2002 Yılından Sonra Türkiye'nin Yoksullukla Mücadele Performansının Değerlendirilmesi

Tolga KABAŞ*

Özet

2002 yılından sonra Türkiye'de ortalama aylık hanehalkı gelirinde önemli bir reel artış görülürken Gini katsayısında 0,06 puanlık, hanehalkı yoksulluk oranında ise 7,91 puanlık bir azalma gerçekleşmiştir. Türkiye'de büyüme ve gelir dağılımını düzelten politikaların karışımının uygulanması mutlak yoksulluğun daha hızlı azalmasına yol açmaktadır. Makroekonomik istikrarın sağlanması, beşeri sermayenin gelişmesi, bölgesel eşitsizliklerin azaltılması ve etkin bir sosyal yardım sisteminin kurulması gibi politikalar gelir dağılımının düzelmesinde ve yoksulluğun azaltılmasında etkili olmuştur. Türkiye'de yoksulluk oranındaki azalmanın devam etmesi için gelir dağılımındaki düzelmenin devam etmesi gerekir. Önümüzdeki yıllarda büyüme sürecinin yoksulluğu daha hızlı azaltması Gini katsayısındaki düşüşe bağlıdır. Büyüme hedefleriyle birlikte gelir dağılımıyla ilgili hedeflerin belirlenmesi ülkenin yoksullukla mücadele performansını arttıracak ve yoksulluğun hızlı bir şekilde azaltılmasını sağlayacaktır.

Anahtar Kelimeler: *Hanehalkı Geliri, Yoksulluk Oranı, Eşitsizlik, En Yoksul %20*

Evaluation of Poverty Reduction Performance in Turkey After 2002

Abstract

After 2002, the average monthly household income increased significantly in real terms in Turkey, while the Gini coefficient, decreased 0,06 points and poverty household rate decreased 7,91 percentage points. Mix of growth and income distribution policies in Turkey leads to a faster reduction of absolute poverty. Macroeconomic stability, human capital development, the reduction of regional disparities, and the establishment of an effective social assistance system have been

*Yrd.Doç.Dr., Çukurova Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, tkabas@cu.edu.tr

effective in reducing poverty and improving income distribution. The rate of poverty reduction depends on the improvements in income inequality. It depends on the reduction in the Gini coefficient that the growth process will lead to faster reduction in the poverty. With growth targets, determination of income distribution targets in Turkey will improve poverty reduction performance of the country and will cause faster poverty reduction.

Key Words: *Household Income, Poverty Rate, Inequality, Lowest 20%*

JEL Classification Code: *I32*

Giriş

Gelişmekte olan ülkelerde kalkınma hedefi olarak büyüme hedefinin belirlenmesi yeterli değildir. Çünkü, gelişmekte olan çoğu ülkede yüksek büyüme oranlarına ulaşılmasına rağmen çok yüksek yoksulluk ve eşitsizlik olduğu görülmektedir. Gelişmekte olan ülkeler tarafından en sık uygulanan strateji yüksek büyüme ve "trickle-down" stratejisidir. Yüksek büyüme sonucunda gelir arttıkça gelir dağılımının en üst basamaklarında bulunan gruplar daha da zenginleşir. Böylece, gelir dağılımı bozulmaya başlar. Bu süreç belirli bir süre devam ettikten sonra en yoksul kesimler de artan milli gelirden pay almaya başlar. Böylece, gelir dağılımı düzelmeye başlar. Bu tür etkilere "trickle-down" denilmektedir. Yani, tam olarak Türkçe karşılığı bulunmayan "trickle-down" (Osmani, 2000) terimi kalkınma sürecindeki ülkelerde artan milli gelirin eninde sonunda yoksul kesimlere de faydası olacağını ifade etmektedir; başka bir ifadeyle bu kavram kalkınma sürecinde artan milli gelirin belirli bir süreden sonra zengin kesimlerden yoksul kesimlere doğru ineceğini anlatmaktadır. Bu yüzden bu stratejiyi uygulayan ülkeler yüksek büyüme hedefleri belirler ve bu hedeflere ulaşılması için büyük çabalar sarf eder. Yoksullukla mücadele görevi ise büyüme hedeflerini gerçekleştiren devletlere bırakılır. Ya da devlet tarafından bir yeniden dağıtım yapılmadan "trickle-down" mekanizmasıyla yüksek büyümenin yoksulların da yaşam standartlarını yükseltmesi beklenir. Ancak, bu stratejinin başarılı olmadığı görülmüştür. Birincisi, genellikle devletler yeniden dağıtım yapabilecek yeterli bilgiye ve yönetim kapasitesine sahip değildir. İkincisi, yüksek büyüme stratejisinin yol açtığı eşitsizliğin yüksek büyüme oranlarının sürdürülebilmesi için gerekli olduğu düşünülür. Ancak, bu strateji artan bir gelir eşitsizliğine yol açtığı için en yoksul grupların gelirleri azalır ve yoksulluk artar (Stewart ve Streeten, 1976: 390-393).

Yoksullukla mücadelede "trickle-down" stratejisine alternatif olarak kaynakların en yoksul gruplara yeniden dağıtımını içeren yeniden dağıtım politikaları bulunur. Yeniden dağıtım politikalarının uygulanması sonucunda eşitsizliğin azalmasıyla en yoksul grupların göreceli pozisyonlarında daha çabuk yükselme gerçekleşir. "Trickle-down" stratejisi ile en yoksul grupların gelirlerinin artması ve eşitsizliğin azalması ise on yıllarca sürmektedir. En radikal yeniden dağıtım politikaları arasında yoksullara varlık dağıtımının yapılması bulunur. Örneğin, toprak reformu, eğitim ve sağlık hizmetlerinde yoksul grupların erişiminin arttırılması gibi uygulamalar radikal politikalar arasında yer alır. Daha az radikal yeniden dağıtım politikaları arasında yüksek gelir gruplarına konulan vergilerin arttırılması ve toplanan vergi gelirleriyle daha yoksul gruplara yardım edilmesi bulunur. Böylece, yoksulların tüketimlerinde

geçici bir yükselmeden ziyade sürekli gelirlerinde artış sağlanır. Yeniden dağıtım politikalarının başarılı kabul edilebilmesi için büyüme oranının azalmaması gerekir (Stewart ve Streeten, 1976: 394-395).

Büyüme oranlarının yoksulluğu ve gelir eşitsizliğini azaltması on yıllarca sürer. Fiyat istikrarı ve ekonomik büyüme hedefleriyle birlikte gelir dağılımıyla ilgili ulusal hedeflerin belirlenmesi gerekir. Büyüme hedefleriyle birlikte gelir dağılımıyla ilgili hedeflerin belirlenmesi ülkenin yoksullukla mücadele performansını arttırır ve yoksulluğun hızlı bir şekilde azaltılmasını sağlar. Bu çalışmada 2002-2011 yıllarına ait yoksulluk ve gelir dağılımı verileri kullanılarak Türkiye'nin yoksullukla mücadele performansı değerlendirilecektir. Ayrıca, çalışmada Türkiye'de gelir dağılımının düzelmesinde ve yoksulluğun azaltılmasında etkili olan politikalara yer verilecektir. Çalışmanın sonuç kısmında, Türkiye'de büyümenin yanısıra gelir dağılımıyla ilgili hedeflerin olması gerektiğine vurgu yapılacaktır.

1. Yoksulluk ve Gelir Dağılımıyla İlgili Temel Tanımlar ve Kavramlar

Gelir yaklaşımı yoksulluğun teşhis edilmesinde ve ölçülmesinde en sık kullanılan yaklaşımdır. Bu yaklaşıma göre yoksulluk, tüketimin veya gelirin yoksulluk sınırının altında olması olarak tanımlanmaktadır. Asgari bir seviyeyi gösteren yoksulluk sınırının altında gelir veya tüketim harcamalarına sahip insanlara yoksul denilmektedir (Laderchi vd., 2003: 249-251).

Yoksulluk sınırı iki farklı yöntemle bulunur. Birinci yönteme "minimum gıda sepeti" denilir ve kişi başı alınması gereken asgari kalori miktarının bulunmasıyla elde edilir. Bulunan bu sınır besin temelli yoksulluk çizgisidir. Bu sınır gıda yoksullarının teşhis edilmesinde ve gıda yoksulluğunun ölçülmesinde kullanılır. Diğer yönteme, "temel gereksinimler yaklaşımı" denilir ve insanların yaşamlarını devam ettirebilmesi için minimum düzeyde almaları gereken gıda, giyim, barınma, eğitim ve sağlık harcamalarının hesaplanmasıyla bulunur. Gıda ile başlanır ve gıda dışı temel ihtiyaç malzemelerinin tutarları eklenerek yoksulluk (gıda ve gıda dışı) sınırına ulaşılır (Laderchi vd., 2003: 250; Tokatlıoğlu ve Başaran, 2003: 113; Thorbecke, 2005: 9).

Gelişmekte olan ülkelerde yoksulluğun ölçülmesinde en sık kullanılan yöntem mutlak yoksulluk yaklaşımıdır. Mutlak yoksulluk yaklaşımında yoksullar hesaplanan yoksulluk sınırlarına göre tanımlanır. Mutlak olarak yoksul olanlar temel ihtiyaçlarını karşılayamaz. Sanayileşmiş ülkelerde kullanılan göreli yoksulluk kavramına göre ise yoksulluk; haneler, gelirlerine ya da tüketimlerine göre sıralandığında belirli bir noktanın altında kalanların oranı olarak tanımlanır. Yani, göreli yoksullar temel ihtiyaçlarını mutlak olarak karşılayabilen, ancak toplumun genel refah düzeyinin altında kalan ve topluma sosyal açıdan katılmaları engellenmiş olanları kapsamaktadır. Örneğin, mutlak yoksulluk kavramına göre bir toplumda hiç kimse yoksul olmayabilir. Ancak, gelir dağılımıyla doğrudan ilişkilendirilen göreli yoksulluk kavramına göre toplumda her zaman yoksul olan bir kesim bulunacaktır. Göreli yoksulluğu azaltmanın tek yolu eşitsizliği azaltmaktır (Özcan, 2003: 85; Şenses, 2003: 92; Kakwani, 2001: 3).

Yoksulluğu ölçme yöntemleri arasında tek boyut (gelir veya tüketim) ile ölçen göstergeler olduğu gibi bileşik yoksulluk endeksleri de (çok boyutlu, örneğin, insani gelişme ve yoksulluk endeksleri gibi) bulunmaktadır. Gelir/tüketim verileri kullanıldığında yoksullar, geliri (veya tüketimi) yoksulluk sınırının altında kalan

insanlar olarak tanımlanır. Yoksulluğu tek boyutlu ölçme yöntemleri arasında en sık kullanılan gösterge FGT (Foster, Greer ve Thorbecke Endeksi) endeksidir. FGT endeksinin ilk durumu (FGT P_0) Kafa Sayım Oranı olarak bilinir, gelir veya tüketim temelli yoksulluk sınırının altında kalan kişilerin toplam nüfusa oranını, yani yoksulluk oranını gösterir. FGT endeksinin ikinci durumu (FGT P_1) ise Yoksulluk Açığı Endeksini verir. Bu endeks yoksulların gelirinin yoksulluk sınırına olan uzaklığını, yani yoksulluğun derinliğini gösterir. FGT endeksinin üçüncü durumu (FGT P_2) ise Yoksulluk Açığının Karesi Endeksi olarak bilinir ve yoksullar arasındaki gelir dağılımına duyarlıdır. Bu gösterge yoksullar arasındaki eşitsizliği ve yoksulluğun şiddetini gösterir (Şenses, 2003: 65-67; Subramanian, 2005: 3-4).

Standart yoksulluk literatüründe yoksullar yoksul kalınan süreye göre geçici yoksullar ve kronik yoksullar olmak üzere iki gruba ayrılarak incelenir. Bir insanın geliri bazen standart yoksulluk sınırının üzerine çıkıyor, bazen de altına iniyorsa geçici yoksul olarak kabul edilir. Kronik yoksul olan birinin geliri ise her zaman yoksulluk sınırının altında kalır. Örneğin, bir insanın veya hanenin geliri ancak arada sırada yoksulluk sınırının üzerine çıkıyorsa genellikle yoksulluk sınırının altında kalıyorsa bu insan veya hane kronik yoksul olarak kabul edilir. Kronik yoksulluk yoksul kalınan sürenin uzunluğuyla ilgilidir. Ancak, kronik yoksullar arasında aşırı yoksullar da bulunabilir. Bazı insanlar veya haneler yoksul kalınan süre bakımından kronik yoksul olarak sınıflandırılırken yoksulluğun derinliği göz önünde bulundurulduğunda aşırı yoksul veya ılımlı yoksul olarak kabul edilirler (Osmani, 2009: 248-249).

Gelişmekte olan ülkelerde yukarı doğru hareketliliğin fazla olduğu, bu yüzden bu ülkelerde yoksulluğun büyük bir kısmının geçici yoksulluk olduğu, kronik yoksulluğun ise daha az olduğu yapılan ampirik araştırmalarla kanıtlanmıştır. Geçici yoksulluk hanelerin negatif bir şok karşısında tüketimlerinin olumsuz etkilenmesini önleyememelerinden kaynaklanmaktadır. Kronik yoksulluk ise hanelerin varlık düzeylerinin çok düşük olmasından ve bunlardan çok düşük gelir elde etmesinden kaynaklanır (Baulch ve Hoddinott, 2000: 11). Standart yoksulluk literatüründe geçici ve kronik yoksullar özellikleri ve müdahale stratejileri bakımından iki ayrı grupta incelenir. Kronik yoksulluğu inceleyenler yoksulluk tuzaklarına, yoksulluğun sürekliliğine ve yapısal nedenlerine odaklanırken geçici yoksulluğu inceleyenler kırılganlığa, risk ve stokastik şoklara odaklanır (Günther ve Klasen, 2009: 78).

Gelir dağılımı eşitsizliği incelenirken ise insanların ne kadar kazandığı (kişisel gelir dağılımı) ile birlikte nasıl kazandığı (fonksiyonel gelir dağılımı) sorularının cevapları önemlidir. Bu iki sorunun cevabı kişisel gelir dağılımı ile fonksiyonel gelir dağılımı ayrımını ifade eder. Fonksiyonel gelir dağılımı farklı üretim faktörlerinin getirileri hakkında bilgi verir. Örneğin, faklı nitelikte olan işgücünün, çeşitli türdeki sermaye araçlarının ve doğal kaynakların getirileri fonksiyonel gelir dağılımını gösterir. Farklı üretim faktörlerinin sahipleri olan insanların üretim faktörlerinden elde ettikleri gelirler ise kişisel gelir dağılımını gösterir (Ray, 1997: 171).

Eşitsizlik, yoksulluk ve refah analizinin bir parçasıdır. Çünkü, eşitsizliğin bulunduğu durumlarda, gelir dağılımının en altında bulunanlar yoksulluk içerisinde yaşar ve refah açısından da daha kötü konumda bulunurlar. Bazı yoksulluk endeksleri tanımlarında eşitsizliği içerir. Örneğin, Sen endeksi yoksullar arasında gelir dağılımını gösteren Gini katsayısını içerir ve yoksullar arasında gelir dağılımı bozulduğunda Sen endeksinde bir artış olur. Foster, Greer ve Thorbecke endeksi ise

α=2 iken Yoksulluk Açığının Karesi Endeksi (FGT P2) olarak bilinir ve yoksulluk sınırının altındakilerin gelir dağılımına duyarlıdır. En fazla kullanılan eşitsizlik göstergelerinden bir diğeri ise Gini katsayısıdır. Gini katsayısı genellikle gelir/tüketim verileriyle tahmin edilir. Eğer, gelir tam olarak eşit dağılırsa Gini katsayısı 0 olur, tüm geliri yalnızca bir birey alırsa 1 olur. Gini katsayısı 0'dan 1'e doğru yükseldikçe toplum içerisinde eşitsizlik artar (ADB, 2004: 31-32).

Yoksulluk ve eşitsizlik istatistikleri bir ekonominin nasıl yol aldığının anlaşılmasına yardımcı olur. Kimlerin yoksul sayılacağı ve yoksulların bir gösterge altında toplanması işlemlerinin dikkatle yapılması gerekir. Yoksulluk düzeylerindeki değişimler yoksulluk sınırının nasıl saptandığına ve yoksulluğun ölçümünde hangi göstergenin kullanıldığına bağlıdır. Yoksulluk ve eşitsizlik göstergelerinin gelir/tüketim verileriyle hesaplanması araştırmacıların çok daha düşük maliyetlerle daha kesin sonuçlara ulaşabilmelerini sağlar. Çünkü, gelir/tüketim verileri çok düzenli tutulan milli gelir hesaplarından alındığı gibi bu verilerle tahmin edilen yoksulluk göstergeleri parasal olarak daha kesin bir şekilde ölçülmekte ve ifade edilmektedir. Gelir yoksulluğu yerine gelir dışı boyutlarda örneğin, eğitim yoksulluğu ölçüldüğünde düzenli eğitim verilerinin daha zor bulunduğu ve eğitim için yoksulluk sınırlarının daha keyfi belirlendiği görülmektedir. Ayrıca, eğitim yoksulluğu tahmin edildiğinde, bu göstergenin bir sürü yetişkin için yıllarca değişmeden kaldığı görülmektedir. Çünkü, yetişkinlerin çoğunluğu eğitim sistemini terk etmiştir. Refahın gelir dışı boyutlarda (örneğin, eğitim ve sağlık gibi) ölçülmesi için akademisyenler veya araştırmacılar arasında gelir yaklaşımının yerini alacak daha iyi yaklaşımlar yeni yeni gelişmektedir (Subramanian, 2005: 9-10; Thorbecke, 2005: 5; Günther ve Klasen, 2009: 81-93).

2. Türkiye'de Hanehalkı Geliri, Yoksulluk Oranı ve Gelir Eşitsizliği

Türkiye'de 2002 yılından itibaren ortalama aylık hanehalkı gelirlerini, hanehalkı yoksulluk oranlarını, yoksul fert sayılarını ve gelir eşitsizliğini gösteren Gini katsayıları Tablo 1'de görülmektedir. Tablo 1 incelendiğinde, 2002-2011 yılları arasında ortalama aylık hanehalkı gelirinde %178 oranında artış olduğu görülmektedir. 2002 yılı başlangıç yılı olarak kabul edildiğinde 2002-2011 yılları arasında gerçekleşen enflasyon oranı yaklaşık olarak %128'dir. Ayrıca, 2002-2011 yılları arasında Gini katsayısında 0,06 puanlık, 2002-2009 yılları arasında hanehalkı yoksulluk oranında ise 7,91 puanlık, fert yoksulluk oranında ise 8,88 puanlık bir azalma gerçekleşmiştir. Yani, ortalama hanehalkı gelirinde reel bir artış görülürken hanehalkı yoksulluk oranında ve yoksul fert sayılarında önemli bir azalma, gelir dağılımında ise göreceli olarak daha küçük bir düzelme görülmektedir.

Tablo 1: Ortalama Aylık Hanehalkı Geliri, Hanehalkı Yoksulluk Oranı ve Gelir Eşitsizliği (2002-2011)

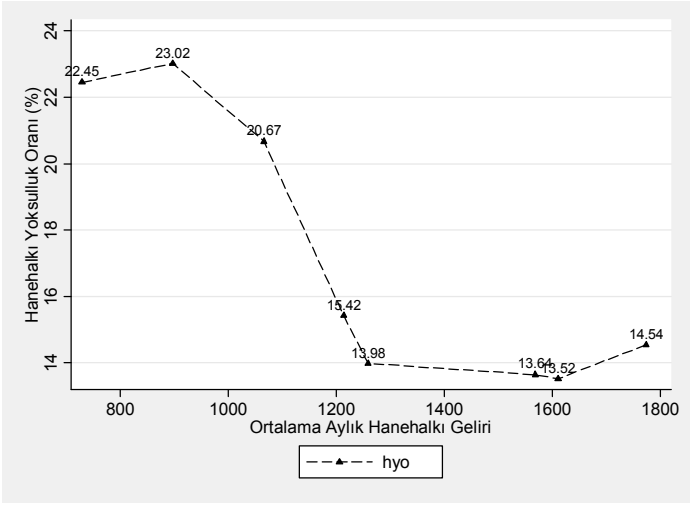
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ortalama Aylık Hanehalkı Nominal Geliri (TL)	729	897	1.066	1.214	1.259	1.569	1.611	1.774	1.839	2.029

Enflasyon Oranı (TÜFE'ye göre)	29,7	18,4	9,3	7,7	9,7	8,4	10,1	6,5	6,4	10,5
Gini Katsayısı	0,44	0,42	0,40	0,38	0,40	0,39	0,39	0,39	0,38	0,38
Hanehalkı Yoksulluk Oranı (%)	22,45	23,02	20,67	15,42	13,98	13,64	13,52	14,54	-	-
Fert Yoksulluk Oranı (%)	26,96	28,12	25,60	20,50	17,81	17,79	17,11	18,08	-	-
Yoksul Fert Sayısı (Bin Kişi)	18.441	19.458	17.991	14.681	12.930	12.261	11.933	12.751	-	-

Kaynak: (TÜİK, 2013) Bu Tablodaki veriler TÜİK'in elektronik veri dağıtım sisteminden alınmış ve derlenmiştir. Hanehalkı yoksulluk oranı ve yoksul fert sayılarının saptanmasında gıda ve gıda harici ihtiyaçlara göre belirlenen yoksulluk sınırı kullanılmıştır. TÜİK, 2010 ve 2011 yıllarına ait mutlak yoksulluk verilerini henüz yayınlamamıştır.

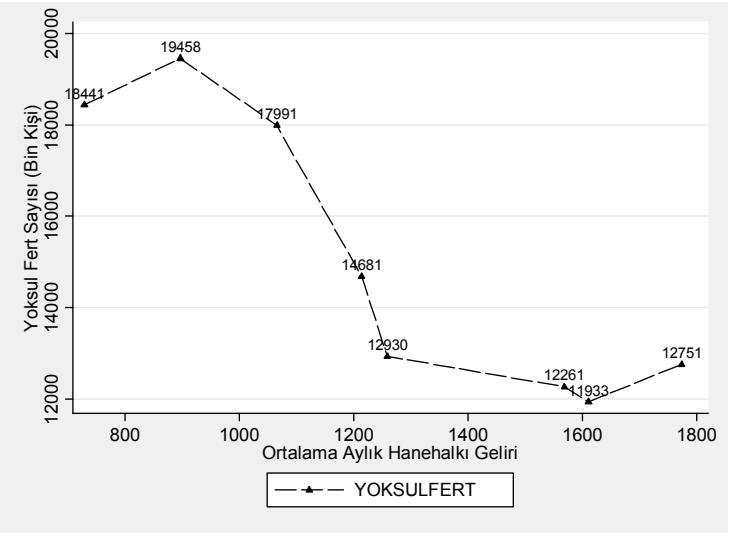
Türkiye'de ortalama aylık hanehalkı geliri artarken hanehalkı yoksulluk oranının azaldığı Şekil 1'den de görülmektedir. 2002 yılında hanehalkı yoksulluk oranı %22,45'den, 2009 yılında %14,54'e gerilemiştir. Yani, ortalama aylık hanehalkı geliri artarken hanehalkı yoksulluk oranında 7,91 puanlık bir düşüş görülmektedir. Mutlak yoksulluktaki hızlı azalmaya rağmen mutlak yoksulluk oranı hâlâ yüksektir. 2002-2009 yılları arasında hanehalkı yoksulluk oranı yılda ortalama 1,13 puan azalmıştır. Yukarıdaki Tablodan fert yoksulluk oranını incelediğimizde, bu oranının 2002 yılında %26,96'dan, 2009 yılında %18,08'e gerilediğini görmekteyiz. 2002 yılından sonra fert yoksulluk oranında 8,88 puanlık bir düşüş görülmektedir. 2002-2009 yılları arasında fert yoksulluk oranı yılda ortalama 1,27 puan azalmıştır.

Şekil 1: Ortalama Aylık Hanehalkı Geliri ve Hanehalkı Yoksulluk Oranı (2002-2009)



Türkiye'de ortalama aylık hanehalkı geliri artarken yoksul fert sayılarının azaldığı Şekil 2'den görülmektedir. 2002 yılında yoksul fert sayısı 18.441.000'den, 2009 yılında 12.751.000'e gerilemiştir. Yani, ortalama aylık hanehalkı geliri artarken yoksul fert sayısında 5.690.000'lik bir düşüş görülmektedir. 2002-2009 yılları arasında yoksul fert sayısı yılda ortalama 812.860 kişi azalmıştır.

Şekil 2: Ortalama Aylık Hanehalkı Geliri ve Yoksul Fert Sayıları (2002-2009)



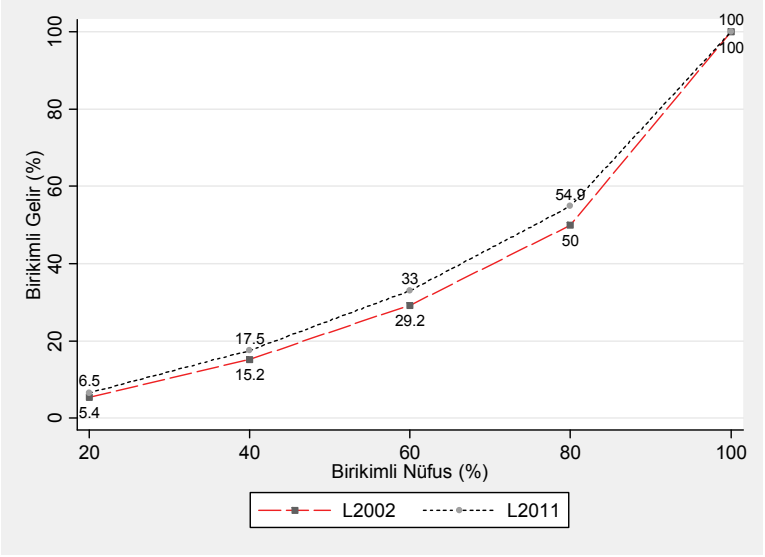
Ayrıca, Tablo 1'de, Türkiye'de ortalama aylık hanehalkı geliri artarken Gini katsayısının azaldığı da görülmektedir. 2002 yılında Gini katsayısı 0,44'den, 2011 yılında 0,38'e gerilemiştir. Yani, ortalama aylık hanehalkı geliri artarken Gini katsayısında 0,06 puanlık bir düşüş görülmektedir. Gelir dağılımındaki bu düzelmeye rağmen Türkiye'de gelir eşitsizliği hâlâ yüksektir.

2002-2011 yılları arasında Gini katsayısındaki 0,06 puanlık iyileşme 5. %20'nin (en zengin) gelir payının mutlak olarak 4,9 puan azalmasından buna karşılık diğer %20'lik gelir dilimlerinin paylarındaki küçük artışlardan (toplam 4,9 puan) kaynaklanmaktadır. 4. %20'nin gelir payında 1,1 puan, 3. %20'nin gelir payında 1,5 puan, 2. %20'nin gelir payında 1,2 puan, 1. %20'nin (en yoksul) gelir payında ise 1,1 puanlık artış gerçekleşmiştir. Yoksulluktaki hızlı azalma iki etki sonucunda gerçekleşmiştir. Yoksulluğun hızla azalmasına yol açan ilk etki, ortalama hanehalkı gelirindeki artıştan kaynaklanan büyüme etkisidir. İkinci olumlu etki ise gelir dağılımının iyileşmesinden kaynaklanmıştır.

2002-2011 yılları arasında Türkiye'de gelir dağılımındaki düzelmenin daha iyi görülebilmesi için Şekil 3'de 2002 ve 2011 yıllarına ait Lorenz eğrilerinin grafikleri bulunmaktadır. Şekilden görüldüğü gibi 2011 yılına ait Lorenz eğrisi her noktada bir kesişme olmadan 2002 yılına ait Lorenz eğrisinden daha yukarıda bulunmaktadır. Yani, Türkiye'de Lorenz eğrisi her noktada yukarıya doğru kaymıştır. Bu yüzden aşağıdaki Şekilde de görüldüğü gibi 2011 yılına ait gelir dağılımı 2002 yılındaki

gelir dağılımından daha iyidir. Türkiye'de ortalama hanehalkı geliri artarken gelir dağılımı eşitsizliği de azalmaktadır.

Şekil 3: 2002 ve 2011 Yıllarına Ait Lorenz Eğrileri



Türkiye'de mutlak yoksulluk oranlarının (gıda ve gıda dışı ihtiyaçlara göre) yüksek olmasının iki nedeni vardır: Birincisi, Türkiye'nin ortalama hanehalkı geliri çok yüksek değildir. İkincisi, Türkiye'de gelir dağılımı bozuktur. 2002 yılından sonra gerçekleşen gelir dağılımındaki düzelmenin devam etmesi yoksullukla mücadele açısından büyük önem taşımaktadır. 2002 yılından sonra Türkiye'de büyümeyi hedefleyen politikalar ile birlikte gelir dağılımının düzelmesini sağlayan politikalar da uygulanmaktadır. Türkiye'de hanehalkı geliri yükselirken mutlak yoksulluk azalmaktadır. Ancak, Türkiye'nin yüksek olan gelir eşitsizliğini düzeltebilmesi ve mutlak yoksulluğunu daha hızlı azaltabilmesi için büyüme hedeflerinin yanısıra gelir dağılımıyla ilgili hedeflerin belirlenmesi gerekir. Bunun için bu çalışmada en yoksul grupların bulunduğu %20'nin gelir payının (yıllık büyüme hedefleriyle birlikte) hedeflenmesi önerilmektedir.

Gelir dağılımının daha eşit olduğu durumlarda büyüme yoksulluğun azalmasında daha etkili olur. Gelir dağılımındaki yüksek eşitsizlikler ise yoksullukla mücadeleyi olumsuz etkilemektedir. Çünkü, gelir dağılımının düzeldiği durumlarda görülen büyümenin yapısı ve kalitesi daha iyidir ve gelir dağılımının bozulduğu duruma göre mutlak yoksulluğu daha çok azaltmaktadır. Cord vd. (2004)'nin yaptığı ampirik çalışmanın sonuçları ve Kakwani (2000)'nin hesapladığı Eşitsizlik-Büyüme Değiş-Tokuş Endeksi (Inequality-Growth Trade-Off Index) bu iddiayı desteklemektedir. Türkiye'de büyüme ve gelir dağılımını düzelten politikaların karışımının uygulanması mutlak yoksulluğun daha hızlı azalmasına yol açmaktadır. Örneğin, G. Kore bunu başarabilen ülkeler arasındadır ve yoksullukla mücadelede büyük başarı kazanmıştır (Kakwani, 2000: 79-81; Cord vd., 2004: 19-21).

3. Türkiye'de En Yoksul %20'nin Hane Geliri ve Yoksulluk Açığı

Türkiye'de fert yoksulluk oranının %20'nin altında olduğu yani, gelir dağılımının en altında bulunan %20'nin neredeyse tamamının yoksulluk sınırının altında yaşadığı görülmektedir. En yoksul %20'nin elde ettiği gelirin yoksulluk düzeyinin büyük bir kısmını açıkladığı bilinmektedir. En önemlisi Türkiye'de en yoksul %20 yoksulluğa karşı en riskli ve kırılgan grupları kapsamaktadır. Bu gruplar arasında özürlüler, yoksul çocuklar, okur-yazar olmayanlar, okur-yazar olup diploması olmayanlar, ilköğretim mezunları, ücretsiz aile işçileri, yevmiyeli çalışanlar gibi gruplar bulunmaktadır. Bu sebeplerden dolayı adalet (eşitlik) kavramı açısından önemli olan en yoksul %20'nin ortalama aylık hane geliri, gelir payı ve yoksulluk açığı Tablo 2'de TÜİK verileri kullanılarak incelenmektedir.

Tablo 2: En Yoksul %20'nin Hane Geliri ve Yoksulluk Açığı

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
En Yoksul %20'nin Gelir Payı (%)	5,4	6	6	6,1	5,8	6,4	6,4	6,2	6,5	6,5
En Yoksul %20'nin Ortalama Aylık Hanehalkı Geliri (TL) (y)	193	269	322	368	362	500	515	548	598	657
Dört Kişilik Bir Hanenin Yoksulluk Sınırı (TL) (z)	310	417	429	487	549	638	767	825	896	-
En Yoksul %20'nin Ortalama Yoksulluk Açığı (TL) (z-y)	117	148	107	119	187	138	252	277	298	-
En Zengin %20/En Yoksul %20 Oranı	9,45	8,05	7,7	7,28	8,01	7,10	7,08	7,42	6,91	6,95

Kaynak: (TÜİK, 2013). Bu Tablodaki veriler TÜİK'in elektronik veri dağıtım sisteminden alınmıştır ve derlenmiştir. Dört kişilik bir hanenin yoksulluk sınırı için gıda ve gıda harici ihtiyaçlara göre belirlenen yoksulluk sınırı kullanılmıştır. Ayrıca, bu Tabloda hanehalkı kullanılabilir gelir dağılımı verileri kullanılmıştır.

Tablo 2'de en yoksul %20'nin hane gelir payı, ortalama aylık hanehalkı geliri ve yoksulluk açığı görülmektedir. Tablodan görüldüğü gibi en yoksul %20'lik dilimde yaşayan hanelerin ortalama aylık geliri (cari fiyatlarla) 2002 yılında 193 TL'den, 2011 yılında 657 TL'ye yükselmiştir. Aynı zamanda, dört kişilik bir hanenin aylık yoksulluk sınırı (cari fiyatlarla) 2002 yılında 310 TL'den, 2010 yılında 896 TL'ye yükselmiştir. En yoksul %20'lik dilimde bulunan hanelerin ortalama gelirinde %240'lık bir artış gerçekleşmiştir. Bu dönemde en yoksul %20'nin gelir payının 5,4'den, 6,5'e yükseldiği, yani en yoksul %20'nin gelir payında mutlak olarak 1,1 puanlık bir artış olduğu görülmektedir. Bu yıllarda Gini katsayısı 0,44'den 0,38'e

inerken en zengin %20/en yoksul %20 oranı 9,45'den 6,95'e gerilemiştir. 2002 yılından sonra Türkiye'de yoksulluğun hızlı bir şekilde azalmasında büyümenin yanısıra gelir dağılımında olan düzelmenin de etkili olduğu görülmektedir.

En yoksul %20'lik dilimde bulunan bir hanenin ortalama aylık geliri ile aylık yoksulluk sınırı arasındaki farka "ortalama yoksulluk açığı" denilmektedir. Ortalama yoksulluk açığı yoksulluk sınırına ulaşabilmeleri için yoksul hanelere ne kadar gelir transferi yapılması gerektiğini göstermektedir (Subramanian, 2005: 3; Mabughi ve Selim, 2006: 195). Türkiye'de yoksul hanelerin sosyal yardım sisteminden, belediyelerden, sivil toplum kuruşlarından aldıkları yardımlar ile yoksulluk açıklarını kapattıkları bilinmektedir. Ayrıca, Türkiye'de geleneksel aile yapımız halen yaşamaya devam ettiği için aile içerisinde yapılan yardımlar da yoksulluk açıklarının kapatılmasında etkili olmaktadır. Tablo 2'den 2002-2010 yılları arasında en yoksul %20'lik dilimde bulunan bir hanenin ortalama yoksulluk açığında artış olduğu görülmektedir. Bu yıllar arasında Türkiye'de yoksulluk oranı ve yoksul fertlerin sayısı azalırken yoksulluğun derinliğinin arttığı anlaşılmaktadır.

Ancak, bu gösterge yoksullar arasında yoksulluğun nasıl dağıldığını veya kronik/geçici yoksulluğun göreceli olarak büyüklüklerini göstermemektedir. Çünkü, yoksullar arasında yoksulluğun nasıl dağıldığının bilinebilmesi için örneğin, Gini katsayısı gibi bir göstergeye ihtiyacımız vardır. Yoksul insanlar için hesaplanmış bir Gini katsayısının veya yoksullar arasındaki gelir dağılımını göz önünde bulunduran ve daha iyi bir gösterge olan Sen endeksinin tahmin edilmesi yoksulluğun yoksullar arasında nasıl dağıldığını, daha doğrusu şiddetinin anlaşılmasını sağlayacaktır. Türkiye'de yoksullar arasında gelir dağılımının ne kadar iyi veya kötü olduğunu gösteren bir gösterge yayınlanmamaktadır. Bu yüzden, Türkiye'de yoksul insanlar grubunun nasıl değiştiğinin, kronik ve geçici yoksulluğun göreceli büyüklüklerinin ve kronik yoksullar arasında ne kadar aşağıya veya yukarıya doğru bir hareketliliğin olduğunun araştırılması gerekir.

4. 2002 Yılından Sonra Türkiye'de Gelir Dağılımının Düzelmesinde ve Yoksulluğun Azaltılmasında Etkili Olan Politikalar

Türkiye'de gelir dağılımının düzelmesinde ve yoksulluğun azaltılmasında etkili olan politikalar aşağıda belirtilen başlıklar altında özetlenmiştir:

4.1. Makroekonomik İstikrar

Yoksulluğun azalması için yapılması gereken en önemli politikalardan birisi makroekonomik istikrarın sağlanmasıdır. 2002 yılından sonra Türkiye'de fiyat istikrarı sağlanmış ve enflasyon oranları %10'un altına indirilmiştir. Yüksek enflasyon oranlarının yaşandığı ekonomilerde yoksul insanların reel gelirleri düşmekte ve yoksulluk artmaktadır. Ayrıca, 2002 yılından sonra kamu kesiminde mali disiplin de sağlanmıştır. Bu yüzden faiz oranları hızlı bir şekilde aşağıya çekilebilmiştir. Bütçede faiz harcamalarının payı azalırken sosyal harcamalar (eğitim harcamaları, sağlık harcamaları, sosyal yardımlar, emekli aylıkları gibi) arttırılabilmiştir. Örneğin, Türkiye'de ilk defa 2013 yılında genel bütçeden en yüksek pay eğitime ayrılmıştır. Ayrıca, kamu harcamaları daha etkin ve adil bir şekilde yapılmaya başlanmıştır. Bu dönemde ulusal bankacılık sistemi yeniden yapılandırılarak finansal istikrar sağlanmıştır. Cari işlemler açığı sürdürülebilir düzeyde kontrol altında tutulmuştur. Böylece, ülkede makroekonomik istikrarın sağlanmasıyla kriz ihtimali azalmış, ülkeye olan güven artmış, orta ve uzun vadeli

yabancı sermaye miktarında önemli artışlar da görülmüştür. 2002 yılından sonra daha istikrarlı bir ekonomik ortam ve hızlı büyüme sonucunda en yoksul grupların gelir paylarının yükseldiği de görülmüştür.

4.2. Beşeri Sermayenin Gelişmesi

Türkiye'de eğitim ile yoksulluk arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır. Türkiye'de yoksul insanların sahip olduğu beşeri sermaye miktarının arttırılması gelir dağılımının düzelmesine ve yoksulluğun azalmasına yol açmaktadır. Bütçe açıklarının azalmasıyla bütçeden eğitime ve sağlığa ayrılan kaynaklar hızlı bir şekilde arttırılmış, fırsat eşitliğinin gelişmesine katkıda bulunan eğitim ve sağlık reformları yapılmıştır. 2002 yılından sonra beşeri sermayenin gelişmesini sağlayan politikalardan bazıları şöyledir: Sağlık reformuyla birlikte herkesin sosyal güvenlik kapsamına alınması, orta öğretimin zorunlu hale getirilmesi ve böylece, zorunlu eğitim süresinin 12 yıla çıkarılması, öğrencilere ücretsiz ders kitapları ve okul sütü dağıtılması, Fatih projesiyle birlikte öğrencilere tablet bilgisayar dağıtılmaya başlanması, ilköğretim ve ortaöğretimde cinsiyet eşitsizliğinin azaltılması için önlemler alınması (örneğin, "haydi kızlar okula" kampanyası gibi kampanyalar), meslek okullarının sayısının arttırılması ve eğitim kalitesinin iyileştirilmesi, İŞKUR'un öncülüğünde mesleksiz işsizlere yönelik mesleki eğitim ve girişimcilik kurslarının verilmesi, yoksul çocukların eğitimi için yapılan yardımların arttırılması, öğrencilere verilen bursların arttırılması, geri kalmış bölgelerde yeni üniversitelerin açılması gibi.

4.3. Bölgesel Eşitsizliğin Azaltılması

Türkiye'de Karadeniz, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin diğer bölgelerden geri kaldığı bilinmektedir. Bölgeler arasında olan uçurumlar büyümenin yoksulluğu azaltıcı etkisini azaltmaktadır. Türkiye'de bölgesel eşitsizliklerin azaltılması için yapılan uygulamaların bazıları şöyledir: Bölgesel kalkınma ajanslarının (26 bölgede) kurulması, GAP (Güneydoğu Anadolu Projesi)-DAP (Doğu Anadolu Projesi)-DOKAP (Doğu Karadeniz Projesi)-KOP (Konya Ovası Projesi) gibi o bölgenin kalkınmasını hızlandıracak makro projelerin uygulanması, KÖYDES ve BELDES projeleri ile köylerin-beldelerin altyapısının yapılması, SODES projeleri ile toplumun en dezavantajlı kesimlerine yardımlar yapılması, yeni teşvik sistemiyle birlikte geri kalmış bölgelerde yatırım yapanlara vergi indirimi, sigorta primi indirimi gibi desteklerin verilmesi, kırsal kalkınmaya yönelik proje bazlı hibelerin verilmesi, çiftçilere verilen desteklerin ve eğitimlerin arttırılması, tarım fuarlarının düzenlenmesi, KOBİ'lere ve tarımsal işletmelere verilen kredi miktarının arttırılması, miras yoluyla tarım arazilerinin bölünmesinin engellenmesine yönelik çalışmaların (arazi toplulaştırması gibi) yapılması gibi.

4.4. Etkin Bir Sosyal Yardım Sisteminin Kurulması

Türkiye'de ilk defa yoksullukla mücadele için bir kurumsal ortamın oluşması 1986 yılında Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun kurulmasıyla sağlanmıştır. 1991 yılında ise sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olmayan yoksul insanların sağlık harcamalarının karşılanması için Yeşil Kart uygulaması başlatılmıştır. Bu gibi önlemler gelir dağılımının düzelmesine ve yoksulluğun azalmasına katkıda bulunmuş olsa da son yıllara kadar yoksullukla mücadele için etkin bir kurumsal ortam kurulamamıştır. Türkiye'de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulmasıyla yoksullukla mücadelede daha etkin bir kurumsal ortam sağlanmış ve toplumun en dezavantajlı fertleri (kadınlar, çocuklar, yaşlılar, özürlüler

gibi) Bakanlığın koruma şemsiyesi altına alınmıştır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının verdiği hizmetler arasında çocuk hizmetleri (koruyucu aile uygulaması, çocuk yuvası ve yetiştirme yurtları, çocuk, gençlik ve toplum merkezleri), özürlü ve yaşlı hizmetleri (rehabilitasyon merkezleri ve huzurevleri), aile ve toplum hizmetleri, kadının statüsünün gelişmesi için verilen hizmetler (cinsiyet eşitliğinin sağlanması ve kadına yönelik şiddetle mücadele gibi) bulunmaktadır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kamuoyu tarafından çok iyi bilinen bazı uygulamaları arasında yaşlı ve özürlülere bakım hizmetleri, özürlülere yönelik mesleki eğitim ve istihdam imkânlarının sağlanması (örneğin, özürlü yerleştirme sınavları gibi), eşi vefat etmiş veya aile reisinin cezaevinde olduğu gibi durumlar karşısında kadınlara bağlanan maaşlar veya yapılan yardımlar, şiddete uğramış kadınların korunması için yapılan yardımlar bulunmaktadır.

Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlı olarak çalışmaktadır. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğünün uygulamalarının bazıları şöyledir: Sosyal yardımların daha etkin ve adil dağıtılması için Sosyal Yardım Bilgi Sisteminin (SOYBİS) kurulması ve Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesinin başlatılması, yoksul kişilerin sosyal yardımlara (aile, eğitim, sağlık ve özürlü yardımlar) kolay erişiminin sağlanması, yoksul kişilerin istihdamına yönelik proje destek programlarının uygulanması, yoksul kişilere profesyonel iletişim desteği verilmesi, şikayetlerinin ve önerilerinin dinlenmesi amacıyla "Alo 144" sosyal yardım hattının kurulması.

Sonuç ve Öneriler

2002 yılından sonra Türkiye'de ortalama aylık hanehalkı gelirinde önemli bir reel artış görülürken Gini katsayısında 0,06 puanlık, hanehalkı yoksulluk oranında 7,91 puanlık, fert yoksulluk oranında ise 8,88 puanlık bir azalma gerçekleşmiştir. Bu dönemde yoksul fert sayısı 2002 yılında 18.441.000'den, 2009 yılında 12.751.000'e gerilemiştir. Yani, ortalama aylık hanehalkı geliri artarken yoksul fert sayısında 5.690.000'lik bir düşüş görülmektedir. 2002 yılından sonra en zengin %20/en yoksul %20 oranı 9,45'den 6,95'e gerilemiştir. 2002 yılından sonra Türkiye'de yoksulluğun hızlı bir şekilde azalmasında büyümenin yanısıra gelir dağılımında olan düzelmenin de etkili olduğu görülmektedir. Yoksulluk oranı azaldıkça bu hızın yavaşlayacağı, hatta büyümenin yoksulluğu daha fazla azaltamayacağı bir duruma dönüşebileceği tahmin edilmektedir. Ancak, Türkiye'de yoksulluktaki azalmanın hâlâ büyümeye duyarlı olduğu görülmektedir. Türkiye'de yoksulluk oranındaki azalmanın devam etmesi için gelir dağılımındaki düzelmenin devam etmesi gerekir. Önümüzdeki yıllarda büyüme sürecinin yoksulluğu daha hızlı azaltması Gini katsayısındaki düşüşe (veya en yoksul %20'nin gelir payının artmasına) bağlıdır.

2002-2011 yılları arasında en yoksul %20'lik dilimde bulunan hanelerin toplam gelirden aldıkları pay %5,4'den %6,5'e yükselmiştir. Türkiye'de ortalama hane geliri yükselirken gelir dağılımında da düzelme vardır, ancak Türkiye'de gelir dağılımı eşitsizliği hâlâ yüksektir. Bu yüzden Türkiye'de büyüme hedeflerinin yanısıra gelir dağılımıyla ilgili hedefler de olmalıdır. 2002 yılından sonra görüldüğü gibi Türkiye'de büyüme ve gelir dağılımını düzelten politikaların karışımının uygulanması mutlak yoksulluğun daha hızlı azalmasına yol açmaktadır. 2002 yılından sonra makroekonomik istikrarın sağlanması, beşeri sermayenin gelişmesi, bölgesel eşitsizliklerin azaltılması ve etkin bir sosyal yardım sisteminin kurulması

gibi politikalar gelir dağılımının düzelmesinde ve yoksulluğun azaltılmasında etkili olmuştur. Türkiye'de büyüme hedefleriyle birlikte en yoksul %20'nin gelir payı tamamlayıcı bir hedef olarak belirlenebilir. Örneğin, 2011 yılında %6,5 olan en yoksul %20'nin gelir payının %10'a çıkarılmasının büyüme hedefiyle birlikte tamamlayıcı bir hedef olarak izlenmesi önerilebilir. Böylece, en yoksul %20'nin gelir payının %10'a çıkarılmasıyla bu gelir diliminde bulunan bir hanenin ortalama geliri yoksulluk sınırını geçebilir, yani, en yoksul %20'nin yoksulluk açığı kapatılmış olur.

Kaynakça

Asian Development Bank (2004), Development Indicators Reference Manual, www.adb.org/statistics/pdf/Reference-Manual.pdf (Erişim Tarihi: Ocak, 2006)

Baulch, B. ve Hoddinott, J. (2000), "Economic Mobility and Poverty Dynamics in Developing Countries", *Journal of Development Studies*, 36(6)1-24.

Cord, L., Lopez, J.H. ve Page, J. (2004), " Pro-Poor Growth and Poverty Reduction", edi. M. Krakowski, *Attacking Poverty: What Makes Growth Pro-Poor?* Nomos, 15-37.

Günther, I. ve Klasen, S. (2009): "Measuring Chronic Non-Income Poverty", edi. T. Addison, D. Hulme, R. Kanbur, *Poverty Dynamics: Interdisciplinary Perspectives*, Oxford University Press, 77-101.

Kakwani, N. (2000), "Growth and Poverty Reduction: An Emprical Analysis", *Asian Development Review*, 18(2), 74-84.

Kakwani, N. (2001), "On Specifying Poverty Lines", Delivered at Asia and Pacific Forum on Poverty, 5-9 Feb.

Laderchi, R.C., Saith, R. ve Stewart, F. (2003), "Does It Matter that We Do Not Agree on the Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches", *Oxford Development Studies*, 31(3).

Mabughi, N. ve Selim, T. (2006), "Poverty as Social Deprivation: A Survey", *Review of Social Economy*, LXIV(2).

Osmani, S.R. (2000), "Growth Strategies and Poverty Reduction", *Asian Development Review*, 18(2), 85-130.

Osmani, S.R. (2009), "When Endowments and Opportunities Don't Match: Understanding Chronic Poverty", edi. T. Addison, D. Hulme, R. Kanbur, *Poverty Dynamics: Interdisciplinary Perspectives*, Oxford University Press, 247-266,

Özcan, K.M. (2003), "Türkiye'de Yoksulluğun Ölçülmesi: 2001", *Ekonomik Yaklaşım*, 14(49).

Ray, D. (1997), *Development Economics*, Princeton University Press.

Stewart, F. ve Streeten, P. (1976), "New Strategies for Development: Poverty, Income Distribution, and Growth", *Oxford Economic Papers*, 28(3), 381-405.

Subramanian, S. (2005), "Poverty Measurement and Theories of Beneficence", *World Institute for Development Economics Research*, Research Paper No: 2005/62.

Şenses, F. (2003), *Küreselleşmenin Öteki Yüzü*, İletişim Yayınları, İstanbul, 3. Baskı.

Thorbecke, E. (2005), "Multi-dimensional Poverty: Conceptual and Measurement Issues", Paper Prepared for *the Many Dimensions of Poverty International Conference*, UNDP International Poverty Centre, Brasilia.

Tokatlıoğlu, İ. ve Başaran, A. (2003), "Türkiye'de Yoksulluğun Dağılımı, Yapışkanlığı ve Transfer Politikaları", *Ekonomik Yaklaşım*, 14(49).

TÜİK (2013), Elektronik Veri Dağıtım Sistemi (Erişim: http://www.tuik.gov.tr), Ziyaret Tarihi: Şubat-Mart, 2013.