

Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu

DPT- SYDGM

İstanbul, 13-15 Ekim 2010

Yoksulluk ve yoksullukla mücadele gibi çok önemli bir konuda böyle bir toplantı düzenlenmesinde emeği geçen herkese teşekkür ederek söze başlamak istiyorum. Kurucularından biri olduğum Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu'nun kurulduğu tarihten, 2004 yılından itibaren, çalışmalarımızı izleyen ve eleştirileriyle katkıda bulunan, düzenlediğimiz toplantılara katılan, araştırmacılarımıza veri desteği sağlayan ve şu sırada kadınlara yönelik bir sosyal yardım politikası arayışı içinde işbirliği yaptığımız Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü mensuplarına bu vesileyle özellikle teşekkür etmek istiyorum.

Günümüzde yoksulluk, sadece yoksul ülkelerde değil zengin ülkelerde de, önemli bir sorun olarak farklı tanımları ve boyutlarıyla ve pek çok farklı bakış açısıyla ele alınıyor. Ben yoksulluğu çok boyutlu bir sosyal dışlanma (*social exclusion*) sorunu olarak ele alıyor ve yoksullukla mücadeleyi sosyal içerme (*social inclusion*) amacına yönelik bir mücadele olarak görüyorum. Başka bir deyişle yoksulluğun insanın içinde yaşadığı topluma o toplumun eşit bir ferdi olarak katılmasını engelleyen bir sorun olarak görüyorum. Bu da beni, belirli bir sosyal dayanışma modeline gönderme yapan, hak temelli (*rights based*), sosyal hakları temel alan bir yoksullukla mücadele politikası arayışına götürüyor. Bugünkü konuşmamda, bu sorununun Türkiye'deki tezahürlerine ve sözünü ettiğim türden bir sosyal içerme politikasının önündeki engellere kısaca değineceğim. Bu konuda söyleyeceğim şeyler maalesef çok içaçıcı olmayacak. Çizeceğim pek iyimser olmayan tablonun kusuruna bakmayacağınızı umuyorum.

Yoksulluk bir sosyal dışlanma sorunu olarak tanımlamak, kullandığımız yoksulluk tanımlarını da belirliyor. Bu doğrultuda, mutlak değil görel yoksulluk tanımlarından yola çıkmak ve toplumun ortanca gelirinin belirli bir oranının, mesela % 60'ının altında yaşamaya çalışan insanların nüfusa oranına bakmak anlamlı görünüyor. Buna göre, Türkiye'de yoksulluk oranı % 24'e yakın ve Türkiye'nin aday olduğu AB ülkeler arasında, Letonya hariç, en yüksek oran:

AB ülkeleri ve Türkiye'de yoksulluk oranları - 2008
(medyan gelirin yüzde 60'ı sınırına göre)

Çek Cumh.	9	Almanya	15,2
İzlanda	10,1	İrlanda	15,5
Hollanda	10,5	Kıbrıs	16,2
Slovak Cumh.	10,9	Polonya	16,9
Norveç	11,3	Portekiz	18,5
Danimarka	11,8	İtalya	18,7
İsveç	12,2	Britanya	18,8
Slovenya	12,3	Estonya	19,5
Avusturya	12,4	İspanya	19,6
Macaristan	12,4	Litvanya	20
Fransa	13,3	Yunanistan	20,1
Lüksemburg	13,4	Bulgaristan	21,4
Finlandiya	13,6	Romanya	23,4
Malta	14,6	Türkiye	23,7
Belçika	14,7	Letonya	25,6

Kaynak: AB ülkeleri için EUROSTAT, Türkiye için TÜİK, 2010, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Sonuçları 2008¹

Bunun gelir bölüşümü bozukluğuyla yakından ilgisi var. Nitekim, ülkede gelir bölüşümünün eşitsizliğini gösteren gini katsayısı da Türkiye'de 40'ın üstünde ve bu oran bütün AB ülkeleri arasında gördüğümüz en yüksek oran:

¹ http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1285

AB ülkeleri ve Türkiye'nin Gini katsayıları - 2008

Slovenya	23,4	Fransa	28,1
Slovak Cumh.	23,7	İrlanda	29,9
İsveç	24	Almanya	30,2
Çek Cumh.	24,7	Estonya	30,9
Danimarka	25,1	İtalya	31
Norveç	25,1	İspanya	31,3
Macaristan	25,2	Polonya	32
Avusturya	26,2	Yunanistan	33,4
Finlandiya	26,4	Litvanya	34
Malta	26,9	Britanya	34
İzlanda	27,3	Portekiz	35,8
Belçika	27,5	Bulgaristan	35,9
Hollanda	27,6	Romanya	36
Lüksemburg	27,7	Letonya	37,7
Kıbrıs	28	Türkiye	41

Kaynak: AB için EUROSTAT², Türkiye için TÜİK, 2010, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Sonuçları 2008³.

Bunun dışında, Türkiye’de yoksulluk bölgesel eşitsizlikleri yansıtacak şekilde karşımıza çıkıyor. Yoksul nüfusun bölgesel dağılımına baktığımız zaman, yoksulların büyük bir kısmının kürt nüfusun yoğun olduğu Güney Doğu Anadolu’da yaşadıklarını görüyoruz:

Yoksul nüfusun bölgelere göre dağılımı – 2008
(medyan gelirin yüzde 60’ı sınırına göre)

	Toplam yoksul sayısı (bin kişi)	Yoksulluk oranı (%)
Doğu Karadeniz	429	2,6
Batı Marmara	552	3,4
Doğu Marmara	568	3,5
İstanbul	719	4,4
Orta Anadolu	892	5,4
Kuzeydoğu Anadolu	935	5,7
Batı Anadolu	1 002	6,1
Batı Karadeniz	1 206	7,4
Ege	1 616	9,9
Ortadoğu Anadolu	1 735	10,6
Akdeniz	2 473	15,1
Güneydoğu Anadolu	4 255	26,0

Kaynak: TÜİK, 2010, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Sonuçları 2008⁴.

² http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di12&lang=en

³ http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1272;

<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6295>

⁴ http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1287

Yoksulluğa bir toplumsal dışlanma sorunu olarak baktığımız zaman, Türkiye’de sorunun toplumsal cinsiyet boyutu da çok önemli görünüyor. Türkiye’de kadınlar yoksulluğun farklı boyutlarından özellikle etkilenen, sosyal dışlanma tehdidini özellikle hisseden bir grup oluşturuyorlar. Bu bağlamda, kadın istihdamının çok düşük oluşu, kadınların önemli bir kısmının çalışma hayatının dışında kalmaları, çalıştıkları zaman da özellikle enformel istihdam yoluyla gelir getirici faaliyetlerde bulunabilmeleri çok ciddi bir sorun oluşturuyor:

İstihdam oranı (+15 Yaş) - 2009

	Toplam	Erkek	Kadın
Toplam	41,2	60,7	22,3
Kentsel	38,2	59,2	17,7
Kırsal	48,0	64,3	32,8

Kaynak: TÜİK

Bu tabloda gördüğümüz gibi, Türkiye’de kadın istihdamı oranı % 22 kadar. Bu oran şehirlerde % 20’nin altına düşüyor. Türkiye, maalesef, kadınlar için istihdam oranının dünyada en düşük olduğu ülkelerden biri.

Kadın yoksulluğuyla bir çok açıdan örtüşen çocuk yoksulluğu sorunu da Türkiye’de çok ağır. Türkiye yalnız AB ülkeleri arasında değil, OECD ülkeleri arasında da çocuk yoksulluğunun (% 30’un üstünde) en yüksek olduğu ülke ve bu konuda 2008 yılında yayınlanmış bir OECD raporuna göre 1980lerin ortalarından 2000li yılların ortalarına kadar çocukların gelirden aldıkları pay düşüyor. Yani burada, OECD ülkelerinde çocukların gelirden aldıkları payda görülen genel artış eğiliminin tersi bir eğilimle karşı karşıyayız.⁵ Bu önemli çünkü çocuk yoksulluğu, çocukların ileride sahip olacakları topluma katılma olanaklarını büyük ölçüde belirleyerek yoksulluğun nesilden nesile aktarılan bir kadere dönüşmesine yol açacak bir şey. Bu konuda, Dünya Bankası’nın geçen yıl yayınladığı Türkiye’deki durumu ele alan *Yaşam Fırsatları* konulu rapora

⁵ OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Ayrıca, bkz., Commission for European Communities (2009), *Turkey 2009 Progress Report*, n. SEC (2009) 1334, s.25.

özellikle referans vermek istiyorum. Bu gerçekten çok ciddiye alınması gereken, çok yararlı bir çalışmaydı.

Bu çok dar kapsamlı özet bile, Türkiye’de ciddi bir yoksulluk ve sosyal dışlanma sorunuyla karşı karşıya olduğumuzu gösteriyor. Bu sorunun ciddiye alınmadığını söyleyemeyiz. Yoksulluk Türkiye’de tartışılan ve önemsenen bir sorun. Ama bu tartışma ortamına ve bu ortamda geliştirilen önlemlere baktığımız zaman, kısmen sosyal politika süreçlerinin ve ülkenin refah rejminin tarihsel özelliklerinden kaynaklanan bazı zorluklarla karşılaşıyoruz. Çok kısaca söylersen, bana Türkiye’de yoksulluğu bir sosyal politika konusu olarak ele almakta zorlanıyoruz gibi geliyor.

Tarihsel olarak, Türkiye’nin sosyal güvenlik sistemi İkinci Dünya Savaşı sonrasında, formel sektörde çalışanlara emeklilik ve sağlık güvencesi sağlayan bir sosyal sigorta sistemi olarak gelişmişti. Ülkenin refah rejimi (*welfare regime*), Güney Avrupa rejimleriyle bazı benzerlikler gösteriyordu. Formel sosyal güvenlik sistemi korporatist nitelikliydi, bunun yanında büyük bir kayıt dışı sektör yer alıyordu ve sosyal risk durumlarında aile dayanışması son derece önemli bir rol oynuyordu. İçinde ciddi bir sosyal yardım ayağı yer almıyordu. Geçtiğimiz yıllarda bu sistem bir dizi reform sonucu önemli bir dönüşüm geçirdi ve sosyal yardım konusu önem kazandı. Ama sosyal yardım süreçlerinin niteliğine baktığımız zaman, yoksulluğun hala hak temelli bir sosyal içerme politikasının konusu haline gelemediğini görüyoruz. Türkiye’de yoksulluk ya işsizliğe indirgenerek insanların istihdam edilebilirliğini arttırmaya yönelik arz yönlü istihdam politikalarının konusu olara görülüyor, ya da hayırseverlik ekseninde ele alınıyor. Başka bir deyişle, yoksulluğa bakışımız piyasayla hayırseverlik arasına sıkışmış durumda.

Yoksulluğun işsizlikle bir ilişkisi olduğu kesin. Ama bir iş bulup çalışmanın insanın yoksulluktan kurtulması için yeterli olduğunu söylemek mümkün değil. Türkiye’de yevmiyeli çalışanlar, ücretsiz aile işçileri ve kendi hesabına çalışanlar arasındaki yoksulluk oranı, toplam yoksulluk oranının üstünde. Yani çalışan yoksul (*working poor*) olgusu çok önemli ve Türkiye’de çalışan yoksulluğu oranı genel olarak AB ülkelerinde görülen oranların epeyce üstünde:

AB ülkeleri ve Türkiye’de çalışan yoksulluğu oranları – 2008
(medyan gelirin yüzde 60’ı sınırına göre)

Çek Cumh.	3,6	İsveç	6,8
Belçika	4,8	Almanya	7,1
Hollanda	4,8	Estonya	7,3
Danimarka	5,0	Bulgaristan	7,5
Malta	5,1	Britanya	8,6
Slovenya	5,1	İtalya	8,9
Finlandiya	5,1	Litvanya	9,3
Norveç	5,3	Lüksemburg	9,4
Macaristan	5,4	İspanya	10,6
Slovak Cumh.	5,8	Letonya	11,0
Avusturya	6,3	Polonya	11,5
Kıbrıs	6,4	Portekiz	11,8
İrlanda	6,5	Yunanistan	14,3
İzlanda	6,7	Romanya	17,5
Fransa	6,8	Türkiye	19,9

Kaynak: AB ülkeleri için EUROSTAT⁶, Türkiye için TÜİK

Kayıt dışı istihdam, gelir yoksulluğuyla bire bir örtüşmese de, yoksulluğun farklı boyutlarıyla yakından ilgili. Bu açıdan, Türkiye’de çalışanların aşağı yukarı yüzde 45’inin kayıt dışı sektörde istihdam edildiğini, bu oranın tarım dışında % 30 civarında olduğunu unutmamak gerekiyor.

Kayıt dışı sektörde çalışanlar, çok zor ve sağlıksız koşullarda çalışmak gibi, ücretlerini zamanında alamamak gibi pek çok sorunun yanında, sosyal güvencesizlik ve sosyal hizmetlere ulaşamamak gibi çok önemli bir sorunla karşı karşıyalar. Sosyal harcamaların bu sorunun çözümüne önemli bir katkı yaptığını söylemek pek mümkün görünmüyor. Türkiye’de sosyal harcamaların

⁶ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_iw01&lang=en

GSMH'ya oranı % 14'ün altında. OECD ortalaması ise % 20'nin üzerinde. Bu zaten düşük harcamaların çok cüzi bir kısmı sosyal yardım ve sosyal hizmetlere ayrılıyor. Çalışmadığı veya kayıt dışı sektörde çalıştığı için sigorta primleri ödenmeyen kesimin, yani formel sektör dışındaki kesimin, toplam sosyal harcamalardaki payı çok düşük.⁷

Bu durumda, sosyal transferler yoksullukla mücadelede pek de etkili olamıyorlar. Buradaki sorun, sadece transfer miktarıyla ilgili bir sorunu değil. Aslında, hem sosyal yardımlara ayrılan kaynakların miktarı, hem de bu kaynakların kullanılış biçimi, sosyal haklara gönderme yapmaktan çok, hayırseverliği yücelten bir yaklaşımı yansıtıyor. Düzenli bir asgari gelir desteği uygulamasına geçilememesi, yardımların düzensizliği, ihtiyaç tespiti yöntemlerinin profesyonel sosyal hizmet uzmanları tarafından yapılmaması ve zaman zaman keyfi bir nitelik kazanabilmesi, yardım alanların kendilerini hak sahibi vatandaş olarak görmelerini sağlayacak bir ortam oluşturmuyor. Bir yandan da, sosyal yardım alanında faaliyet gösteren sayısız yardım kuruluşunun bu alanda “hükümete destek olmaları” gayet olumlu karşılanıp teşvik ediliyor ve bu kuruluşlar alanın neredeyse asli sahibi olarak, pek de ciddi bir denetime tabii tutulmaksızın yardım faaliyetlerinde bulunuyorlar. Türkiye'deki bu durumun, son zamanlarda bütün dünyada gözlemlenen bazı eğilimlerle uyumlu olduğu söylenebilir. Gerçekten de, bugün bütün dünyada gönüllü yardım kuruluşlarının eskisine nazaran önem kazanmış olduklarını ve zaman zaman kamu yetkilileriyle ilişki içinde yardım faaliyetlerinde bulduklarını görebiliyoruz. Ama bu gelişmenin, yoksullara yapılan yardımın sosyal bir hak olarak kabul edildiği ve düzenli bir asgari gelir desteği politikasının var olduğu yerlerdeki sonuçlarıyla, Türkiye gibi tarihsel olarak hak temelli sosyal yardım politikalarının yerleşmemiş olduğu bir ülkede yol açacağı sonuçların aynı olmasını bekleyemeyiz. Dünyada gözlemlenen gönüllülük eğiliminin

⁷Kamu Harcamalarını İzleme Platformu, 2010.

Türkiye'deki sonucunun, sosyal hakların değil, sadaka mantığının yaygınlaşmasına yol açtığı söylenebilir.

Hayırseverlik çoğu zaman olumlu çağrışımlarıyla kullanılan bir kavram. Benim niyetim de, insanların zor durumdaki hemcinslerine el uzatma eğilimlerini eleştirmek değil. Ama bu eğilimin, yoksullukla mücadele politikasının asli parçası haline gelmesinin ve sadaka mantığının sosyal yardım önlemlerini belirlemeye başlamasının, son derece sorunlu bir gelişme olduğunu vurgulamak istiyorum. Bunun için de, konuşmamın başında yaptığım yoksulluk tanımını bir kere daha tekrarlamak istiyorum. Çok boyutlu bir sosyal dışlanma sorunu olarak yoksulluk, insanın içinde yaşadığı topluma o toplumun herkesle eşit bir ferdi olarak katılamamasıyla ilgili bir sorundur. Sadaka ilişkisi ise, alanla verenin eşitsiz konumlarıyla tanımlanan bir ilişkidir, veren el alan elden her zaman ve her anlamda üstündür. Bu eşitsiz ilişki yoluyla, yoksulların topluma toplumun eşit fertleri olarak katılmalarını sağlayabileceğimizi düşünmek çok anlamlı değil.

Bu fikri, benden çok daha iyi ifade etmiş biri var. Engellilerin sorunlarıyla uğraşan ve kendisi de engelli olan bir sivil toplum aktivistinden söz ediyorum ve size onun yazdığı bir iki cümleyi okumak istiyorum. Kendisi şöyle diyor:

“Sakatlığı bulunanlar için bağımsız yaşam demek, aslında herkesle eşit olmak demektir. Ya da şöyle söyleyeyim; Türkçe’de bir söz vardı ya, ‘veren el alan elden üstündür’ diye... işte bu sözdeki üstünlere malzeme olmamaktır sakatlar için bağımsız yaşam.... İlane... iyilik düşüncesinden, dini ya da ahlaki bir borçtan, ya da örf ve adetten kaynaklanan karşılıksız yardım anlamına gelirken, hak, devletle-birey arasındaki güven ilişkisine karşılık gelmektedir. Bir başka deyişle,

iane ‘veren el’ken, hak, kimse ‘alan el’ olmasın diye devletin varolmasıdır”⁸ -
Bülent Küçükaslan, Engelliler.biz Platformu yöneticisi...

Bunlar hayırseverliğin nesnesi olmak istemeyen bir insanın sözleri. Bunun ötesinde, Türkiye’deki boyutlarına kısaca değindiğim yoksulluk sorunu, hayırseverliği teşvik yoluyla çözülecek bir sorun gibi görünmüyor. İnsanları istihdam edilir hale getirerek de çözülecek bir sorun gibi görünmüyor. Gerekli olan, herhalde, yoksullukla mücadeleyi istihdam politikasının bütünüyle birlikte düşünmek ve sadece iş olanakları değil, İLO’nun kullandığı kavram doğrultusunda insanları gerçekten yoksulluktan kurtaracak düzgün işler (*decent work*) yaratmaya çalışmak. Gerekli olan başka bir şey de, herhalde, hak temelli bir sosyal yardım politikasının merkezinde yer alacak düzenli bir asgari gelir desteği politikasına geçmek. Bunun farklı kurumların verdiği bölük börçük yardımlara ulaşmak için, zaman zaman aşağılanmayı veya ahlak dersi dinlemeyi göze alarak koşuşturan yoksullar açısından olumlu bir gelişme olacağı açık. Ama bunun yanında, mevcut sistemden kaynaklanan zorlukları ve gerginlikleri tanıyan bürokratların da düzenli bir asgari gelir desteği politikasının avantajlarını görebileceklerini zannediyorum.

⁸ Bülent Küçükaslan, “Evde bakım ve bağımsız yaşam”, BIA Haber Merkezi, 15 Ekim 2007.