90 doların altında yaşayan nüfus dünya yoksulluk haritasının büyük bir kısmını oluşturmaktadır (Tablo 1).



Kaynak: "Poverty and Shared Prosperity 2016, Taking on Inequality", World Bank.

TABLO 1. SEÇİLİ SAHRA ALTI ÜLKELERİNDE YOKSULLUK ORANLARI (YÜZDE)

Ülke	Yoksulluk Oranı (Yüzde)	Yıl
Burundi	73,7	2013
Gine Bissau	67,1	2010
Benin	53,1	2011
Burkina Faso	43,7	2014
Güney Sudan	42,7	2009
Çad	38,4	2011
Gine	35,3	2012
Etiyopya	33,5	2010

Kaynak: Dünya Bankası

Dünyada en yoksul ilk on ülke sırasıyla Madagaskar, Kongo Cumhuriyeti, Burundi, Malavi, Mozambik, Gine Bissau, Orta Afrika Cumhuriyeti, Ruanda, Zambiya ve Güney Sudan'dır (Tablo 2). Yüzde 77,84 yoksulluk oranı ile Madagaskar ilk sırada yer alırken Güney Sudan dışında diğer 9 ülkede yoksulluk oranı yüzde 50'nin üzerindedir.

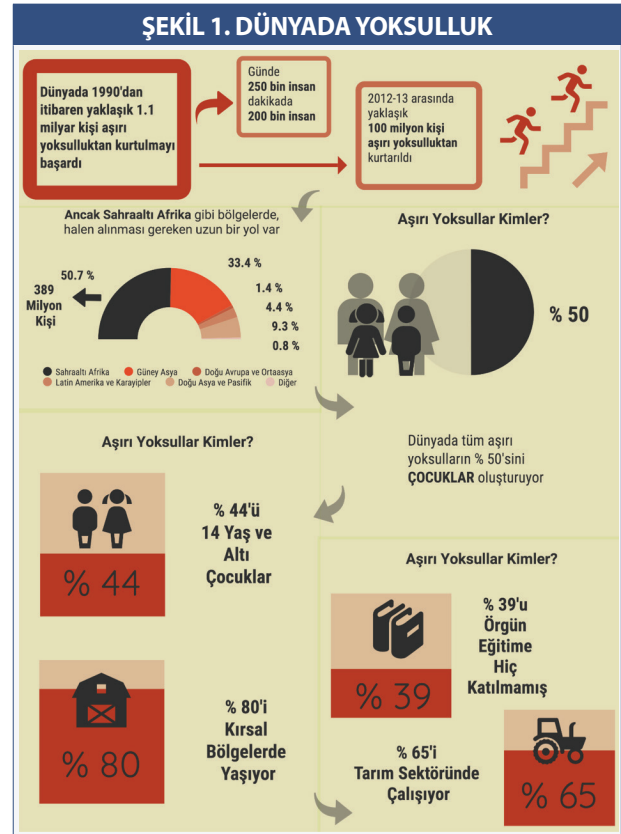
Ülke	Yoksulluk Oranı (Yüzde)	Yıl
Madagaskar	77,84	2012
Kongo Cumhuriyeti	77,08	2012
Burundi	73,74	2013
Malavi	70,91	2010
Mozambik	68,74	2008
Gine Bissau	67,08	2010
Orta Afrika Cumhuriyeti	66,26	2008
Ruanda	60,43	2013
Zambiya	57,50	2015
Güney Sudan	42,71	2009

Kaynak: iresearch.worldbank.org/PovcalNet

Uluslararası düzeyde ortak bir mücadele verildiği iddiasına rağmen günlük 1,90 dolar altında geliri olan ülkeler incelendiğinde yoksulluğun belirli bir coğrafyada toplandığı görülmektedir. Bu durumda 17 Ekim Dünya Yoksullukla Mücadele Günü dolayısıyla birçok gelişmiş ülkede yapılan etkinlik ve farkındalığı artırma çalışmaları yoksulluk oranlarını azaltmada maalesef etkili olamamaktadır. Bu ülkelerde yoksulluk nesilden nesile, dededen toruna aktarılan bir soruna dönüşmektedir. Bu döngünün kırılabilmesinde gelişmiş ülkelerle birlikte gelişmekte olan ülkelerin de görev ve sorumluluğu büyük önem kazanmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde yoksulluk sorunu için geliştirilen çözüm önerilerinin orta ve uzun vadeli olup eğitim ve sağlık hizmetlerinden yoksulların adil ve eşit faydalanması için farklı dezavantajlı gruplara ihtiyaç ve talebe uygun sosyal politikaların geliştirilmesi daha uygundur. Çünkü yoksullukla mücadelede yalnızca gelir odaklı değil sosyal göstergelerin de hesaba katıldığı bir yaklaşım Türkiye'nin sosyal devlet anlayışını

ve ekonomik etkinliğini güçlendirecektir. Bu bağlamda Türkiye'nin dönem başkanı olduğu 2015 yılındaki G20 Zirvesi'nde sıklıkla dile getirdiği "kapsayıcı büyüme" ekonomik ve sosyal politikaların bütüncül bir şekilde uygulanmasını sağlayacaktır.² Gelişmekte olan ülkelerin merkezde olmayıp çevrede yer alması yoksul ülke insanların yoksulluk süre ve oranlarının artmasına yol açacaktır.



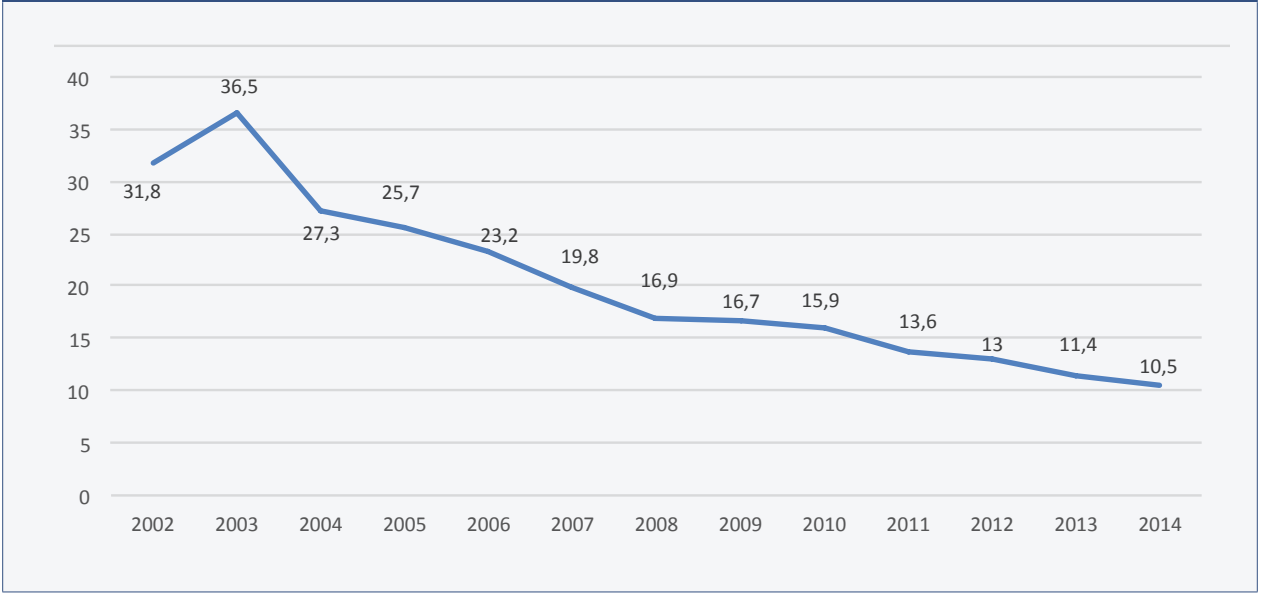
Kaynak: "Poverty and Shared Prosperity 2016, Taking on Inequality"; World Bank.

TÜRKİYE'DE YOKSULLUKLA MÜCADELE

Türkiye'de yoksullukla mücadele ekonomik duruma göre değişkenlik göstermiştir. Özellikle 1994, 1998-1999 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizler en fazla alt ve orta gelir grubundakileri etkilemiştir. Dünya Bankası verilerine göre Türkiye'de 2002'de günlük 1,90 doların altındaki yoksulluk oranı yüzde 1,7 iken 2011'de bu oran yüzde 0,3'e gerilemiş ve burada sabitlenmiştir. Yoksulluk oranının sınır değer

2. "G20 Antalya Zirvesi Bildirisi", G20, <http://g20.org.tr/g20-antalya-zirvesi-bildirisi>, (17 Ekim 2017).

GRAFİK 3. GÜNLÜK 5,5 DOLAR SINIRINA GÖRE TÜRKİYE'DE YOKSULLUK ORANI (YÜZDE)



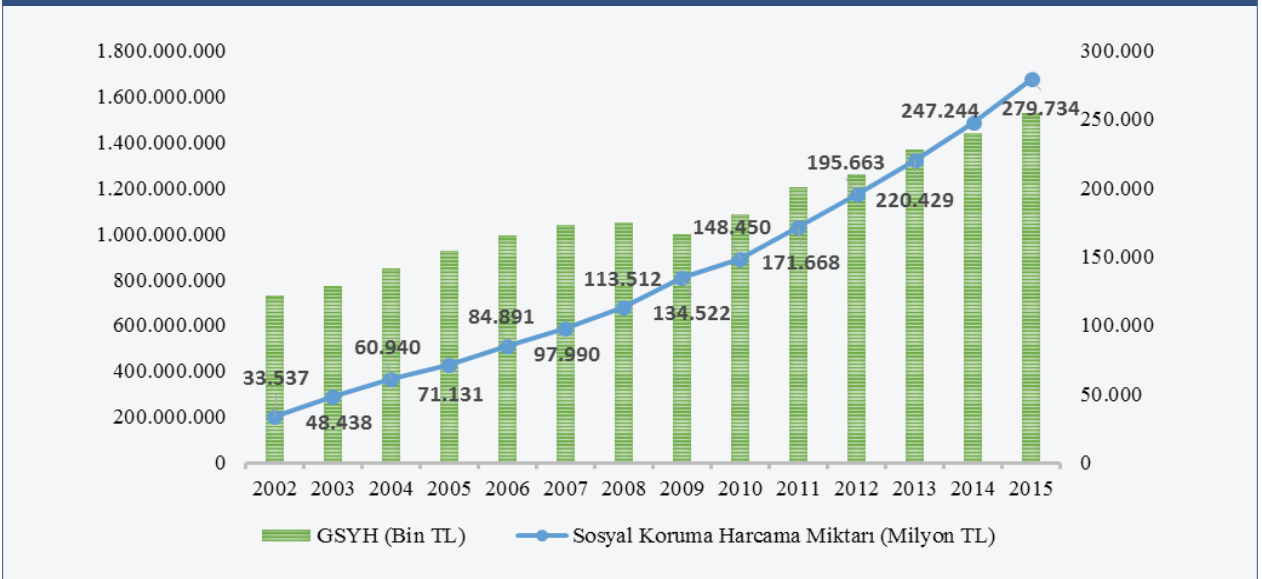
Kaynak: Dünya Bankası

olarak günlük 3,20 dolar, 5,5 dolar gibi farklı ölçütlerinde de Türkiye 2002-2016 arası dönemde başarılı bir grafik çizmiştir (Grafik 3).

Yoksulluk oranının düşürülmesinde Türkiye'de üretilen Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH) miktarının yükselmesi ve sosyal koruma harcamalarındaki artış da etkili olmuştur. 2002 yılında 33.587 milyon

TL sosyal koruma harcamalarına aktarılırken 2015'te bu rakam 247.244 milyon TL olmuştur (Grafik 4). Yoksullukla mücadelede sosyal koruma harcamaları ve GSYH içindeki oranının artırılması en etkili sosyal politika araçlarıdır. 2002 yılında sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki oranı yüzde 9,01 iken bu oran 2016'da yüzde 12 olmuştur.

GRAFİK 4. TÜRKİYE'DE 2002-2015 DÖNEMİNDE GSYH* VE SOSYAL KORUMA HARCAMA MİKTARI



Kaynak: TÜİK *Zincirlenmiş hacim değeri alınmıştır.

Sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki oranı 2015 yılında yüzde 12 olarak gerçekleşmiştir. Sosyal koruma yardımları ise sosyal koruma harcamalarının büyük bir kısmına karşılık gelmektedir. 2015'te yapılan 279.734 milyon TL'lik sosyal koruma harcamasının 274.862 milyon TL'sini sosyal koruma yardımları oluşturmaktadır.³ Türkiye'de yoksulluk oranının düşmesinde sosyal koruma yardımlarına ayrılan kaynağın payı büyüktür. Hastalık/sağlık bakımı, engelli/malül, emekli/yaşlı, dul/yetim, aile/çocuk, işsizlik ve sosyal dışlanma kalemlerinde yapılan sosyal yardım harcamaları yoksulluk riskinin en fazla olduğu dezavantajlı kesimin ihtiyaçlarını karşılamayı amaçladığından sosyal yardımlar yoksulluğa karşı etkili sosyal politika araçlarıdır. Aile yardımları, eğitim yardımları, sağlık yardımları, özel amaçlı yardımlar, yaşlı ve engelli yardımları, proje destekleri ve istihdam yardımları olmak üzere 5 temel başlıkta sosyal yardımlar farklı sosyoekonomik özelliklerden kaynaklanan ihtiyaçları karşılamayı amaçlamaktadır. Sosyal yardımlarda görülen bu çeşitliliğin yoksulluğun ölçümüne de yansıtılarak çok boyutlu yoksulluk oranının belirlenmesi sosyal yardımların yoksulluğa çözüm olma kapasitesini de artıracaktır.

Türkiye'de ekonomik gelişme ve sosyal politikalara verilen önemin artmasıyla birlikte yoksulluk yaklaşımının değişmesi yerinde olacaktır. Günlük 1,90 dolar bazlı yoksulluk sınırlamasının yerine eş değer hane halkı kullanılabilir medyan gelirin yüzde 60 kriterine göre hesaplanan yoksulluk oranları kullanılmaya başlanmıştır. Bireyin ya da hane halkının yaşamını sürdürebilecek asgari düzeyde ihtiyaçlarının bulunmadığı yoksulluğa karşılık gelen mutlak yoksulluğun yerini ekonomik ve sosyal refahın artışıyla birlikte görece yoksulluk ölçütü almıştır. Hane halkı kullanılabilir medyan gelirin yüzde 60 kriterine göre belirlenen yoksulluk oranı 2006-2015 döneminde –2008 ve 2009 yıllarındaki küresel krizin olumsuz etkisi haricinde– sürekli bir azalış trendi göstermiştir. Türkiye'de yoksullukla mücadele stratejisinde –artan

3. TÜİK Sosyal Koruma İstatistikleri, 2016.

kişi başı gelirin etkisiyle– mutlak yoksulluk odaklı değil görece yoksulluğun merkeze alındığı bir yaklaşım hakim olmaya başlamıştır.

TABLO 3. 2007-2015 DÖNEMİNDE TÜRKİYE'DE YOKSULLUK ORANI*

Yıl	Yoksulluk Oranı (Yüzde)
2006	25,4
2007	23,4
2008	24,1
2009	24,3
2010	23,8
2011	22,9
2012	22,7
2013	22,4
2014	21,8
2015	21,9

Kaynak: TÜİK

* Eş değer hane halkı kullanılabilir medyan gelirin yüzde 60 kriterine göre hesaplanmıştır.

17 Ekim Dünya Yoksullukla Mücadele Günü Türkiye'nin 2002-2017 döneminde yoksullukla mücadelede çizdiği başarılı grafiğin ardından konunun yeni bir paradigma ile ele alınması açısından önemli bir fırsattır. Yoksulluğun yalnızca gelir durumuna göre değil sosyoekonomik göstergelere de dayanarak çok boyutlu bir tanımlaması faydalı olacaktır. Meksika'da eğitim, sağlık hizmetlerine ve gıdaya erişim, sosyal güvenlik, barınma, temel bakım ya da barınma hizmetleri ile gelir çok boyutlu yoksulluğun göstergeleri arasındadır.⁴ Türkiye için yoksulluk tanımlamasının ekonominin güçlenmesi ve sosyal politikaların etkinleşmesine bağlı olarak yeniden ele alınıp gelir odaklı yaklaşımdan sosyal değişkenlerin de yer aldığı bir yaklaşıma geçilmesi yeni ufuklar sunacaktır.

Gelirin yanında eğitime erişim, sağlık hizmetlerinden faydalanma, sosyal güvenlik, fırsat eşitsizliğinin giderilmesi gibi farklı göstergeler çok boyutlu yoksulluk yaklaşımını ifade etmektedir. Yoksullukla mücadelede sosyal ve ekonomik göstergelerin kulla-

4. CONEVAL (Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social), *Methodology for Multidimensional Poverty Measurement in Mexico*, (CONEVAL, Mexico City: 2010).

nılması uzun dönemde yoksulluğun kısır döngüsünün kırılmasını sağlayacaktır. Türkiye’de hem ekonomik hem de sosyal refahın artışı yoksulluğu önleyici politikaların bireyin uzun dönemde sosyoekonomik göstergelerini güçlendirmesiyle mümkündür. Özellikle yoksulluk oranını en derinden hisseden kadınların ve gençlerin bu aralıkta sıkışmaması için çok boyutlu bir yaklaşım yerinde olur.

Yoksullukla mücadele stratejisindeki değişim Türkiye’nin 2002’den sonra başarı hikayesi yazdığı sosyal politikalar alanında da yeni bir atılıma kaynaklık edecektir. Bu durum Türkiye’yi rol model olarak kabul eden gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler için de yol gösterici olabilir. Dünyadaki yoksulluğun belirli bölgeler için değişmez bir özellik olduğu hatta karakteristik bir yapıya dönüştüğü dikkate alındığında gelişmiş ülkelerin yoksullukla mücadele adı altında öne sürdüğü politika ve uygulamaların geçersizliği ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla 2002 yılında Türkiye’nin ekonomideki değişimi sosyal politikalara yansıtarak yoksullukla mücadelesi az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için örnek oluşturmaktadır. Türkiye’nin yoksullukla mücadele yaklaşımının kapsamını genişleterek gelir yoksulluğunu azaltmanın yanı sıra sosyoekonomik göstergeleri güçlendirmeyi hedeflemesi sosyal politikadaki olumlu seyri devam ettirecektir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Dünya yoksulluk oranlarında bir düşüş gerçekleşmiş olmasına rağmen en yoksul ülkelerde olumlu olarak nitelendirilebilecek ciddi bir ilerleme görülmemektedir. 17 Ekim Dünya Yoksullukla Mücadele Günü aracılığıyla bu konuya dikkat çekmeyi amaçlayan program ve uygulamalar soruna köklü değil kısa dönemli çözümler üretmektedir. Özellikle gelişmiş ülkelerin yoksul ülke ve toplumların yaşadığı yoksulluk sorununa mesafeli yaklaşımı çaresizlik duygusunu derinleştirmektedir. Yoksulluktan en fazla etkilenen kesim ise kadınlar, gençler ve çocuklardır.

Türkiye 2002 öncesinde ciddi ekonomik krizlerle karşı karşıya kalarak yoksulluk sorunuyla mücadele etmeye çalışmıştır. 2002 sonrasında ekonomik kalkınma

ve gelişmenin sosyal politikalara yansımalarıyla birlikte yoksulluk oranlarında kayda değer bir düşüş yaşanmıştır. Yoksullukla mücadelede en etkili araçlardan birisi olan sosyal koruma harcamaları 2015 yılında 279.734 milyon TL olmuştur. Türkiye ekonomisindeki gelişme ve sosyal politikalara verilen önem yoksulluk yaklaşımının değişimini de kaçınılmaz duruma getirmektedir. Eş değer hane halkı kullanılabilir medyan gelirin yüzde 60 kriterine göre yoksulluk oranı hesaplaması ekonomik gelişmeden kaynaklanırken sosyoekonomik göstergelerin de katıldığı çok boyutlu yoksulluk oranının kullanılması sosyal politikadaki yeni paradigmayla birlikte tartışılacaktır.

Uygulanan başlıca yardım programları şu şekildedir:

- Aile yardımları başlığında verilen gıda yardımları, barınma yardımları, yakacak yardımları, eşi vefat etmiş kadınlara yardım, muhtaç asker ailelerine yardım, doğum yardımı, öksüz ve yetim yardımı, muhtaç asker çocuğu yardımı
- Eğitim yardımları başlığında verilen eğitim materyali yardımları, şartlı eğitim yardımları, öğle yemeği yardımı, öğrenci taşıma, barınma ve iase yardımı, engelli öğrencilerin ücretsiz taşınma yardımı
- Sağlık yardımları başlığı altında şartlı sağlık yardımları, sosyal uyum yardımı
- Yaşlı ve engelli yardımı başlığı altında yaşlılık yardımı, engelli yardımı, engelli yakını yardımı, evde bakım yardımı
- Proje destekleri ve istihdam yardımları başlığı altında işe yönlendirme yardımı ve işe başlama yardımı

Her bir yardım kategorisi ve çeşidi farklı sosyoekonomik ihtiyacı ve yoksunluğu gidermeyi amaçlamaktadır. Sosyal politikadaki yeni paradigmada uygulanmakta olan farklı özelliklerdeki sosyal yardımların yoksulluğa daha etkin bir çözüm olabilmesi için yoksulluk oranı ve kriterlerinin çok boyutlu olarak ifade edilen farklı sosyoekonomik özelliklere göre belirlenmesi gerekmektedir.

Eğitim, sağlığa erişim, sosyal güvenlik, barınma, sosyal yaşam, istihdam gibi sosyoekonomik gös-

tergelerle belirlenen yoksulluk oranı aynı zamanda yoksullukla mücadeleyi gelir odaklı olmaktan çıkarak sosyoekonomik göstergelerin güçlendirilmesi stratejilerinin benimsenmesini sağlayacaktır. Bu bağlamda yoksullukla mücadele stratejisi çok boyutlu sosyal politikaların uygulanmasına yol açacak, aynı zamanda bireyin veya hane halkının sosyoekonomik

göstergelerini güçlendirerek yoksulluğun uzun dönemde ortadan kaldırılmasına imkan verecektir. Türkiye'nin ulaşmak istediği yüksek ekonomik ve sosyal refah hedefi için tüm dezavantajlı grupların refahı öncelenmeli ve bu kesim sosyoekonomik olarak güçlendirilerek sosyal ve ekonomik yaşama katılımı sağlanmalıdır.



SIYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI
FOUNDATION FOR POLITICAL, ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH
مركز الدراسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية

www.setav.org | info@setav.org | [@setavakfi](https://twitter.com/setavakfi)

SETA | Ankara

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya

06700 Ankara TÜRKİYE

Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90

SETA | İstanbul

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı

No: 41-43 Eyüp İstanbul TÜRKİYE

Tel: +90 212 315 11 00 | Faks: +90 212 315 11 11

SETA | Washington D.C.

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite

1106 Washington D.C. 20036 USA

Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099

SETA | Cairo

21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen

Flat No: 19 Cairo EGYPT

Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985