

TÜRKİYE’DE YOKSULLUK VE YOKSULLUK DÜŞÜNCEİ

Harun Önder*, Fikret Şenses**

1. GİRİŞ

Son çeyrek yüzyıla damgasını vuran küreselleşme söylemi ve olgusunun ardından, yoksulluk sorunu, Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) gibi uluslararası kuruluşlar başta olmak üzere tüm karar alıcıların gündemine girmiş bulunmaktadır. 1980’lerle birlikte az gelişmiş ülkelerde yaşanan finansal krizlere cevaben hazırlanan istikrar ve yapısal uyum programları, makroekonomik dengeleri sağlamak amacıyla önemli toplumsal sonuçları olan mali kısıtlamalar getirmiştir. Bir yandan önemli sayılabilecek döviz girdisiyle az gelişmiş ekonomilerin kısa dönemli şokları atlatmaları sağlarken, öte yandan liberasyon süreci çerçevesinde gerçekleştirilen yeni düzenlemeler sonucunda toplumun işçi ve memurlardan oluşan sabit gelirli kesimleri, tarımsal küçük üreticiler ve enformel sektörde çalışanlar ciddi gelir kayıpları yaşamışlardır. Tarımsal sübvansiyonlar gibi refah devleti uygulamalarından kısmî geri çekilme ve dışa açılmanın doğurduğu ‘fiyat düzeltmeleri’ toplumsal gelir bölüşümünü yeniden şekillendirerek bu sürecin kazananlarını ve kaybedenlerini belirlemiştir.

Öte yandan, küreselleşme ve buna bağlı olarak gerçekleşen liberasyon sürecinin yoksulluk konusundaki kesin sonuçlarına ilişkin bir görüş birliği bulunmamaktadır. Yeniden yapılanma sonucunda kısa vadede yoksulluk oranlarında geçici bir artış görülse de, orta ve uzun vadede erişilecek hızlı büyüme aracılığıyla tüm toplumun ortalama gelirinde bir artış yaşanacağı ve buna bağlı olarak yoksulluk oranlarının azalacağı görüşü en yaygın olarak kabul gören yaklaşım olarak ön plana çıkmaktadır. Yoksullukla mücadele açısından ‘dolaylı yaklaşım’ olarak adlandırılabilen bu görüşe göre önemli olan temel bölüşüm ilişkilerine dokunmadan, artan ulusal gelir sonucunda her kesimin refahının arttırılmasıdır. Malî yardımları içeren doğrudan yaklaşım ile büyümeyi ön plana çıkaran dolaylı yaklaşım arasındaki temel farklılık birincinin daha fazla tüketim yaratırken, ikincinin daha fazla gelir

* Doktora öğrencisi, Florida International University.

** Prof. Dr, ODTÜ İktisat Bölümü.

yaratmasıdır¹ (Bhagwati, 1988:539). Başka bir deyişle, doğrudan yaklaşım mevcut ulusal gelirin daha eşitlikçi bir şekilde bölüşülmesini öngörürken, dolaylı yaklaşım bölüşüme ilişkin bir müdahaleden çok, ulusal gelirin büyütülmesi sonucunda kişi başına düşen miktarın arttırılması amacını vurgulamaktadır. Türkiye’de 1960’lı yıllar sonrasında uygulanan Beş Yıllık Kalkınma Planları’na hâkim olan ve bölüşüm sorunlarını göz ardı eden bu yaklaşımın izlerine 2001 krizi sonrasında uygulamaya konan ve anlayış olarak halen yürürlükte olan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’nda da rastlamak mümkündür. Bu programın, krizin derin sosyoekonomik sonuçları karşısında büyük ölçüde ekonominin yeniden hızlı büyüme sürecine girmesinden medet umduğu görülmektedir. Aynı dönemde iş çevreleri tarafından sıklıkla kullanılan ‘aynı gemideyiz’ söylemi de² bu temel yaklaşımın bir uzantısı olarak değerlendirilebilir.

Yoksulluk sorununun dolaylı yaklaşım çerçevesinde ele alınmasına karşı yapılan eleştirilerin başında, bu yaklaşımın büyüme sürecinin bölüşüm ve yeniden dağılım etkisini göz ardı ettiği gelmektedir. Buna göre, büyüme tüm toplum kesimleri tarafından eşit oranda hissedilen homojen bir süreç değildir. Büyüme, yalnızca gelir göstergelerinin türdeş artışını değil, aynı zamanda yeniden bölüşüm mekanizmasının işlediği ve bu süreçten kârlı çıkanlar olduğu kadar gelir kaybına uğrayanların da bulunduğu bir toplumsal yeniden yapılanma sürecini içermektedir. Bu nedenle büyümenin yapısına ve belirli yerel özelliklerine bağlı olarak gelişen bu süreçten yoksul kesimlerin nasıl ve ne ölçüde etkileneceğini önceden kestirmek güçtür.

Bu çalışmada, büyüme sürecinin öneminin yadsınamayacağı, ancak yoksullukla mücadele gibi ahlakî unsurları da içeren çok boyutlu ve temel öneme sahip bir konunun sonucu belirsiz bir büyüme sürecine terk edilemeyeceği noktasından hareket edilmektedir. Ayrıca yukarıda kısaca değinilen yaklaşımlardan farklı olarak, yoksulluk kavramının daha derinlikli sorgulanmasıyla, farklı toplumsal kesimler arasındaki çelişkinin daha da belirginleşeceği ve mevcut yoksullukla mücadele stratejilerinin ve yoksulluk yaklaşımlarının bu açıdan oldukça yetersiz kaldıkları öne sürülmektedir. Buna göre, sadece gelir düzeyine indirgenemeyecek bütüncül bir kategori olarak yoksulluk üretim araçları mülkiyeti ve bölüşüm ilişkileri gibi yapısal sorunları içeren toplumsal mekanizmanın bir belirtisi olarak ele

¹ Doğrudan yaklaşım kavramı, devletin gıda, sağlık ve eğitim gibi temel ihtiyaçlara ve yoksulların yaşam standardını etkileyen diğer unsurlara yönelik olarak uygulamaya koyduğu politikalar ve bu politikalar çerçevesinde yoksul kesimlere yapılan transferler bağlamında kullanılmaktadır.

² Bk. Özen (2002).

alınmalı ve yoksullukla mücadele programlarında yalnız yoksulluğun yüzeysel belirtileri değil, bunların oluşmasına yol açan sorun ve süreçler de göz önünde tutulmalıdır.

Çalışmanın bu giriş bölümünü izleyen ikinci bölümünde Türkiye’de yapılan belli başlı yoksulluk araştırmaları, yöntem ve bulguları çerçevesinde ana hatlarıyla incelenmektedir. Üçüncü bölümde Türkiye’de mevcut yoksullukla mücadele uygulamalarının temel doğrultusu bir önceki bölümdeki yoksulluk ve yoksulluk profiline ilişkin bulgular ile ilişkili olarak değerlendirilmekte ve yoksullukla mücadele yaklaşımları ile yoksulluk profilinin uyumluluğu tartışılmaktadır. Dördüncü bölümde ise bir milyarı aşan nüfusunun yaklaşık üçte biri yoksul olan Hindistan’ın Kerala Eyaleti’nin yoksullukla mücadele deneyimi Türkiye için önemli dersler verebileceği düşünülerek ana hatlarıyla incelenmektedir. Beşinci ve son bölümde ise çalışmanın sonuçlarına yer verilmektedir.

2. TÜRKİYE’DE YOKSULLUK ÇALIŞMALARI

Yoksulluk, algılanması kolay ancak tutarlı bir düşünsel dizge içine yerleştirilmesi güç bir sorundur. Yapısı gereği neredeyse tüm sosyal bilimlerin ilgi alanına girmekte, bu nedenle gerek tanımlanması, gerekse çözümü açısından disiplinler arası olma özelliği taşımaktadır. Gelirin bölüşümü açısından iktisadî, yoksulların farklı bir toplumsal kategori oluşturmasından dolayı sosyolojik, yoksul olmanın sadece nesnel kriterlere bağlı olmaması, aynı zamanda öznel algılamayla da ilintili olması nedeniyle psikolojik, yoksulluğun ancak insanların yoksulluğu olarak anlam kazanması dolayısıyla antropolojik ve yoksullar ile yoksul olmayanların kentsel mekan kullanımı farklılaştığı için kent bilimsel özellikler taşıması açısından oldukça çetrefilli bir konudur. Bu durum Türkiye’deki yoksulluk çalışmalarında da kendini göstermektedir. Gelir düzeyi veya harcama düzeyi açısından ekonomik bir kategori olarak yoksulluğun ölçülmesi ve yoksulluk profilinin saptanmasına yönelik çalışmalarla birlikte, yoksulluk kavramının sorgulanması ve belirli bir yerleşim yerindeki yoksulların toplumsal ilişkiler ve süreçler açısından incelenmesi de örneklerini gözleyebileceğimiz yaklaşımlar arasındadır.

Yoksulluk olgusunun bütünsel özellikleri göz önüne alınarak, bu konudaki çalışmalar dışlayıcı olmayan üç grup altında toplanabilir. Buna göre, yoksulluk olgusunu iktisadi bir kategori olarak tanımlamaya, bunun yöntemsel dayanaklarını oluşturmaya ve buna bağlı olarak yoksulluk profilini ortaya koymaya dayalı çalışmalar birinci grubu oluşturmaktadır. İkinci grupta mevcut yoksulluk kategorilerinin yoksulluk olgusunun kavramsallaştırılmasında yetersiz kaldığı düşüncesiyle, yoksulluk ölçümünde farklı sınıflandırma ve ölçüm

kategorilerini araştıran yaklaşımlar yer almaktadır. Örneğin, yoksulluk tanımının eğitim ve sağlık göstergeleri gibi gelir dışı kategorileri de kapsayarak insani gelişme yaklaşımı ile ele alındığı UNDP yaklaşımı bu grup içinde incelenebilir. Üçüncü olarak, belirli bir toplumsal kesim için yoksulluk olgusunun görünümünü tüm toplumsal yansımaları ile birlikte sunmayı, yoksulluğu sadece bir iktisadi kategori olarak değil, gündelik yaşamın yeniden üretimine en ince ayrıntısına kadar damgasını vuran bir nitelik olarak gözlemleyebilmeyi hedefleyen alan çalışmaları yer almaktadır. Ayrıca, ölçüm ve sayısallaştırma kaygısı gütmeyen yoksulluk kavramına ilişkin eleştirel yaklaşımlar sunan çalışmalar da bu grup kapsamında değerlendirilebilir.

a.Yoksulluğun Ölçülmesi

Yoksulluğun tanımlanmasında ortaya çıkan ilk sorun kimin yoksul sayılacağı ile ilgilidir. Bu konudaki mevcut yaklaşımlar iki ana grupta toplanabilir. Bunlar, sınırlı bir dönem için geliri veya harcamaları önceden saptanmış belirli bir miktarın altında olanların yoksul sayıldığı mutlak yoksulluk çizgisi yaklaşımı ve yoksul olanlarla olmayanları ayıran sınır değerini ifade eden yoksulluk çizgisinin, gelir dağılımının belirli bir oranı olarak saptanması gerektiğini öne süren görel yoksulluk yaklaşımıdır. İlk bakışta birinci yaklaşım daha makul, işlevsel ve yoksulluk sorununun ciddiyetine daha uygun görünse de ikinci yaklaşımın yöntemsel eleştirisi göz ardı edilemez. Bu nokta, mutlak yoksulluk yaklaşımı çerçevesinde yoksulluk çizgisi oluşturmanın güçlükleri dikkate alındığında daha da belirginleşmektedir..

Yoksulluk çizgisinin, ortalama gelirden bağımsız olarak, her alanda kullanılabilecek kesin bir değer olarak belirlenmesinde üç temel yaklaşım ön plana çıkmaktadır. Asgarî gıda harcaması yaklaşımına göre, mutlak yoksulluk sınırı bireyin günlük kalori gereksinimini karşılayan bir besin sepetinin maliyeti esasına göre belirlenmekte ve yaşa, cinsiyete ve yaşanılan yere bağlı olarak farklı biçimlerde hesaplanabilmektedir.³ Örneğin Dumanlı (2002), 2.444,5 kalorilik günlük besin gereksinimi esasına göre yoksulluk sınırını 1994 yılı için kişi başına ortalama 1,207,920 TL veya 44,50 dolar olarak belirlemiş ve Devlet İstatistik Enstitüsü'nün 1987 Hanehalkı Tüketim Harcamaları Anketi verilerini kullanarak, yoksulluk oranını Türkiye genelinde hanehalkı bazında % 15,17, fert bazında ise % 14,24 olarak

³Bugün standart besin sepetinin sıradan öğelerini oluşturan beyaz ekmek, şeker ve kırmızı et, bir zamanlar Batı Avrupa'da sadece toplumun üst tabakası tarafından tüketilebildiklerinden zenginliğin bir göstergesi sayılmaktaydılar. Bk. Braudel (1992). Aynı şekilde günlük tüketim mallarının lüks kullanımdan yaygınlaşmaya doğru bir döngü içinde yer aldıkları da düşünöldüğünde, özellikle uzun vadeli değerlendirmelerde görel yoksulluk yaklaşımının üstünlüğü daha da açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

hesaplamıştır (Dumanlı, 2002). Erdoğan (1997) ise, 1994 verilerini kullanarak asgarî gıda harcamasına göre ortalama yoksulluk sınırını aylık 31 dolar olarak saptamış ve Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nin % 18'lik bir oranla yoksulluğun en yoğun yaşandığı yerler olduğu, bunları % 13'lük oranla Karadeniz Bölgesi ve % 10'luk oranla İç Anadolu Bölgesi'nin izlediği, buna karşılık Akdeniz, Marmara ve Ege Bölgeleri'nde ise hane halklarının sırasıyla sadece % 7, % 5 ve % 3'lük bölümlerinin yoksul olduğu sonucuna varmıştır.

Mutlak yoksulluk çizgisinin saptanmasında kullanılan ikinci yöntem temel gereksinimler yaklaşımıdır. Asgarî gıda harcamasına ek olarak gıda dışı harcamaları da hesaba katması bu yaklaşımı bir önceki yaklaşımdan ayırmaktadır. Bu yaklaşıma göre yoksulluk sınırı 1994 verileri kullanılarak fert başına yıllık 1,437 USD olarak belirlenmiş ve bu esasa göre Türkiye genelinde yoksul hane halkı oranı % 31 olarak hesaplanmıştır (Erdoğan, G. 2002). Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) ise aynı yaklaşımı kullanarak yoksulluk oranını 2003 yılı için kentlerde % 22,30, kırdaki % 37,13, Türkiye genelinde ise % 28,12 olarak belirlemiş ve hanehalkı büyüklüğünün ve kırsal bölgelerde yaşamının yoksulluk riskini arttırdığı, eğitim düzeyinin ise bu riski azalttığı sonucuna varmıştır⁴ (DİE, 2005).

Hanehalkı gıda harcamalarının tüm gelire oranının bir yoksulluk göstergesi olarak kullanılabileceği düşüncesiyle, gelirin belirli bir oranından fazlasını (genellikle % 40) gıda harcamalarına ayıran hane halklarını yoksul olarak tanımlayan gıda oranı yaklaşımı mutlak yoksulluk çizgisinin saptanmasındaki üçüncü yaklaşımı oluşturmaktadır. Bu yaklaşım esasına göre hesaplanan yoksulluk oranları diğer iki yaklaşıminkilerle birlikte incelendiğinde (Tablo1) tüm yoksulluk göstergelerinin Ege ve Marmara bölgelerinde en düşük, Güneydoğu Anadolu bölgesinde ise en yüksek oranlara ulaştığı görülmektedir. Temel gereksinimler yaklaşımı kullanılarak ulaşılan sonuçlar çok yüksek boyutlardaki bu bölgesel farklılıkların bir miktar azaldığını ve yoksulluk oranının % 37'ye ulaştığı Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ni % 34 ile Karadeniz Bölgesi'nin ve % 33 ile Doğu Anadolu Bölgesi'nin izlediğini göstermektedir.

⁴ Aynı çalışmaya göre, Türkiye'deki bireylerin % 1,29'u sadece gıda harcamalarını içeren açlık sınırının altında kalmaktadır..

Tablo 1: Yöntem ve Bölge Ayrımında Yoksul Hane Halkı Oranları, 1994 (%)

	Yöntem 1	Yöntem 2	Yöntem 3
Türkiye	55	31	43
Kent	54	28	26
Kır	55	32	63
Marmara	53	29	42
Ege	46	24	43
Akdeniz	50	29	53
İç Anadolu	49	30	39
Karadeniz	54	34	50
Doğu Anadolu	59	33	40
Güneydoğu Anadolu	65	37	66

Kaynak: DPT 2001(1994 DİE verileri kullanılarak)

Yöntem 1: Asgarî gıda harcaması yaklaşımı

Yöntem 2: Temel gereksinimler yaklaşımı

Yöntem 3: Gıda oranı (%40) yaklaşımı

Yoksulluk verilerine ilişkin çalışmalardan Dağdemir (2002), DPT (2001), Erdoğan (1997), Eren ve Bahar (2004), ve Şengül (2003), DİE verilerini kullanarak yoksulluk profilini ele almaktadır. Asgarî gıda harcaması maliyetine göre 1994 yılı yoksulluk görünümü çalışma durumu ve sektörel dağılım açısından şöyle özetlenebilir. Kırsal kesimde yoksulların büyük kısmını ücretsiz aile işçileri (% 57,50) oluşturmakta bunu kendi hesabına (% 25,57) ve yevmiyeli (% 11,50) olarak çalışanlar izlemektedir. Kentsel kesimde durum değişmekte, birinci sırayı yevmiyeliler (% 45,52) alırken, bunu ücretli-maaşlılar (% 27,71) ve kendi hesabına çalışanlar (% 19,50) izlemektedir (DPT, 2001:151). Yoksulluk oranı açısından ise, gerek kırsal gerekse kentsel kesimde yevmiyeliler sırasıyla % 20,2 ve % 15,1'lik oranlarla ilk sırayı almaktadır. Sektörel bazda yoksul kişi sayısı sıralamasında ilk sırayı tarım ve ormancılık alırken (% 75,32), bunu inşaat sektörü çalışanları (% 8,39) izlemektedir. Üçten fazla çocuk sahibi olmak, düşük eğitim düzeyi, ev kadını olmak ve genç olmak yoksullukla yüksek bağlantılı değişkenler olarak ön plana çıkmaktadır (Şengül, 2003:87).

Yoksulluk sınırının belirlenmesinden sonra karşılaşılan diğer bir sorun, yoksulluk oranının nasıl belirleneceği ile ilgilidir. Yoksulluk sınırının altında bulunan hanehalkı sayısının tüm hanehalkları sayısına oranını ele alan Kafa Sayım Oranı basitliği ve sınırlı veri

gereksinimi nedeniyle sıkça tercih edilen bir göstergedir. Ancak yoksullar arasındaki farklılıkları ve değişimi yansıtmaktan uzaktır. Farklı bir seçenek olarak yoksul hanehalklarının gelirlerinin veya tüketimlerinin yoksulluk sınırına uzaklıklarının ortalamasının yoksulluk sınırına oranını gösteren Yoksulluk Açığı Endeksi geliştirilmiştir. Bu endekisle yoksul hane halklarının gelirlerindeki değişim gözlenebilse de yoksullar arasındaki gelir dağılımının göz ardı edilmesi ve yoksul insan sayısının gösterilememesi sonucunda, ilk iki endeksin sonuçlarına ek olarak yoksulluğun derinliğini ve çeşitli alt gruplar arasındaki değişimini de ölçebilen Foster-Greer-Thorbecke (FGT) endeksi en kapsamlı endeks olarak ön plana çıkmıştır (Fields, 2001:36).

Türkiye için yapılan çalışmalardan Dağdemir (1992), Kafa Sayım Oranı'nı 1987 yılı için asgarî gıda maliyeti bazında % 11,5, temel gereksinimler yaklaşımı bazında ise % 27 olarak hesaplamıştır. Aynı yıl için Yoksulluk Açığı Endeksi, asgarî gıda maliyeti ile % 34, temel gereksinimler yaklaşımı ile % 31 olarak bulunmuştur. 1994 yılına gelindiğinde Kafa Sayım Oranı asgarî gıda maliyeti açısından değişmemiş, temel gereksinimler yaklaşımı ile % 29,5'e yükselmiştir. Yoksulluk Açığı Endeksi ise asgarî gıda maliyeti açısından 1987 yılına kıyasla dört puanlık bir artışla % 38'e yükselirken temel gereksinimler yaklaşımı ile ulaşılan sonuçlarda bir değişiklik gözlenmemiştir. Aynı çalışmada, FGT endeksi bazında yapılan hesaplamalar yoksulluk oranının asgarî gıda maliyeti bazında 1987'de % 15'ten 1994'te % 17'ye yükseldiğini, temel gereksinimler yaklaşımı ile ise aynı iki yıl için % 14 oranında kaldığını göstermiştir.

Yoksulluğun 1990 sonrası makroekonomik süreçler ve yaşanan depremlerle de ilişkili olarak ayrıntılı bir biçimde incelendiği Dünya Bankası çalışmasında ise 1994 ve 2001 yılları arasında eşitsizlik ve aşırı yoksulluk oranlarının değişmediği, ancak kentsel yoksulluk oranında bir artış gözleendiği ve geleneksel dayanışma bağlarının zayıflaması ve enformel istihdam olanaklarının azalmasıyla insanların kendilerini daha yoksul ve korunmasız hissettikleri sonucuna varılmaktadır (World Bank, 2003). Kentsel korunmasızlık oranının⁵ 1994 yılında % 36,3'ten 2001 yılında % 56,1'e yükselmiş olması bu gözlemi destekler niteliktedir. 2001 yılında bu oranın Güneydoğu Anadolu Bölgesi için % 93 olarak gerçekleşmiş olması ve günlük bir dolar olarak belirlenen aşırı yoksulluk sınırının altında kalanların yarısına yakın bir kısmının (% 46) Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde yaşıyor olması bölgesel eşitsizliklerin derecesini çarpıcı bir biçimde ortaya koymaktadır. Aynı çalışmanın

⁵ Korunmasızlık kavramı, yoksul olma veya gelecekte daha fazla yoksullaşma riskini ifade etmektedir. Yoksulluk analizinde önemli bir kavram olmasının nedenlerinden biri büyük gelir değişimi deneyimleri veya beklentisinin insanların bugünkü gelirlerini kullanım tarzını etkilemesidir, bkz World Bank (2005).

regresyon analizi sonuçları da Güneydoğu Anadolu bölgesinde yaşıyor olmanın yoksul olma olasılığını % 34 oranında arttırdığını, Doğu Anadolu bölgesinde veya gecekonduda yaşamamanın ve hane halkı demografik özelliklerinin etkisinin ise sırasıyla % 10-15 ve % 2-4 oranlarında etkili olduğunu göstermektedir.

Örneklem yapısı ve yoksullukla neoliberal iktisat politikaları arasında ilişki kurma konusundaki çekingenliği gibi eksikliklerine karşın⁶ Dünya Bankası çalışması, gelir esasına dayalı yoksulluğun yanında korunmasızlık ve işsizlik gibi gelir dışı unsurları da değerlendirerek yoksulluk konusunda daha kapsayıcı yaklaşımları özendirici nitelikler taşımaktadır.

b.Yoksulluk Ölçümünde Alternatif Yaklaşımlar

Yoksulluğun, gelire veya tüketim harcamalarına indirgenemeyecek kadar geniş ve çok boyutlu bir kavram olduğuna ilişkin olarak gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelere ilişkin gözlemler yoksulluğun tanımlanmasında yeni arayışlara yol açmıştır. Bu doğrultuda atılan en kayda değer adım Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından İnsani Gelişme Endeksi'nin geliştirilmesi (İGE) olmuştur. Böylelikle, UNDP'nin yoksulluk yaklaşımında önemli bir yer tutan eğitim ve sağlık göstergelerinin gelir düzeyi tarafından bire bir yansıtılamayacağı göz önüne alınarak, bu üç göstergenin bir arada kullanılması sağlanmıştır. Sağlık göstergesi olarak doğumda yaşam beklentisi, eğitim düzeyi göstergesi olarak yetişkin okuryazarlığı ve üç kademeli okullaşma oranlarının bileşimi ve gelir düzeyi göstergesi olarak kişi başına düşen Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH) kullanılarak oluşturulan bileşik endekste (UNDP, 2004) kişi başına GSYİH, değeri en az ağırlıklı olmasına karşın ekonomik büyüme nedeniyle endeks değişimine en fazla katkı yapan unsur olarak ön plana çıkmaktadır (UNDP, 2001:63).

UNDP'nin 2001 tarihli Türkiye raporuna göre, yüksek insanî gelişme düzeyindeki bölgelerde ortalama yoksunluk düzeyi⁷ 0,190 olarak gerçekleşirken tamamı Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nde bulunan düşük insanî gelişme düzeyindeki illerin ortalama yoksunluk değeri 0,436 gibi son derece yüksek bir düzeye ulaşmaktadır. Bunun % 36,8'lik kısmı eğitim göstergelerinden, % 35,6'sı gelir düzeyinden % 27,6'sı ise sağlık

⁶ Dünya Bankası çalışmasının daha kapsamlı bir değerlendirmesi için bk. Şenses (2005a).

⁷ Belirtilen yoksulluk düzeyinin sadece gelirden kaynaklanmayıp gelir dışı unsurları da barındırdığını göstermek amacıyla özgün metinde 'yoksunluk' kavramı kullanılmaktadır.

göstergelerinden kaynaklanmaktadır⁸ (UNDP, 2001). İnsanî gelişme yaklaşımının önemi,

	Akdeniz Bölgesi	Doğu An. Bölgesi	Ege Bölgesi	Gün.D.A Bölgesi	İç Ana. Bölgesi	Karadeniz Bölgesi	Marmara Bölgesi	Türkiye
Nüfus (milyon)	8,70	6,13	8,93	6,60	11,60	8,43	17,36	67.80
Okuryazarlık oranı	88,16	77,71	89,78	73,22	90,32	85,82	92,40	87,30
İlköğretim okullaşma oranı	97,69	86,41	100,07	94,12	92,95	87,39	115,65	98,01
Lise okullaşma oranı	42,18	26,33	39,67	27,32	41,58	31,70	41,05	36,92
Bebek ölüm oranı (binde)	37,13	53,36	40,13	48,33	41,77	42,33	39,16	43,00
On bin kişiye düşen hekim	10	8	15	5	17	9	16	13
On bin kişiye düşen diş hekimi	1	1	3	1	2,9	1	4	2
Yeterli içme suyu götürülen nüfus oranı	86,97	78,51	87,46	74,44	94,90	88,73	91.39	84,98
Kişi başına imalat sanayi katma değeri	216	38	449	73	251	128	756	350
Kişi Başına Düşen GSYİH (mil)	1726	841	2.130	954	1.820	1396	2.657	1.837
Kişi Başına Banka Mevduatı (mil)	475	133	708	115	1.347	320	1.916	939
Kişi Başına Genel Bütçe Geliri (mil)	176	57	344	63	449	111	1.146	464

Tablo 2: Bölge Ayrımında Temel Sosyoekonomik Göstergeler, 2003

Kaynak: DPT (2003).

gelir dışı yoksulluk göstergelerini çarpıcı bir biçimde ortaya koymasından kaynaklanmaktadır.

Gelir dışı yoksulluk göstergeleri daha kapsamlı olarak incelendiğinde Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin dezavantajlı konumu başta olmak üzere bölgesel eşitsizlikler çok çarpıcı bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Okuryazarlık ve bebek ölüm oranları, nüfusa oranla hekim ve diş hekimi sayısı ve içme suyu götürülen nüfus oranı gibi göstergeler de bu iki bölgedeki yoksulluğun derecesini göstermesi açısından büyük anlam taşımaktadır. Bölge ekonomilerinin zayıflığına işaret eden kişi başına banka mevduatı ve kişi başına düşen Gayri Safi Yurtiçi Hasıla gibi diğer göstergeler yoksulluk verileri ile birlikte değerlendirildiğinde bu bölgelerin çok ciddi yapısal sorunların sarmaladığı bölgesel azgelişmişlik sorunuyla karşı karşıya olduğunu göstermektedir (Tablo 2). Sağlık ve eğitim verilerindeki görece zayıflık da ekonomik göstergelerle birleşince, bu bölgelerde az gelişmişliği besleyen, genel bölüşüm ilişkilerini ve bunları belirleyen ekonomik politikaları da içine alan yapısal sorunların varlığı açıkça ortaya çıkmaktadır⁹. Bu bölgelerin genel bütçe

⁸ Bu oranlarının yüksek insanî gelişme düzeyindeki bölgeler için sırasıyla % 26,7, % 40,4 ve % 32,8 olarak gerçekleşmiş olması Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin özellikle eğitim göstergeleri açısından dezavantajlı konumuna işaret etmektedir.

⁹ Bu bölgelerin azgelişmişliğinin tarihsel nedenlerini tartışmak bu yazının konusu dışında kalmakla birlikte, İlhan Tekeli'nin öne sürdüğü, Osmanlı İmparatorluğu'nun çözülmesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması ile doğu bölgelerinin güneyde Halep merkezli ekonomik sistemle ve doğuda ise Kafkasya ve Rusya ekonomik sistemleri ile bağlantılarının kesilmesi tezi (Doğruel ve Doğruel, 2003:298) dikkate değerdir.

gelirlerinden aldığı paylar da bu gözlemi doğrular niteliktedir. 2003 yılında yayınlanan verilere göre, kişi başına düşen genel bütçe geliri açısından Doğu Anadolu Bölgesi 57 milyon TL ile en düşük paya sahipken, onu 63 milyon TL ile Güneydoğu Anadolu Bölgesi izlemekte ve her iki bölge 464 milyon TL'lik Türkiye ortalamasının çok altında kalmaktadır. Bu örneklerden de görülebileceği gibi, yoksulluk tanımının gelir dışı göstergeler yönünde genişletilmesi, sorunun yapısal özelliklerinin açığa çıkarılması açısından anlamlıdır. Gelir dışı unsurların her zaman nicelleştirilmeye elverişli olmaması ise yoksulluğun niteliksel tanımlamalarına önem kazandırmaktadır.

c. Alan Çalışmaları

Yoksulluğun toplumsal etkilerini sınırlı bir toplumsal kesim ve/veya yerleşim yeri açısından inceleyen alan çalışmaları genellikle kentsel yoksulluğun dönüşümü üzerinde odaklanmaktadır. Yoksulluk istatistiklerini ve profilini çıkarmaktan çok yoksulluğun ortaya çıkışını sosyolojik açıdan ele alan bu çalışmalar metropollerde yaşanan süreçler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu çalışmalara göre, 1970'lerde ivmelenen metropollere göç sürecinin kentsel dinamikleri dönüşmeye zorlamasıyla yoksulluk yapısında önemli değişiklikler oluşmuştur. Siyasal iktidarların desteği ile güçlenen gecekondulaşma eğilimi, beraberinde kentsel yoksulluğun kendine özgü dinamiklerini getirmiştir. Erken dönem göç sürecinde etnik ve sınıfsal dayanışma örüntüleri ve hemşerilik ağlarının katkısıyla göç edenlerin yoksulluğa düşmesini önleyen destek mekanizmaları oluşturulabilmiştir. Enformel çalışma ve barınma olanaklarının varlığı, şehrin yeni üyeleri arasında ciddi yoksulluk kaygılarının oluşmasını bir ölçüde engellemiştir (Erman, 2003). Zaman içinde gecekondulaşma süreci de kendi hiyerarşik ilişkilerini oluşturan, önceden gelenlerin yoksulluklarını sonradan gelenlere devrettiği, 'nöbetleşe yoksulluk' olarak adlandırılan bir özgünlük kazanmıştır (Pınarcıklıoğlu ve Işık, 2001).

Ancak 1980 sonrasında ekonomik yapıda yaşanan dönüşüm, ekonomik nedenlerden kaynaklanan göçe siyasal nedenlerle zorunlu göçün eklenmesi¹⁰ ve bu yeni boyutları ile

¹⁰ 2 Ağustos 2004 tarihli Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu (UNCHR) raporuna göre, özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nde yaşanan çatışmalı ortam nedeniyle zorunlu göçe maruz kalan ve halen geri dönemeyen 2,4 milyon insan bulunmaktadır. İstanbul, İzmir, Mersin ve Adana gibi büyük metropoller ile Diyarbakır ve Batman gibi bölge içi şehirlere yerleşen bu insanların % 82,4'ünde sağlık ve % 78,9'unda yetersiz beslenme sorunları gözlenmekte, çocuk ölüm oranı ise % 21,6 gibi Türkiye ortalamasının çok üstünde bir oranda gerçekleşmektedir. Zorunlu göçten önce % 87,1'inin geçimini tarımdan sağladığı bu ailelerin % 91,3'ü zorunlu göç sonrasında işsizlikle karşı karşıya kalmıştır (UNCHR, 2004). Resmi açıklamalara göre bu insanların üçte birinin eski yerleşim yerlerine dönüşü sağlanmış olsa da (bu konuda acıklama için bakınız

göçlerin metropollerin kapasitelerini artan ölçülerde zorlaması gibi gelişmeler yukarıda kabaca özetlenen süreçlere de yansımıştır. Yoğun talep baskısı karşısında yükselen gecekondu kiraları ve ekonomik krizlerin de etkisiyle dalgalanan enformel iş olanakları, yoksulluktan kurtulmanın sadece bir zaman meselesi olduğu ‘nöbetleşe yoksulluğun’ yerini kalıcı özellikler taşıyan ‘yeni kentsel yoksulluğa’ bırakmasına yol açmıştır. Geleneksel dayanışma örüntülerinin giderek kaybolduğu, toplumsal dışlanma ve marjinalleşmenin yaygın olarak gözlenebildiği yeni yoksulluk, devredilemeyen bir nitelik kazanmıştır (Buğra ve Keyder, 2003:19).

Yeni kentsel yoksulluk yaklaşımına göre, belirtilen dönemlerde ekonomik büyümenin yeni istihdam yaratmaması, ve yoksulluğun geçmiş dönemlere kıyasla mekansal olarak yaygınlaşması alışlagelmiş iktisadi analizleri yetersiz kılmaktadır. Gerek formel gerekse enformel istihdam olanaklarının azalması karşısında, piyasa mekanizmasının kendi başına sorunu gidermesini beklemek yerine, piyasa dinamikleri tarafından dışlanmış olan yoksul kesimlerin sosyal politikalar aracılığıyla topluma yeniden dahil edilmesi bu yaklaşımın çözüm önerileri arasında ön plana çıkmaktadır. Ancak, sorunlu bir ekonomik yapı tarafından yaratılan bu türden bir yoksulluğun çözümünü bu yapı dışında oluşturulacak sosyal politikalarla sınırlamak, yoksullukla mücadele yaklaşımı olarak yetersiz kalmaktadır¹¹.

Alan çalışmalarının önemli bir katkısı yoksulluk tanımına getirdikleri eleştirel yaklaşımdır. Önceki bölümlerde özetlenen iktisadi yoksulluk yaklaşımlarının sorunu ele alış biçimi genellikle yoksulluğu belirli bir sayısal standarda göre tanımlamak ve karşılaştırılabilirliği sağlamaktır. Oysa yoksulluk bir bütün olarak sayısallaştırmaya her zaman elverişli bir alan değildir. Başka bir deyişle “tümüyle sembolleştirilmesi bakımından *anlama direnen* bir indirgenemez artıktır” (Erdoğan, N, 2002: 23). Bu durum, genel yoksulluk tanımında, katı anlamda ‘gelir yoksulluğundan’ sıyrılıp, bir bütün olarak yaşamı, yapabilmeyi ve muktedir olmayı kapsayacak bir genişlemenin gerekliliğine işaret etmektedir.¹² Yoksulluk,

<http://www.milliyet.com.tr/2005/09/18/siyaset/siy08.html>), bölgelerarası karşılaştırma yaparken, sıklıkla yapıldığı gibi doğrudan yoksulluk oranlarını karşılaştırmak yerine, zorunlu veya ekonomik göçün aslında ülkenin doğusundan batısına yoksulluk aktardığı (Özcan, 2003:95) ve bunun da, önemli ölçüde bölgelerarası gelişmişlik farklarının bir yansıması olduğu göz önünde tutulmalıdır.

¹¹ Yoksulluğun giderilmesinde ekonomik araçları dışlayan, sorunu ağırlıkla sosyal politika çerçevesinde ele alan yaklaşımlara ilişkin bir eleştiri için bakınız Şenses (2003).

¹² Mikrokredi uygulamasının ilk sonuçlarını değerlendiren bir çalışmada mikro kredi kullanıcılarının yoksulluk tanımlarında iktisadî göstergelerden çok güç yoksunluğunu ve özellikle “hayatlarının kontrolünü ellerinde bulunduramama, güçsüzlük, yaşamlarını sürdürebilmek için başkalarına bağımlılık, sesini duyuramama ve çaresizlik” gibi unsurları, yoksulluğun sonuçları olarak da yine ekonomik unsurlar yerine “utanç, saygı

geri kalan her şeyin eşit kaldığı bir gelir yetersizliğinden çok, gelir yetersizliğini de içine alan, kapasiteyi ve seçeneklerin genişliğini kapsayan bütüncül bir kategori olarak görülmelidir. Gözlenen, açığa çıkarılan ve izlenen olarak yoksulların karşı karşıya kaldığı epistemik ve sembolik şiddet, ideolojik-politik ve kültürel söylem üretme hakkında ve araçlarından mahrum bırakılma ve konuşmaktan âciz olmadığı halde dinlenmeye değer bulunmamayı ifade eden sembolik düzende susturulmak ve dışlanmak da kolayca nicelleştirilemeyen yoksulluk göstergeleri¹³ arasında sayılmalıdır (Erdoğan, N, 2002: 29, 31 ve 40). Sadece gelir veya servet birikimiyle sınırlı olmayan iktidar olgusu, toplumda varolan hiyerarşik ve dikey ilişkileri bu yapıya göre yeniden düzenlemektedir. Gündelik yaşamın yapısını belirleyen sosyal piramit, siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel hiyerarşilerin bir toplamı olarak algılanmalıdır. Nicelleştirilemeyen ancak kolaylıkla algılanabilen ideolojik-siyasal söylem üretme, kapasite artırımı ve toplumsal ve sembolik alanda temsil edilebilme gibi göstergeler bu piramitte bulunan konumla ilişkilidir. Bu çerçevede düşünüldüğünde nicel olarak ifade edilemeyen bu iktidar piramidinin, salt parasal gelir veya diğer sınırlı göstergelerle tanımlanmaya çalışılmasının neden eksik kaldığı da anlaşılmaktadır. Bu çerçevede yoksulluk, bu piramidin tepesinde olanların sahip olduğu iktidar, güç, kapasite ve karar verici pozisyonlara sahip olma süreçlerinden mahrum olma durumu ile de yakından ilişkilidir. Piramidin şekli ise gücün ve iktidarın, dolayısıyla yoksulluğun da, toplumsal olarak nasıl bir dağılıma sahip olduğuna işaret eder.

Yoksulluğun tanımlanmasında karşılaşılan bir diğer temel sorun yoksulluğun kendisi ile, yoksulluğa neden olan etmenlerin ve yoksulluk görünümünün ayrıştırılması meselesidir. İncelenen etmenlerden birinin yoksulluğu tetiklemesi veya yoksulluğun belirtisi olduğunun saptanması, bu etmeni yoksullukla özdeş kılmaz. Bu konuda en anlamlı katkılardan birini sağlamış olan Amartya Sen, gelir yoksulluğu ve kapasite yoksulluğunu ayrıştırdığı çalışmasında bu düşüncüyü ele almaktadır. Buna göre, geliri yoksulluğun başlıca nedeni olarak görmek için yaygınca kabul gören birçok neden olsa da gelir ile kapasite yoksunluğu ayrıştırmak gereklidir.

Bu gereklilik iki önemli nedene dayanmaktadır. Bunlardan birincisi, gelir ve kapasite ilişkisinin, başta toplumsal roller ve toplumsal cinsiyet olmak üzere birçok özgül nedene bağlı olarak değişken bir özellik arz etmesidir. Reel olarak sabitlenmiş bir gelir düzeyi, farklı

görememe, umutsuzluk ve güvensizlik” gibi unsurları ön plana çıkarmış olmaları bu değerlendirmeleri destekler niteliktedir. Bk. Adaman ve Bulut (2005: 16).

¹³ Daha ileriye giderek, yoksulluk sorununu toplumsal hiyerarşinin doğrudan yansıması olarak algılamak da mümkündür. Bk. Braudel, (1992: 1. cilt:324).

toplumsal koşullar altında farklı kapasite sonuçları verebilir. Örneğin, kadınların toplumsal yaşama katılımının baskı altında olduğu toplumlarda bu sonuçlar daha olumsuz ve çarpıcı olabilir. İkinci olarak, Sen'in 'dezavantajlar bağlantısı' olarak tanımladığı, gelir ile işlevler arasında öznel dezavantajlara bağlı olarak oluşabilecek düzensizlikler gelmektedir. Buna göre, yaşlılık ve sakatlık gibi durumlar hem bireyin gelir edinme kapasitesini azaltır, hem de elde edilen gelirin işlevlere dönüştürülmesindeki verimi düşürür (Sen, 2004:128). Bu nedenlerle, gelirin nihai kapasite üzerindeki etkisi koşullu ve kısmî olduğundan fertlerin yoksulluk düzeyleri incelenirken, araç durumunda olan gelirden çok, amaç durumunda olan bireyin eyleyebilme kapasitesinin ele alınması gerekir. Başka bir deyişle bireyin yoksulluğu, bütün olgulardan soyutlanmış bir araç olarak gelir tarafından değil, gelirin de içinde olduğu toplumsal cinsiyet, üretim araçları mülkiyetinin dağılımı ve bireysel dezavantajlar gibi çok sayıda etmen tarafından belirlenen toplumsal piramit içindeki konumlanma ile açıklanmalıdır. Sorunun tüm boyutları ile ortaya konulması ise, sadece daha gerçekçi yoksulluk tanımlarına ulaşmamızı sağlamakla sınırlı kalmayıp, yoksulluk sorununun çözümüne ilişkin önlemlerin de daha kökten ve bütüncül olmasını gerekli kılmaktadır.

3. TÜRKİYE'DE YOKSULLUKLA MÜCADELE

Türkiye'deki yoksulluk yazınında, yoksullukla mücadele yöntemlerinin, yoksulluğun tanımı ve ölçülmesi sorunlarına kıyasla daha az yer tuttuğu görülmektedir. Bu durum, yoksulluk sorununun çözümünü büyümeye devreden dolaylı yaklaşımın geri plandaki etkisini göstermesi açısından çarpıcıdır. Öte yandan, dolaysız yaklaşım kapsamında değerlendirilebilecek etkinlik ve önlemlerin de yoksullukla mücadele programı içinde ihmal edilemez boyutlarda yer aldıkları görülmektedir.

İlk olarak 1976 yılında yoksul, yaşlı, mâlûl ve sakatlara aylık ödeme yapılmaya başlandıysa da bu ödeme zamanla değerini yitirmiş ve güdük bir araç olarak kalmıştır (Sallan Gül, 2003:54). Günümüzde yoksullukla mücadelenin en önemli dolaysız araçlarından olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) ise İstikrar ve Yapısal Uyum Programı'nın uygulandığı bir yıl olan 1986'da kurulmuştur. Fon'un temel kuruluş amacı sosyal güvenlik şemsiyesi altında olmayan, yoksul, kimsesiz, muhtaç ve düşkün vatandaşlara yönelik devletin tüm sosyal sorumluluklarını yerine getirmektir. Yeni düzenleme ile Başbakanlığa bağlı bir genel müdürlüğe dönüştürülen kurumun uygulayıcıları illerde ve ilçelerde faaliyet gösteren ve sayısı 931'e ulaşan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'dır. SYDTF tarafından bu vakıflara aktarılan gelirin kaynakları ise diğer fonlardan

yapılan aktarmalar, gelir ve kurumlar vergisi çerçevesinde alınan ilave % 4 vergiler, trafik cezalarının yarısı, Radyo Televizyon Üst Kurulu gelirlerinin % 15'i ve çeşitli kaynaklardan sağlanan bağışlardır (Bilgili, 2003:23). İhtiyaç sahipleri vakıflara başvurarak çeşitli sosyal yardım programlarından yararlanabilmektedir. Sağlık, eğitim, proje, gıda-yakacak yardımları ve periyodik yardımlar bu kapsamda uygulanan sosyal yardım programlarını oluşturmaktadır. Daha 1996 yılında gıda, yakacak ve giyecek gibi gereksinimleri için vakfa başvuranların sayısı Türkiye nüfusunun % 8'i olan 4 milyon 382 bine ulaşmıştır (Şenses, 1999:431). 2001-2002 öğretim yılında taşınmalı eğitime katılan yoksul öğrencilere öğle yemeği olarak verilmesi için 57,4 trilyon TL, bir sonraki yıl ise yoksul aile çocuklarının kitap ve kırtasiye gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması için 35,5 trilyon TL'lik kaynak ayrılmıştır (Bilgili, 2003:27). Ayrıca, 1991 yılında başlatılan yeşil kart uygulaması ile herhangi bir sosyal güvencesi olmayan yoksullara ücretsiz sağlık hizmeti verilmeye başlanmıştır. 2003 yılının ilk beş ayı itibarıyla yeşil kart uygulamasından yararlanan kişi sayısı 13 milyon 266 bin kişiye ulaşmıştır (Sallan Gül, 2003:57).

2001 krizi sonrasında uygulamaya konan ekonomik programın desteklenmesi amacıyla IMF ve Dünya Bankası tarafından Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) çerçevesinde sağlanan 500 milyon dolarlık kredi, kısa vadede krizin yoksullar üzerindeki olumsuz etkilerini, uzun vadede de sosyal riski azaltmak amacıyla SYDTF'nin kullanımına sunulmuştur. Bu çerçevede, 'okula devam paketi' olarak adlandırılan program yoluyla 1 milyon 50 bin çocuğa yönelik olarak toplam 52,5 trilyon TL'lik destek sağlanmıştır. Gıda, yakacak ve sağlık yardımları ile birlikte sağlanan toplam yardım miktarı 142 trilyon 532 milyar TL'ye ulaşmıştır.

Yoksullukla mücadele doğrultusundaki olumlu katkılarına karşın, SYDTF kapsamındaki uygulamaların etkili bir biçimde yürütüldüğünü söylemek mümkün değildir. Kurumun resmî görüntüsü, sivil toplum örgütleri ile dayanışma eksikliği, kaynak yapısının düzensizliği sonucu yardım dağıtımlarının periyodikleşmemesi (Sallan Gül, 2003:56), yardımlardan yararlanacakların seçimindeki gelişigüzel ve keyfilik, yardımların çoğunlukla hedef kitle dışına taşması ve yardımların zaman zaman iktidardaki partilerin oy beklentisine göre biçimlenme eğilimi göstererek patronaj ilişkilerini güçlendirmesi gibi unsurlar SYDTF'nin uygulamadaki temel sorunları arasında yer almaktadır.

Türkiye'de yoksullukla mücadelede doğrudan yaklaşım çerçevesinde değerlendirilebilecek diğer uygulamalar arasında sivil toplum örgütlerinin sağladıkları yardımlar ve mikro kredi uygulamaları sayılabilir. Örneğin, aynı adı taşıyan bir televizyon programından hareketle etkinlik gösteren Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği

ve benzeri örgütlenmeler ülke çapında bağış toplamakta ve bunları aynî ve nakdî yardımlar olarak ihtiyaç sahiplerine dağıtmaktadır. Önemli boyutlara ulaştığı tahmin edilmekle birlikte sivil toplum örgütlerinin sosyal yardım alanındaki uygulamalarına ve formel olmayan yollardan kişiden kişiye yapılan yardımlara ilişkin güvenilir istatistiksel veri bulunmamaktadır. Mikro kredi uygulamalarının temel amacı ise, mevcut finansal sistemden yararlanamayan yoksul kesimlerin, küçük miktarlı ve kısa vadeli kredilerle kendilerine ait küçük çaplı iş kurabilmelerine olanak sağlamaktır.¹⁴

Türkiye’de Diyarbakır Valiliğine bağlı SYDTF, Türkiye İsrافی Önleme Vakfı ve Grameen Trust işbirliği ile ‘Türkiye Grameen mikro kredi Projesi’ adıyla Haziran 2003’te Diyarbakır’da başlatılan pilot uygulama ilgi çeken bir uygulama olmuştur. Bu çerçevede % 20 oranında hizmet bedeliyle birlikte haftalık ödemelerle geri alınmak kaydıyla ortalama bir milyar TL’ye kadar olan krediler yoksul insanlara teminatsız olarak verilmektedir. Kredi geri alınma oranı yüzde yüze yaklaşan proje kapsamında Diyarbakır’da dokuz, Bismil’de 6, ve Ergani’de 6 merkezde Şubat 2005 itibariyle toplam 1400 üyeye yaklaşık 921 milyar TL kredi verilmiştir.¹⁵

Kredi başvurularının kabul edilmesi durumunda krediler bir hafta içinde kullanılmaya başlanması koşuluyla verilmekte ve kredi kullanımından bir hafta sonra başlayan geri ödemeler proje görevlileri tarafından işyerlerinden toplanmaktadır. Ayrıca, kırsal alanlarda toprak sahibi olmayıp kredi kullanmak isteyen bireyler için grup kurma olanağı verilmektedir. Buna göre, yakın akraba olmamak koşuluyla aynı köy veya mahallede yaşayan en az beş kişi bir grup oluşturarak daha büyük kredi dilimlerinden yararlanabilmektedir. Grup içindeki eşyayım, grup üyeleri tarafından seçimle belirlenen bir başkan ve bir sekreter aracılığıyla sağlanmakta ve krediler genellikle terzilik, el işi yapımı ve satışı ve buz üretimi gibi iş alanlarında değerlendirilmektedir. Öte yandan, İstanbul ve çevresinde etkinlik gösteren Kadın Emegini Destekleme Vakfı’na bağlı mikro kredi işletmesi de Eylül 2004 sonu itibariyle 450 milyar TL’yi 1700 den fazla kredi dilimi şeklinde kadınlara dağıtmıştır. Dağıtılan kredilerin % 56’sı ticaret, % 40’ı imalat ve % 4’ü ise hizmet sektöründe kullanılmıştır (KEDV, 2004).

Yoksul insanlara hibe şeklindeki yardımlar yerine, iş kurma olanağı sağlanması gibi ilk bakışta çekici bir ilkeden hareket eden mikro kredi uygulamasının yoksullukla baş etme stratejisi olarak başarısı tartışmalı bir konudur. İlk ve en yaygın biçimde uygulandığı

¹⁴ İlk kez 1976 yılında Bangladeş’te başlayan mikro kredi uygulaması, 1983 yılından bu yana Grameen Bankası adıyla bağımsız bir banka bünyesinde sürdürülmektedir. Ağustos 2003 tarihi itibariyle 2.835.751 üyesi bulunan banka, % 88’i kadınlardan oluşan üyelerine her ay 12 milyon dolar kredi verecek düzeye ulaşmıştır.

¹⁵ Bk. Akgül, (2003:24) ve Matin, (2005).

Bangladeş'te dahi projenin yoksulluğı azaltma açısından başarılı olduğu (Khandker, 1998) ya da olmadığı (Morduch, 1998) yönünde yaklaşımlar vardır.¹⁶

Diyarbakır pilot uygulamasında da görüldüğü gibi, mikro kredi sistemi, kendi ayakları üzerinde duran ve kaynağı alışılagelmiş uygulamalardan farklı bir yoksullukla mücadele yöntemi olmaktan çok, büyük oranda geleneksel yoksullukla mücadele fonlarının aktarımıyla ve uluslararası katkılarla beslenen bir program olmuştur. Kapsayıcılık açısından da mikro kredi uygulaması, yoksullukla iş sahibi olamamayı özdeşleştirerek, Türkiye'deki yoksulların % 53'ünü oluşturan çalışan yoksulları (Akgöl, 2003) dışlayarak, yoksullukla mücadele gibi genel bir hedefe sahip olmadığı kuşkusunu yaratmaktadır.¹⁷ Her ne kadar ortalama düzeyi 700 milyon TL'ye ulaşan krediler bu olanaktan yararlanabilen yoksul insanlar için anlamlı bir miktar sayılrsa da mikro kredi uygulamasından yararlananların toplam yoksul sayısının son derece düşük bir oranını oluşturması uygulamanın yoksullukla mücadele kapsamında henüz yeterli bir konuma ulaşamadığını göstermektedir. Bu kapsamda verilen kredilerin günlük tüketim ihtiyaçlarının karşılanması yanında, çoğunlukla elişi, dantel ve basit tuhafıye mallarının üretimi ve satışı amacıyla kullanıldığı düşünöldüğünde, sınırlı pazarlama olanakları karşısında mevcut kredi miktarının artmasının bile çözüm olamayacağı anlaşılmaktadır. Sınırlı bir kesim için iş olanaklarını geliştirici özellikler taşıyan bu uygulamanın tüm yoksullar tarafından başarıyla uygulanma şansı doğal olarak son derece zayıftır. Başka bir deyişle, mevcut koşullar ve uygulaması ile mikro kredi sistemi, kendi işleyişi gereği yoksulluk sorununa genel bir çözüm sunmaktan uzaktır; böyle bir hedefi de yoktur.

Yukarıda ana hatları çizilen yoksullukla mücadele uygulamaları genel olarak değerlendirildiğinde ortaya çıkan tablo kısaca şöyle özetlenebilir. Üretim araçları mülkiyetinin yapısına, ekonomik sistemin işleyiş prensiplerine ve bunların ötesinde toplumsal güç ilişkilerine bağlı olarak ortaya çıkan yoksulluk sorunu, bu unsurlar tümöyle veri kabul edilerek özölmeye çalışılmaktadır. Bu çerçeve, yoksulların kent merkezlerinden ve 'saygın' semtlerden koparılıp gecekondulara yığılması gibi, yoksulluk sorunu da gelir dağılımı ve istihdam gibi iktisadi alanlardan koparılıp, sosyal yardım alanlarına hapsedilmek istenmektedir. Kamu harcamalarının ve vergi sisteminin gelirlerin yeniden dağıtım rolü göz ardı edilirken bu araçların etkisiyle perçinlenen adaletsiz gelir dağılımının kısmen

¹⁶ Bangladeş için yapılan bir çalışmada mikro kredi almış olmanın gıda ve gıda dışı tüketim seviyesiyle ölçölen yoksulluk düzeyine istatistiksel olarak anlamlı bir katkı sağlayamadığı sonucuna varılmıştır (Hoque, 2004).

¹⁷ Türkiye'deki uygulamanın kapsamlı bir ilk değerlendirmesine göre (Adaman ve Bulut, 2005) mikro krediden yararlananların önemli bir kısmının krediyi yeni bir iş kurmak yerine mevcut işini büyütmek için kullanıyor olması programın en yoksul kesimlere ulaşmakta zorlandığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

denetlenmesi işi sosyal yardımlara havale edilmektedir. Uygulanan neoliberal politikalar ve bunun sonucunda ağırlaşan istihdam ve işsizlik olgularından da bağımsız olarak tartışılmak istenen yoksulluk sorununun çözümü böylece kendi nedenlerinden farklı yerlerde aranmaktadır.

Türkiye örneğinde bu bağlamda ortaya çıkan bir diğer önemli sorun da yoksullukla mücadele önlemlerinin tasarım ve uygulanmasında yoksulluk profilinin önemli ölçüde göz ardı edilmesidir. Mevcut çalışmaların ortaya koyduğu yoksulluk profiliyle yoksullukla mücadele programları arasındaki en temel tutarsızlık toplam yoksulluk içinde önemli bir yer tuttuğu ve gerek mutlak gerekse göreceli yoksulluk tanımlarına göre oransal olarak ülke ortalamasının çok üzerinde seyrettiği anlaşılan kırsal yoksulluğun bu programlar tarafından yeterli derecede önemsenmemesidir.¹⁸ Aynı bağlamda çoğunlukla göz ardı edilen bir başka uyumsuzluk başta yoksullukla mücadele programlarını tasarlayanlar olmak üzere yoksul kesimlerin dışındaki paydaşların yoksulluk göstergesi olarak gelir düzeyi üzerine odaklanmalarına karşın yoksulların yer yer gelir-dışı etmenleri ön plana çıkarmalarıdır.¹⁹

Bir önceki bölümde gösterildiği gibi, coğrafi bölgeye veya yerleşim yerine göre farklı özellikler taşıyan yoksulluk, homojen dağılımlı bir olguymuş gibi ele alınmakta ve sosyal yardım dağıtımında kentsel vurgu ağırlık kazanmaktadır. Örneğin, Batı bölgelerine oranla yardım başvurularının en az on kat yüksek olduğu²⁰ Güneydoğu ve Doğu Anadolu bölgelerine aktarılan SYDTF yardımları Batı bölgelerine oranla ancak % 50 daha fazladır (Bilgili, 2003:27; Şenses, 1999: 431). Son olarak, mevcut yoksullukla mücadele yaklaşımının yiyecek, giyecek ve yakacak gibi temel gereksinimleri kapsayan mutlak yoksulluk çerçevesinin dışına çıkabildiğini söylemek mümkün değildir. Son yıllarda ‘Okula devam paketi’ ve yeşil kart gibi eğitim ve sağlık harcamalarına anlamlı ölçülerde kaynak ayrılmışsa da, yoksulluk kavramı henüz seçenekleri ve kapasitelerin genişletilmesini de içeren insanî gelişme bakış açısıyla tanımlanmamaktadır. Dolayısıyla, mevcut yoksullukla mücadele programlarının, yoksulluk araştırmaları sonucunda ortaya çıkan yoksulluk profilini ve farklı veri ve bakış açıları sunan araştırmaları yeterince dikkate almadığı söylenebilir.

¹⁸ Kırsal yoksulluğun önemine ilişkin bir tartışma için bk. Koç (2005).

¹⁹ Bu noktada bk. Adaman ve Bulut (2005:17).

²⁰ Diyarbakır’da başvuruların sayısı il nüfusunun üçte birine ulaşmıştır, bkz. Bilgili (2003).

4. BÜYÜME VE YOKSULLUK İLİŞKİSİ: HİNDİSTAN-KERALA ÖRNEĞİ

Büyümeyle yoksulluk arasındaki ilişki büyüme ile gelir dağılımı ilişkisini de içeren oldukça karmaşık bir yapıya sahiptir. Oysa bir önceki bölümde de belirtildiği gibi, Türkiye’de bu durum büyük ölçüde göz ardı edilmekte ve yoksulluk sorununun çözüm arayışları büyüme üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu nedenle büyüme yoksulluk ilişkisini Hindistan örneğinden yararlanarak bu bölümde tartışmak anlamlı olacaktır. Simon Kuznets tarafından geliştirilen Ters-U Hipotezi’ne göre, büyüme süreci, başlangıçta kaynakların düşük üretkenliğe sahip sektörlerden yüksek üretkenliğe sahip sektörlerle transferi sonucunda, eşitsizlik düzeyinin giderek artmasına, daha yüksek kişi başına gelir düzeylerine ulaşıldığında ise azalmasına neden olmaktadır (Fields, 2001). Aynı şekilde daha güncel çalışmalarda da eşitsizliğin, büyüme süreci yoksulluğu azaltıcı bir rotaya girene kadar katlanılması gereken bir maliyet olduğu öne sürülmektedir²¹

Büyüme sürecinin yoksulluk oranlarına etkisi, yoksulluk oranlarındaki değişim ‘büyüme etkisi’ ve ‘yeniden dağılım etkisi’ olarak iki alt kategoriye ayrıştırılarak gözlemlenmektedir (Datt&Ravallion, 1999:6). Buna göre, büyüme etkisi genel olarak ortalama gelirdeki artışın, yeniden dağılım etkisi ise gelir dağılımındaki değişikliklerin yoksulluk üzerindeki etkilerini ayrı ayrı göstermektedir.

Büyüme sürecinin gelir dağılımı açısından homojen olmaması, homojenliği olumsuz yönde etkileyen etkenlerin neler olduğu sorusunu gündeme getirmektedir. Ravallion (2004), yoksulluk oranlarının büyümeye gösterdikleri tepkiyi gösteren “yoksulluğun büyüme esnekliğinin” belirli örneklerde farklılaştığını saptamış ve bu farklılaşmanın başlangıçtaki eşitsizlik düzeyi ve eşitsizliğin zaman içindeki seyri olmak üzere iki ana nedenden kaynaklandığını ileri sürmüştür. Başlangıçtaki eşitsizlik düzeyi arttıkça yoksulluk oranının büyümeye tepkisi azalmaktadır. Örneğin, altyapı ve sosyal hizmetlere erişimdeki eşitsizlik yoksul kesimlerin büyüme sürecinden faydalanma düzeylerini azaltmaktadır. Büyümenin coğrafi ve sektörel dağılımı da yoksulluğun büyüme esnekliğini etkilemektedir. Bunun gibi, verili bir büyüme düzeyinde, daha yüksek düzeydeki kırsal altyapı göstergeleri ve insanî gelişme değerleri yoksulluk düzeyinin daha fazla azalmasını sağlamaktadır. Büyümenin yoksulluk azaltıcı etkisini belirleyen etmenlerin fark edilmesi sonucunda daha genel bir kavram olan büyüme yerine yoksul yanlısı büyüme önem kazanmış ve ülkelerarası karşılaştırmalarda başlangıç koşulları ve büyüme sürecinin özgüllükleri analize giderek daha fazla katılmaya başlanmıştır.

²¹ Ayrıntı için bk. Şenses (2001).

Dünya nüfusunun yaklaşık altıda birini barındıran Hindistan, her üç vatandaşından birinin yoksulluk sınırının altında yaşaması ve toplam 300 milyona varan yoksul nüfusu ile yoksullukla mücadele açısından ilgi çekici bir ülkedir. Kendi yoksullukla mücadele sürecinde eyaletler düzeyinde değişik koşullar, farklı yoksulluk oranları ve bir çok farklı yoksullukla mücadele uygulamalarının geçerli olduğu Hindistan, bu çeşitliliği sayesinde yoksullukla ilgili düşüncelerin örneklenebileceği zengin bir deneyim birikimi sunmaktadır. Gerek farklı başlangıç koşulları ve büyüme oranlarının varlığı, gerekse bunlara ilişkin düzenli veri kaynakları, eyaletler temelinde farklı başlangıç koşullarının büyüme üzerindeki etkisinin, büyümenin yoksulluğu etkileme derecesinin ve bütünüyle yoksullukla mücadele deneyiminin ayrıntılı olarak incelenebilmesine olanak sağlamaktadır.

Büyümenin yoksulluk oranlarına etkisini gözlemek amacıyla yukarıda anılan ayrıştırma yöntemi kullanıldığında 1983-84 ve 1993-94 yılları arasındaki dönemde yoksulluk oranlarının düşmesinde hem büyümenin hem de yeniden dağılımın katkısı varken, 1993-94 ve 1999-2000 döneminde yeniden dağılım etkisinin yoksulluk azaltıcı özelliğini yitirip bizzat yoksulluk yaratan bir konuma geldiği gözlenmektedir (Dhongde, 2002). Yüksek büyüme hızlarının gözlemlendiği liberasyon döneminde gelir dağılımının özellikle kentsel alanlarda yoksulların aleyhine bir gelişme göstererek bozulması bu sonuçta etkili olmuştur.²²

Büyümenin yoksulluk giderici etkisini 1983-2000 dönemi için 15 ana eyalete ilişkin verileri kullanarak inceleyen bir çalışmada da (Nayyar, 2005), büyümenin yoksullukla mücadele için gerekli ancak yeterli olmadığı sonucuna varılmıştır. Buna göre, yoksulluğun yoğun olduğu kırsal bölgelerde kafa sayım oranında istatistiksel olarak anlamlı değişikliklere neden olan etmenler yoksullukla mücadele programları çerçevesinde yapılan kamu harcamaları ve yoksulların reel gelirinde oynamalara neden olan yüksek enflasyon oranlarıdır. Büyüme sürecinde yoksulluk oranlarının değişimini etkileyen başlangıç koşulları arasında ise temel eğitimin yaygınlığı, özellikle toprak mülkiyeti temelinde gözlenen eşitsiz mülkiyet yapısı, altyapı olanaklarına erişim ve sosyal ve siyasal kurumsal yapıların gelişmişlik düzeyi ön plana çıkmaktadır. Başka bir deyişle, hızlı büyümenin gerçekleşmesi durumunda dahi yoksulluk oranlarındaki azalma yukarıda belirtilen başlangıç koşullarına bağlı bir yol izleyecektir.

Yoksulluk ve büyüme arasındaki ilişkide büyüme dışındaki etmenlerin önemine dikkat çeken önemli bir örnek Hindistan'ın Kerala eyaletidir. 1960'lı yıllarda Hindistan'ın en yoksul

²² Son yıllarda hızlı büyüme ve yoksullukla mücadele konusunda başarılarıyla dikkatleri üzerinde toplayan Hindistan ve özellikle Çin'de eşitsizliklerin arttığı ve hızlı büyümenin olumlu etkilerinin kırsal kesimde yaşayan kitlelere ulaşmadığı gözlenmektedir. Bk. Kahn ve Yardley (2004).

eyaletlerinden biri olan Kerala, sonraki dönemlerde sergilediği yüksek insanî gelişme performansı ile 1990'lı yıllarda gerçekleştirilen liberasyona bağlı büyüme sürecine en olumlu tepki veren eyaletlerden biri olmuştur. 1960 ve 1994 yılları arasında yılda ortalama % 3 olarak gerçekleşen tarım dışı büyümeye karşısında yoksulluk oranındaki azalma % 2,5 olarak gerçekleşmiş ve yoksulluğun büyüme esnekliği açısından Hindistan'ın en başarılı eyaleti olmuştur (Datt&Ravallion, 1999:32). 1970-71 ve 1986-87 yılları arasını kapsayan dönemde Kerala'nın kişi başına yıllık ortalama büyüme oranının % 0,53 ile Hindistan ortalaması olan % 1,88'in çok altında kalmış olmasına karşın yoksullukla mücadele açısından bu derece etkili bir performansa ulaşmasının arkasında eyaletin yüksek insanî gelişme oranları yatmaktadır.

1970'li yıllarda daha yüksek yoksulluk oranlarına sahip olmasına ve sonraki yıllarda ortalama büyüme performansının Hindistan ortalamasının oldukça altında kalmasına karşın, 1993-94 yıllarına gelindiğinde Kerala'nın yoksulluk oranı Hindistan ortalamasının altına inebilmiştir (Tablo 3) . Aynı zaman aralığında bebek ölüm oranında yaklaşık dokuz kat, çocuklarda yetersiz beslenme oranında erkeklerde yaklaşık dört kat ve kızlarda yaklaşık altı kat daha düşük oranlara ulaşarak gelişmiş ülke oranlarına yaklaşmış, erkek ve kız çocukların doğumda yaşam beklentisi değerleri açısından ise birçok gelişmiş ülke oranlarını aşmıştır. Yüksek insanî gelişme değerleri ve göreceli olarak düşük eşitsizlik değerleri ile Kerala, 1993-94 ve 1999-2000 yılları arasında üstelik % 4,01'lik yıllık ortalama büyüme hızına ulaşarak liberasyona en olumlu tepki veren eyaletler arasında yer almıştır (Deaton&Dreze, 2002).

Tablo 3. Kerala'da İnsani Gelişme Göstergeleri

Gösterge	Dönem	Kerala	Hindistan
Kafa Sayım Endeksine Göre Yoksulluk Oranları	1973-74	59.8	54.9
	1993-94	25.4	36.0
Doğumda Yaşam Beklentisi (yıl)	1951-61 E	45.3	35.7
	K	57.4	43.5
	1990-92 E	68.8	59.0
	K	74.4	59.4
Bebek Ölüm Oranı (Binde)	1951-60	120.0	140.0
	1993	13.0	74.0
Çocuklarda Beslenme Yetersizliği (%)	1975-79 E	10.2	14.6
	K	10.4	15.3
	1988-90 E	2.4	9.0
	K	1.6	9.0

Kaynak: Kannan (1999)

Bu olumlu performansın ortaya çıkmasında uzun yıllar boyunca istikrarlı bir şekilde sürdürülen kamu harcama politikaları önemli bir rol oynamıştır. Örneğin, gayri sâfi hâsılanın % 4'ü ile % 6'sı arasında bir orana ulaşan eğitim harcamaları sonucunda, Kerala 2002-2003 yıllarında toplam 12,271 okul ve kilometrekare başına bir ilköğretim okulu ile Hindistan'da eğitim göstergeleri açısından çok önemli bir konuma ulaşmıştır (Chakraborty, 2005). Eğitim ve sağlık harcamaları ile yükseltilecek işgücü kalitesi işçilerin ülke dışında çalışma olanaklarını artırmış ve bunun sonucunda artan işçi gelirlerinin özel harcamalara ivme kazandırmasının da katkısıyla yoksulluk giderici kamu harcamaları, düşük büyüme oranlarına karşın, uzun yıllar boyunca yüksek düzeylerde sürdürülebilmektedir²³.

Kerala deneyiminin yoksullukla mücadele yaklaşımı açısından önemi, temelde, büyümeye odaklanmış bir yaklaşımın karşısında farklı seçenekler bulunduğunu göstermesinden kaynaklanmaktadır. Yoksullukla mücadelede dolaylı yaklaşımın öngördüğü, büyüme odaklı politikaların yarattığı eşitsizlik ve yoksulluğun sosyal yardımlarla kısmen giderilmesi yaklaşımının aksine, Kerala'da yoksullukla mücadele kendi başına ekonomik ve sosyal politika amacı olarak benimsenmiştir. Yoksullukla mücadele hayırsever bir yardım programı olarak değil, eğitim, sağlık ve altyapı harcamalarını da kapsayan ekonomik ve sosyal bir kalkınma programı olarak tasarlanıp uygulamaya konmuştur. Kerala deneyimi, yoksulluk tanımının insanî gelişme gibi gelir dışı kategorileri de kapsamaması durumunda, sadece geliri değil, aynı zamanda kapasiteyi ve yapabilirliği artırma yolunda atılan adımların ve özellikle eşitlikçi bir politika doğrultusunda eğitim ve sağlık hizmetleri ile yeterli altyapıya erişim olanaklarının genişletilmesinin yoksullukla mücadele programları açısından önemine işaret etmektedir.

Gelir artışı, ancak kapasite artışına olanak verdiği ölçüde anlamlıdır. Oysa, eğitim, sağlık ve eşitlik gibi unsurlar kapasitenin artışına doğrudan olanak tanımaktadır. Bu nedenle de gelir artışına imkan vermemeleri durumda bile ulaşılması gereken hedefler olmak durumundadırlar. Başka bir deyişle, Kerala deneyimi yüksek insanî gelişme düzeylerinin büyüme süreci için destekleyici unsurlar olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Ancak bu unsurların, büyüme sürecine anlamlı bir katkısının olmaması durumunda bile, doğrudan kapasite artırımı sağlamaları nedeniyle, salt kendi katkıları açısından yoksullukla mücadele programlarının ana unsurları arasında yer almaları gerekmektedir.

²³ Kerala ekonomisinin liberasyon sürecine belirli alanlarda olumlu tepki vermesinin yanı sıra eleştirilen ve kaygı veren özellikleri de bulunmaktadır. İşgücünün örgütlülüğüne atfedilen yüksek reel ücretler ve bununla ilişkili olarak eğitilmiş işsizlik, emek üretkenliğinin artırılması sorunları ve büyümenin sürdürülebilirliği bunların başında gelmektedir. Bk. Kanan (2005).

5. SONUÇ

Türkiye’de yoksulluğun ulaştığı önemli boyutlara ek olarak, yoksulluğun yeterli bir kavramsal düzeyde tanımlanmaması ve yoksullukla mücadele programlarının bu tür bir tanım ekseninde oluşturulmamış olması ve dağınık görünümü de aşılması gereken temel sorunlar arasında yer almaktadır. Oysa, yoksulluk sorununun karmaşık yapısı, analitik düzlemde indirgemeci yaklaşımlara ve yoksullukla mücadele alanında bütünsellikten uzak çabalara şans tanımamaktadır.

Yoksulluk sorununa ilişkin olarak ön plana çıkan değişik çözüm seçenekleri, sorunun nasıl tanımlandığı ile doğrudan ilişkilidir. Yoksulluğun sadece gelire bağlı bir kategori olarak ele alınması, elbette gelir değişimlerini yoksullukla mücadele programlarının merkezine yerleştirecektir. Basitleştirici bir varsayımla yapılan bu tanım çerçevesinde, ekonomik büyümenin yeniden dağıtım etkisinin sıfır veya sıfıra yakın olması düşünülerek, yoksullukla mücadele alanı büyümeye terk edilmek istenmektedir. Bu yaklaşım bu çalışmada iki farklı noktadan eleştirilmiştir. Bunlardan birincisi, büyüme sürecinin yeniden dağılım anlamında nötr olmadığı ve Hindistan ve özellikle Kerala Eyaleti örneğinde görüldüğü gibi, bu sürecin başlangıçtaki eşitsizlik düzeyi, altyapıya erişim olanakları, eğitim ve sağlık göstergeleri ve kurumsal düzenlemeler gibi özgül koşullara bağlı olarak farklı sonuçlarının olacağı noktasıdır. İkinci eleştiri noktası ise, yoksulluk tanımına ilişkindir. Büyümenin ve onun sonunda sağlanacak gelir artışının yoksulluğun azaltılmasına katkısı ancak kapasiteye dönüştürülebilmesi ile mümkündür. Bir bütün olarak bakıldığında yoksulluk, toplumsal ve kişisel dezavantajlarla yüksek oranda bağlantılıdır. Bu anlamda büyüme odaklı dolaylı yaklaşımın düştüğü temel hatalardan biri yoksulluğun kendisi ve yoksulluğu destekleyen etmenlerin, başka bir deyişle olgunun kendisi ile olgunun yansımalarının karıştırılmasıdır. Büyümenin gelir artışına yol açarak yoksulluğu azaltması, ancak toplumsal ilişkilerde dezavantaj ve kapasite değişimi yoluyla oluşturduğu dönüşüm izlenerek ele alınabilir.

Türkiye’deki yoksullukla mücadele programları, yukarıda kısaca değinilen yaklaşımlar çerçevesinde değerlendirildiğinde ortaya çıkan tablo ümit verici değildir. Yoksulluk profilini istatistiksel olarak ortaya koyan çalışmalar gelir odaklı bir yaklaşım üzerinde yoğunlaşırken, gelir dışı kategorileri değerlendiren çalışmalar karşılaştırılabilir sayısal sonuçlar üretememektedir. Bunun sonucunda ortaya konan Türkiye yoksulluk profili yalnızca gelir odaklı bir nitelik arz ederek, dolaylı yaklaşımın kolay bir çözüm olarak benimsenmesine yol açmaktadır. Yoksullukla mücadele programları, uzun vadeli ekonomik ve sosyal politikaların bir parçası olarak ele alınmamakta, bunun yerine dezavantajlı konumda olduğuna karar

verilen kişilere yönelik sosyal yardımlarla sınırlı kalmaktadır. Uygulamalara ilişkin değerlendirme ve gözlemler bu yardımların yoksulluk profili ekseninde oluşturulmuş ayrıntılı bir programa göre değil, belirli toplumsal ve kişisel ilişkiler üzerinden belirlenen günübürlük kararlar çerçevesinde yapıldığı izlenimi yaratmaktadır.

Yoksullukla mücadele programlarının genel bir strateji çerçevesinde öncelikle yoksulluğun en yoğun olduğu anlaşılan genel olarak kırsal kesime daha özel olarak da Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleriyle Karadeniz Bölgesi'ne ağırlık vermesi gerekmektedir. Kentsel yoksulluğun kökeninde de bir ölçüde kırsal kesimden ve özellikle bu bölgelerden göçlerin yattığı göz ardı edilmemelidir. Türkiye'de kadınların başta eğitim olmak üzere insanî gelişme kıstaslarına göre dezavantajlı konumda olması, gerek kırsal gerek kentsel alanlarda çocuk istihdamının eğitim sürelerini ve kalitesini de engelleyecek boyutlara ulaşması ve özürü yurttaş sayısının toplam nüfusa oran olarak da özellikle yüksek olması yine bu bağlamda önemle üzerinde durulması gereken konular arasında yer almalıdır.²⁴

Yoksullukla mücadele alanında atılım yapılabilmesi için oluşturulacak stratejinin yoksulluk profilinin ayrıntılarını dikkate alması ve genel geçer önlemler yerine farklı yoksul bölge ve kesimlerin gereksinimlerine yönelik önlemler geliştirebilen esnek bir yapıda tasarlanması gerekmektedir. Aynı önlemlerden oluşan bir yoksullukla mücadele programı yerine değişik yoksul kesimler ve değişik dönemler için farklı unsurlardan oluşan çeşitlendirilmiş programların tasarlanmasında büyük yarar vardır. Bu esnek yapı içinde belirli yoksul bölge ve kesimlerde, örneğin sağlık ve eğitim, diğerlerinde giyecek ve yakacaktan oluşan aynî yardımlar ve/veya nakdî yardımlar önem kazanabilecektir. Bu doğrultudaki bir tasarım yoksullukla mücadele gündemini bugünkü ağırlıkla Dünya Bankası odaklı tekdüze yaklaşımdan kurtarıp yerel koşullarla daha yakından ilişkili özgün bir yapıya kavuşturabilir. Diğer kurumsal alanlarda olduğu gibi yoksullukla mücadele alanındaki deneyimlerin de bir ülkeden diğerine kolaylıkla taşınabilir nitelikte olmadığı göz ardı edilmemelidir.²⁵

Son yıllarda yapılan bazı alan çalışmaları geleneksel dayanışma ağlarının eski önemini yitirmekte olduğunu göstermektedir.²⁶ Bu gözlem devletin yoksullukla mücadele alanında daha etkili bir rol üstlenmesi gerektiğine işaret etmektedir. Yoksulluğun işsizlik yanında düşük verimlilik düzeyinde çalışma ve eksik istihdam gibi işgücü piyasası göstergeleriyle ve sağlık ve eğitim başta olmak üzere kamu sosyal hizmet harcamalarıyla yakından ilişkili

²⁴ Bk. Şenses (2005).

²⁵ Bu bağlamda Türkiye'de 2001 krizi sonrasında Dünya Bankası kredilerinin ve daha yakın bir geçmişte uygulamaya konan mikrokredi programının kadınlara yöneltilmesi anlamlı amaçlar taşımakla birlikte erkek-ağırlıklı aile yapısının özelliklerini yeterince dikkate almayan bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir.

²⁶ Bk. örneğin, Işık ve Pınarcıklıoğlu (2001) ve Buğra ve Keyder (2003).

olması bu gerekliliği daha da artırmaktadır. Bu bağlamda ilk akla gelen Doğu, Güneydoğu Anadolu ve Karadeniz bölgelerine ağırlık veren bir yatırım ve sosyal harcama programının hazırlanması ve hızla uygulamaya konmasıdır. Kamu bütçe dengelerinden kaynaklanan kısıtlar karşısında bu programın finansmanı için gerekirse başta AB, Dünya Bankası ve UNDP olmak üzere dış kaynaklara başvurulmalıdır.

Yoksulluğun tanımlanması ve yoksullukla mücadele konusunda yukarıda belirtilen sorunlar karşısında ortaya çıkan temel gereksinim, yoksulluk profilinin kapasite, dezavantajlar ve üretim ve mülkiyet ilişkileri çerçevesinde ortaya konması ve yoksullukla mücadelenin bu profil ekseninde uzun vadeli ekonomik ve sosyal bir program olarak hayata geçirilmesini sağlayacak bir kurumsal yapılanmanın oluşturulmasıdır. Ne yapılması gerektiği bu kadar açıklıkla ortada olmakla birlikte böyle bir program ekseninde atılması gereken adımların neredeyse her biri önemli engellerle karşı karşıyadır. Bu engeller gerek ulusal gerekse uluslararası düzlemlerde kendini hissettirmektedir.

Uluslararası düzlemde, Dünya Bankası ve bir ölçüde de UNDP tarafından belirlenen gündem söylem düzleminde çok güçlü olmakla birlikte uygulamada son derece cılız bir görünüm sergilemektedir. Bretton Woods kuruluşları güdümünde giderek yaygınlaşan neoliberal uygulamalar içinde yoksulluğu belirleyen servet ve gelir dağılımı gibi konulardan ve ulusal ve uluslararası siyasal güç ilişkilerini tartışmaktan ısrarla kaçınıldığı ve yoksullukla mücadele alanının kamu kesiminin sağlayacağı kısıtlı sosyal yardımlarla sivil toplum kuruluşlarının etkinliklerinin belirleyeceği dar bir kapsam içine sıkıştırıldığı gözlenmektedir. Bu durum, bu kuruluşların temel amacının kapsamlı ve etkili bir yoksullukla mücadeleden çok neoliberal politikaların etkinlik alanını genişletmek ve bu politikalardan olası geri dönüşleri önlemek olduğu kuşkusunu yaratmaktadır. Bu kuruluşların diğer ekonomik göstergelere ilişkin uygulaya geldikleri sıkı şartlılık kıstaslarını kapsamlı ve etkili bir yoksullukla mücadele programı için uygulamaktan kaçınmaları bu kuşkuyu daha da artırmaktadır. Güvenlik şemsiyesi yaklaşımı bu politikalardan olumsuz etkilenen kesimlerin zararlarının bir ölçüde giderilmesine, sosyal riskin azaltılması projeleri kanalıyla açılan krediler ise adı üzerinde neoliberal politikalara karşı oluşan tepkilerin yumuşatılmasına yönelik adımlar olarak değerlendirilebilir. Daha da önemlisi, Dünya Bankası neoliberal politikaların tarım, işgücü piyasaları ve sosyal güvenlik gibi alanlara yaygınlaştırılması amacını yoksulluğun azaltılması amacıyla gerçekleştirmektedir.²⁷ Oysa bu amaca yönelik köklü politika değişikliklerinin ve tasarımlarının olası yoksulluk etkilerinin bu kuruluşlarca

²⁷ Bk. Şenses (2004).

araştırıldığına ilişkin bir belirti bulunmamaktadır. Milenyum hedefleri olarak bilinen ve diğer hedefleri yanında dünyadaki yoksulluğun ve açlığın 2015 yılına kadar azaltılmasını hedefleyen programın özellikle Güney Sahra ülkeleri için gerçekleşmeyeceği daha şimdiden belli olmuştur.²⁸ Dış yardımlarını bileşik GSMH'lerinin sadece % 0.5'ine yükseltmelerinin bu hedeflerin gerçekleşmesi için yeterli olduğu bilinirken²⁹, sanayileşmiş ülkelerin âdeta ayak sürüyen kararsız ve isteksiz tutumları yoksullukla mücadele konusunda yeterli bir uluslararası iradenin oluşmadığını açıkça ortaya koymaktadır.

Uluslararası düzlemdeki bu olumsuz görünümün bir yansıması olarak durum, ulusal düzlemde de çok farklı değildir. Devletin ekonomideki rolünün azaltılması Bretton Woods kuruluşlarının oluşturduğu neoliberal gündemin temel amaçlarından biri olarak yaygınlaşırken ortaya çıkan boşluğun bu gündemin ana parametrelerini sorgulamayan sivil toplum kuruluşlarıyla doldurulması amaçlanmaktadır. Yoksullukla mücadele için ayrılan kaynakların düşük düzeyi devletin bu konudaki kararsız tutumunun bir göstergesidir. Öte yandan, yoksullukla mücadele alanının dağınık görünümünün bir başka yansıması olarak bu alandaki sivil toplum kuruluşlarının etkinlik alanlarının birbiriyle örtüştüğü, bazılarının ise çok sınırlı bir amaç çerçevesinde dar kapsamlı bir örgütlenme yapısı içinde oldukları görülmektedir.³⁰

Tarihsel deneyim, devletin yoksullukla mücadele yanlısı bir tutum sergileyebilmesi için birbiriyle yakından ilintili iki koşulun gerekli olduğunu göstermektedir. Bunlardan birincisi, yoksulluğun kamu düzenini tehdit edecek boyutlara ulaşması ikincisi ise yoksulların üst düzeyde örgütlenerek önemli bir çıkar grubu oluşturabilmeleridir. Bu yollardan birincisi, Türkiye'de toplumsal tepkilerin çok derin ekonomik kriz dönemlerinde dahi süreklilik kazanamayan cılız bir görünüm sergilemesi, ikincisi ise, neoliberalizmin diğer birçok ülkede olduğu gibi yoksullukla mücadele yanlısı toplumsal güçlerin sesini kısma ve onları zaman içinde etkisizleştiren derin bir depolitizasyon sürecine eşlik etmiş olması sonucunda tıkanmış görünmektedir.³¹ Bu olumsuz görünüm karşısında, neoliberalizmin belirlediği dar çerçeve içinde hareket alanı bulabilen girişimlerin yoksulluğun azaltılması konusunda köklü ve kalıcı sonuçlar veremeyeceği bilinci içinde kapsamlı ve etkili bir yoksullukla mücadele gündemi oluşturmak için uluslararası ve ulusal düzeylerde çabaların sürdürülmesinden başka çıkar yol görünmemektedir. Her düzeyde demokrasinin geliştirilmesi, daha kapsayıcı bir yoksulluk

²⁸ Bu hedeflerin geçerliliğini koruduğu bir dönemde bu bölgede aşırı yoksulluğun tam tersine bir gelişme göstererek artmış olması uluslararası düzlemdeki duyarsızlığın bir başka göstergesidir. İngiltere öncülüğünde G-8 ülkeleri kapsamındaki Afrika'ya yardım girişiminin nasıl bir sonuç vereceğini şimdiden kestirmek ise güçtür.

²⁹ Bk. Sachs (2005).

³⁰ Bk. Şenses (2005).

³¹ Bk. Şenses (2004).

tanımından çıkarak bölüşüm sorunlarına ve insanî gelişme göstergelerine ağırlık veren, sanayileşmenin yollarını açan ve hızlı istihdam artışlarına dayalı büyüme, geniş halk kitlelerinin eğitim ve sağlık hizmetlerinden yararlanmalarını kolaylaştıran, yoksul kesimlerin sorunlarına duyarlı ve eşitlikçi sosyal devlet anlayışı bu çabalar sonucunda ortaya çıkabilecek yeni yaklaşımın ana doğrultusunu oluşturmaktadır.

KAYNAKLAR

Adaman, F.; Bulut, T.(2005), Türkiye’deki Mikrofinans Programlarının Yoksullukla Savaşındaki Başarısının Değerlendirilmesi, teksir.

Akgül, A. (2003). *Türkiye Grameen Mikrokredi Projesi*. Ankara: Türkiye İsrarı Önleme Vakfı Yayınları

Bhagwati, J. (1988). Poverty and Public Policy. *World Development*, 16(5), 539-555.

Bilgili, A.E. (2003). *Yoksulluk*. İzmir: Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği.

Braudel, Fernand. (1992). *Civilization and Capitalism 15th-18th Century*. Vol.1, 2 and 3. University of California Press.

Buğra, A., Keyder, Ç. (2003), *New Poverty and the Changing Welfare Regime of Turkey*. <http://www.undp.org.tr>, UNDP: Ankara.

Chakraborty,A. (2005). “Kerala’s Changing Development Narratives”. *Economic and Political Weekly*. February 5. pp.541-547

Dağdemir, Ö. (2002). Türkiye Ekonomisinde Yoksulluk Sorunu ve Yoksulluğun Analizi:1987-1994. İçinde Aktan, C.C. *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/birinci-bol/kavramlar.pdf

Datt G, Ravallion M (1999) “When is Growth Pro-Poor? Evidence From the Diverse Experiences of India’s States”, *World Bank Working Paper*: 2263, at <http://www.worldbank.org/research/povmonitor/pdfs/wps2263.pdf>

Deaton, A., Dreze, J. (2002). “Poverty and Inequality in India: A Re-Examination”. *Economic and Political Weekly*. September 7. pp.3729-3748

Dhongde, S. (2002). *Measuring the Impact of Growth and Income Distribution on Poverty in India*. at <http://aghistory.ucdavis.edu/dhongde.pdf>

DİE. (2005). *2003 Yoksulluk Çalışması*. <http://www.die.gov.tr/hbultenleri.htm>

Doğruel, F., ve Doğruel, A.S. (2003). Türkiye’de Bölgesel Gelir Farklılıkları ve Büyüme. İçinde Köse, A. H., Şenses, F., Yeldan, E. (Der.). *İktisat Üzerine Yazılar 1, Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar*. İstanbul: İletişim Yayınevi.

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2001). *Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele. Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.

DPT (2003). ”İllerin ve Bölgelerin Sosyo Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması” <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/>

Dumanlı, R. (2002). Türkiye’de Yoksulluk Sorunu ve Boyutları. İçinde Aktan, C.C. *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/birinci-bol/kavramlar.pdf

Erdoğan, G. (1997). Poverty Definitions and Poverty in Turkey. *Seminar on Poverty Statistics at Santiago*.

Erdoğan, G. (2002). Türkiye’de ve Dünyada Yoksulluk Ölçümleri Üzerine Değerlendirmeler. İçinde Aktan, C.C. *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/birinci-bol/kavramlar.pdf

Erdoğan, N. (2002). *Yoksulluk Halleri: Türkiye’de Kentsel Yoksulluğun Toplumsal Görünümleri*. İstanbul: Demokrasi Kitaplığı.

Eren A., Bahar, O. (2004). Yoksulluğa Kavramsal Bir Bakış: Dünya ve Türkiye’deki Görünümü. *İşletme ve Finans*, 220, 36-50.

Erman, T. (2003). Poverty in Turkey: The Social Dimension. İçinde *World Bank. Turkey: Poverty and Coping After Crises. World Bank Report No: 24185-TR*.

Fields, G.S (2001) *Distribution and Development*, London: Cambridge Press

Hoque, S. (2004). Micro-credit and the Reduction of Poverty in Bangladesh. *Journal of Contemporary Asia*. 34. No.1. 21-32.

Işık, O.; Pınarcıklıoğlu, M. (2001), *Nöbetleşe Yoksulluk*, Sultanbeyli Örneği, İstanbul: İletişim.

Kahn, J.; Yardley, J. (2004), Amid China's Boom, No Helping Hand for Young Qingming, *New York Times*, 1 Ağustos.

Kannan, K.P. (1999). *Poverty Alleviation as Advancing Basic Human Capabilities: Kerala’s Achievement Compared*. http://www.eds.edu/download_files/wp294.pdf

Kannan, K.P. (2005). Kerala’s Turnaround in Growth. *Economic and Political Weekly*. February 5. 548-554

KEDV. (2004). *Rakamlarla MAYA*, http://kadv.org.tr/kedv_programlar/maya.htm

Koç, A. (2005), Türkiye’de Kırsal Kesimde Yoksulluk ve Kaynakları, Mersin Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, (teksir).

Matin, A. (2005). *Haftalık Rapor Türkiye Grameen Mikro kredi Projesi*. TGMP/W-S/2004-105

Nayyar, G. (2005). “Growth and Poverty in Rural India”. *Economic and Political Weekly*. April 16. pp.1631-1639.

Özcan, Y.Z. (2003). Measuring Poverty and Inequality in Turkey. İçinde *World Bank. Turkey: Poverty and Coping After Crises. World Bank Report No: 24185-TR*.
http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000160016_20030820130639

Özen, E. (2002). *Bankacılık Sorumluluğu*.
http://www.garanti.com.tr/anasayfa/garanti_dergisi/ekim2002/basyazi.html

Sachs, J. (2005), Whatever it takes, *Economist*, 18 Ocak.

Sallan Gül, S. (2003). *Yoksullukla Mücadelede Faf-Fuk-Fon ve Yeşil Kart Uygulaması*.
<http://www.tusiad.org/yayin/gorus/55/11.pdf>

Sen, Amartya. (2004). *Özgürlükle Kalkınma*. Çev: Yavuz Alogan.İstanbul: Ayrıntı.

Şengül, S. (2003). Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksulluk Profili. *İşletme ve Finans*, 211, 71-93.

Şenses, F. (1999). Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu. *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 26 (3-4), 427-451.

Şenses, F (2001) *Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk*, İstanbul: İletişim

Şenses, F. (2003). Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, New Poverty and the Changing Welfare Regime of Turkey. *METU Studies in Development*, 30(1), 121-128.

Şenses, F. (2004), Neoliberal Küreselleşme Kalkınma için bir Fırsat mı, Engel mi?, *Kalkınma ve Küreselleşme* içinde der. S. Dedeğlu ve T. Subaşı, İstanbul: Bağlam, s. 13-54.

Şenses, F. (2005), Yoksullukla Mücadele : Temel Yaklaşımlar, Sorunlar, Kurumlar ve Öneriler, *Cumhuriyet*, 6 Ocak.

Şenses, F. (2005a). Approaches to Poverty and Poverty Alleviation: A Turkish Perspective- A Review Article, *New Perspectives on Turkey*, yayınlanacak.

UNCHR (2004). *Economic Social and Cultural Rights*.
<http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/FramePage/Docs%20CHR?OpenDocument&Start=1&Count=15&Expand=7>

UNDP (2001). *İnsani Gelişme Raporu*, Türkiye. <http://www.undp.org.tr>

UNDP (2004). *Human Development Report*. <http://www.undp.org.tr>

World Bank (2003). Turkey: Poverty and Coping After Crises. *World Bank Report No: 24185-TR*.

http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000160016_20030820130639

World Bank (2005). *Measuring Vulnerability*.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:20238993~menuPK:492141~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367,00.html>