TÜRKİYE'DE SOSYAL TRANSFERLERİN YOKSULLUK ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

SIRMA DEMİR ŞEKER

Uzmanlık Tezi

SOSYAL SEKTÖRLER VE KOORDİNASYON GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

Ankara 2008

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın tüm aşamalarında beni destekleyip yol gösteren değerli hocam ve danışmanım Sayın Doç. Dr. Meltem DAYIOĞLU TAYFUR'a,

Tezimin yazımında ve değerlendirilmesinde yapıcı eleştiri ve katkılarını esirgemeyen Planlama Uzmanları Sayın Sedat ÇETİK'e, Sayın Hakan YAZICI'ya, Sayın Ercan DANSUK'a, Sayın Cumhur BOZ'a ve Sosyal Politikalar Dairesi Başkanı Sayın İlyas ÇELİKOĞLU'na,

Tezimde kullandığım verilerin analizinde yol gösterici olan, Türkiye İstatistik Kurumu uzmanlarından Sayın Özlem SARICA'ya,

Tezimin yazımı esnasında benden desteklerini esirgemeyen sevgili çalışma arkadaşlarıma,

Bu çalışma esnasında destekleriyle daima bana güç veren anneme, babama ve eşime,

en içten teşekkürlerimi sunarım...

ÖZET

Planlama Uzmanlığı Tezi

TÜRKİYE'DE SOSYAL TRANSFERLERİN YOKSULLUK ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Sırma DEMİR ŞEKER

Türkiye için bugüne kadar yoksullukla ilgili yapılan çalışmalar, genel olarak yoksulluk sınırının belirlenmesine ve yoksulların özellliklerinin ortaya konulmasına yöneliktir. Sosyal transferler ve yoksulluk ilişkisi ise, Türkiye için derinlemesine incelenmeyen alanlardan biridir. Sosyal transferler, kişileri belirli risklere karşı korumak veya bu risklerin olumsuz etkilerini azaltmak amacıyla karşılığında cari bir hizmet beklenmeden yapılan primli, primsiz ayni ve nakdi ödemelerdir. Birincil dağılım sonucu belirlenen yoksulluğu azaltmayı amaçlayan sosyal transferlere ayrılan kaynakların etkisini görmek ve ülkeler arası yoksulluk farklılıklarını açıklamak için sosyal transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisinin incelenmesi önemlidir. Nitekim, sosyal transferler etkin kullanıldığında yoksulluğu oldukça azaltabilmektedir.

Bu çalışma, Türkiye'de sosyal transferlerin gelirle olan ilişkisini, sosyal transferlerin kimleri kapsadığını ve yoksul kesime ne kadar ulaştığını analiz ederek, sosyal transferlerin yoksulluğu ne ölçüde etkilediğini ve yoksul kesime yönelik transferlerin hedef kitlesinin kimler olduğunu ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda, Hanehalkı Bütçe Anketi ham verileri kullanılarak yoksul kesimin özellikleri ve transferlerin yapısına ilişkin analizler yapılmıştır. Yine aynı veri seti kullanılarak, transferlerin yoksulluğu ne kadar değiştirdiği ve etkinliğinin ne olduğu da ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bunların yanısıra, senaryo analizleri ile, mevcut transfer miktarının daha etkin kullanılması durumunda, yoksulluk açığını ne kadar kapatabileceği hususu da incelenmiştir.

AB ülkerinde her ne kadar sosyal transfer harcamaları ve yoksulluk arasındaki ilişki anlamlı ise de, söz konusu ilişki birebir değildir. Türkiye'de son yıllarda yoksulluk oranlarının düşmesinde, transfer öncesi yoksulluğun azalması ve transferlerin miktarının artması etkili olmuştur. Ancak, transferlerin miktarı artmakla birlikte, etkinlik oranlarının düşük oluşu nedeniyle, transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisi olabileceğinden daha düşük kalmıştır. Bunun nedeni, transferlerin, büyük çoğunlukla ya yoksul olmayan kesim tarafından alınması ya da yoksulların yoksulluk açığını kapattıktan sonra bu kesime verilen ek tutarlardan oluşmasıdır. Beklenilenin aksine, yoksulluğu azaltmayı hedefleyen transfer türlerinden yararlanan kesimin içindeki yoksul olmayanların oranı oldukça yüksektir. Eğer transferlerin etkinlik oranları daha fazla olsaydı, mevcut transferlerle Türkiye'de yoksulluk açığı daha az olabilirdi.

Anahtar Kelimeler

Yoksulluk Oranı, Yoksulluk Açığı, Sosyal Transferler, Yoksulluğu Azaltma Etkinliği Modeli, Etki Analizi.

ABSTRACT

Planning Expertise Thesis

THE EFFECTS OF SOCIAL TRANSFERS ON POVERTY IN TURKEY

Sırma DEMİR ŞEKER

Poverty research conducted to date has generally been concerned with the determination of the poverty line and defining the characteristics of the poor. The relationship between social transfers and poverty is, however, one of the areas that has not been studied in-depth. Social transfers are payments without expecting any current service made with and without premium in-kind or in-cash for the purpose of protecting individuals from certain risks. Studying the relationship between social transfers and poverty is important for understanding the poverty reducing effects of resources set aside to poverty alleviation and to understand the cross-country differences in poverty. In fact, social transfers, when used effectively, can alleviate poverty to a great extent.

This study aims to find out the extent to which social transfers affect poverty and the characteristics of the beneficiaries of the transfers in Turkey. To this end, the study examines the relationship between income and social transfers and analyzes questions such as who are the people receiving the social transfers and to what extent the transfers are actually received by the poor. In this context, analysis is made regarding the characteristics of the poor and the structure of the transfers using raw data of the Household Budget Surveys. Employing the same data set, an attempt is also made to demonstrate the efficiency of social transfers and extent to which social transfers have altered poverty. Besides, under different scenarios, the extent to which the current amount of transfer can close the poverty gap when utilized more effficiently is also examined.

In EU countries, the association between social transfers and poverty is a significant one, though not one-to-one. In Turkey, the recent reduction in poverty can be linked to decrease in poverty-before-transfers and increase in the amount of transfers. The effect of transfers on poverty, however, is found to be lower than expected, primarily due to low efficiency rates. The reasons for this are that the spillover in transfers and/or the fact that significant portion of the transfers are received by the non-poor. Contrary to the expectations, the percentage of the non-poor is considerably high among the people who benefited from the transfers targeting poverty alleviation. Had the efficiency rates of the transfers been higher, the poverty gap in Turkey could have been much lower.

Key Words

Poverty Rate, Poverty Gap, Social Transfers, Poverty-Reduction Efficiency Model, Impact Analysis.

İÇİNDEKİLER

ÖZET ..... **v**
ABSTRACT ..... **vii**
İÇİNDEKİLER ..... **ix**
TABLOLAR ..... **xiii**
GRAFİKLER ..... **xv**
ŞEKİLLER ..... **xvii**
KISALTMALAR ..... **xix**
GİRİŞ. **1**
1. YOKSULLUK VE SOSYAL TRANSFERLERİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ **7**
1.1. Yoksulluk Kavramı 7
1.2. Gelir Yoksulluğu Ölçütleri 10
1.3. Eşdeğerlik Ölçeği ve Yoksulluk Ölçüm Birimi 14
1.4. Yoksulluğu Belirleyen Önemli Faktörler 16
1.5. Sosyal Transfer Kavramı 17
1.5.1. Yoksulluğa ilişkin politikalarda sosyal transferlerin yeri 17
1.5.2. Yeniden dağılım ve sosyal refah 20
1.5.3. Sosyal transferler ve işgücü arzı 22
1.6. Literatür Taraması 22
1.6.1. Türkiye'de yoksulluk üzerine yapılmış bazı çalışmalar 22
1.6.2. Dünyada sosyal transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisine ilişkin yapılmış bazı çalışmalar 27
1.7. Çalışmada Kullanılan Yoksulluk ve Sosyal Transferlerin Çerçevesi 29
1.8. Çalışmada Kullanılan Veri Seti 33
1.8.1. Veri setinde yer alan transferler 34
1.8.2. Veri setindeki transfer türlerinin gruplandırılması 40
2. TÜRKİYE'DE YOKSULLUĞUN PROFİLİ **47**
2.1. Türkiye'de Yoksulluk Kesimin Özellikleri 47
2.1.1. Hanehalkı büyüklüğü, hanehalkı kompozisyonu ve yaş yapısı 47
2.1.2. Eğitim durumu 49
2.1.3. Yerleşim yeri 51
2.1.4. Gelir türleri 53

2.1.5. İşgücü piyasası 54
2.1.5.1. Çalışma ve işteki durum 54
2.1.5.2 İktisadi faaliyet türleri 56
2.1.6. Sosyal güvenlik 58
2.2. Yıllar İtibarıyla Yoksulluk Profilindeki Değişimler 58
3. AB VE TÜRKİYE'DE SOSYAL TRANSFERLER 65
3.1. AB'de Sosyal Transferler 66
3.1.1. AB'de sosyal transfer bileşenleri 66
3.1.2. AB'de sosyal transfer harcamaları 69
3.1.3. AB'de sosyal transfer harcamaları ve yoksulluk ilişkisi 71
3.2. Türkiye'de Sosyal Transferler 74
3.2.1. Türkiye'de sosyal transfer bileşenleri 74
3.2.1.1. Primli ve primsiz sistem çerçevesinde sosyal transferler 74
3.2.1.2. ESSPROS çerçevesinde sosyal transfer bileşenleri 77
3.2.2. Türkiye'de sosyal transfer harcamaları 83
3.2.2.1. ESSPROS sınıflandırması çerçevesinde sosyal transfer harcamaları 84
3.2.2.2. Bütçe sınıflandırması çerçevesinde sosyal transfer harcamaları 86
3.2.3. Türkiye'deki sosyal yardım sistemine detaylı bir bakış 87
4. SOSYAL TRANSFERLERİN GELİR VE YOKSULLUKLA İLİŞKİLERİ 101
4.1. Türkiye'de Sosyal Transferlerin Gelir ve Gelir Eşitsizliği ile İlişkileri 101
4.1.1. Türkiye'de sosyal transferlerin gelirle olan ilişkisi 101
4.1.2. Sosyal transferlerin gelir eşitsizliğine etkileri 103
4.2. Toplam Nüfus ile Yoksul Nüfusun Sosyal Transferlerden Yararlanma Durumu 106
4.2.1. Sosyal transferlerin hanehalkları tarafından elde edilme oranları 106
4.2.2. Sosyal transferlerin yoksullar tarafından elde edilme oranları 107
4.2.3. Sosyal transferlerin birlikte elde edilme oranları 108
4.2.4. Sosyal transferlerin elde edildiği kesimin işgücü piyasasındaki durumu 110
4.3. Sosyal Transferlerin Yoksullara Ulaşma Oranı 111
4.3.1. Transferlerin elde edildiği kesimdeki yoksulluk oranları 112
4.3.2. Transferlerin elde edildiği kesimin yoksulluk açıkları 114
4.4. Yoksulluk Durumuna Göre Yoksul Kesimin Yararlandığı Transfer Türleri 117

4.4.1. En yoksul kesimin elde ettiği transfer türleri 117
4.4.2. Yoksulluk sınırına nispeten daha yakın yaşayan yoksulların elde ettiği transfer türleri 119
5. SOSYAL TRANSFERLERİN YOKSULLUK ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ 123
5.1. Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkisinin Ölçümünde Kullanılan Yöntemler 123
5.1.1. Transferlerin yoksulluk oranı üzerindeki etkisinin ölçümünde kullanılan yöntem 123
5.1.2. Transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki etkisinin ölçümünde kullanılan yöntem 124
5.1.2.1. Yoksulluğu azaltma etkinliği modeli 125
5.1.2.2. Yoksulluk açığının ayrıştırılması 127
5.2. Türkiye'de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Oranı Üzerindeki Etkisi ve Bu Etkiyi Belirleyen Unsurlar 129
5.2.1. Türkiye'de sosyal transferlerin yoksulluk oranı üzerindeki etkisi 129
5.2.2. Transferlerin yoksulluk oranı üzerinde olabilecek maksimum etkisi 132
5.2.3. Yoksulluğu azaltmayı amaçlayan devlet transferlerinin yoksulluk oranı üzerindeki sınırlı etkilerinin nedenleri 134
5.3. Türkiye'de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Açığı Üzerine Etkisi ve Bu Etkiyi Belirleyen Unsurlar 137
5.3.1. Türkiye'de nüfusun yoksulluk sınırına göre dağılımı 138
5.3.2. Türkiye'de sosyal transferlerin yoksulluk açığı üzerine etkisi 140
5.3.3. Transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki etkisini belirleyen unsurlar 141
5.3.4. Transferlerin yoksulluk açığı üzerinde olabilecek maksimum etkisi 144
5.4. Ayrıştırma Analizi 146
5.4.1. Toplam transferler için ayrıştırma analizi 146
5.4.2. Transfer türleri için ayrıştırma analizi 148
5.5. Transferlerin Yoksulluk Açığı Üzerindeki Etkisinin Artırılmasına Yönelik Senaryo Analizleri 150
5.5.1. Toplam transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki etkisinin artırılmasına yönelik senaryo analizleri 150
5.5.2. Bazı transfer gruplarının yoksulluk açığı üzerindeki etkisinin artırılmasına yönelik senaryo analizleri 157
5.6. AB Ülkelerinde Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkisi 162
GENEL DEĞERLENDİRME, SONUÇ VE ÖNERİLER 169

KAYNAKLAR 179

EKLER..... 183

Ek 1. Hanehalkı Bütçe Anketi Fert ve Hane Veri Seti Değişkenleri 185

Ek 2. Türkiye'de Sosyal Transferlerin Yapısı ve Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkisine İlişkin Analizlere 2002-2004 Yıllarından Örnekler ... 188

TABLOLAR

Tablo 1.1. Örnek A ve B Ülkelerindeki Yoksulluk Oranları (1) 11
Tablo 1.2. Örnek C Ülkesinin Yoksulluk Açığı ve Yoksulluk Açığı Oranı (1)..... 12
Tablo 1.3. Yoksulluğu Belirleyen Önemli Faktörler 16
Tablo 1.4. HBA Verilerindeki Transferlerin Gözlem Sayıları ve Oranları..... 40
Tablo 2.1. Hanehalkı Büyüklüğü, Kompozisyonu ve Yaş Bakımından Yoksul ve Yoksul Olmayan Gruplar Arasındaki Farklılıklar (1)..... 48
Tablo 2.2. Eğitim Durumu Bakımından Yoksul ve Yoksul Olmayan Gruplar Arasındaki Farklılıklar (1)..... 50
Tablo 2.3. Yerleşim Yeri Bakımından Yoksul ve Yoksul Olmayan Gruplar Arasındaki Farklılıklar 52
Tablo 2.4. İşteki Durum Bakımından Yoksul ve Yoksul Olmayan Gruplar Arasındaki Farklılıklar (1) 55
Tablo 2.5. İstihdam ve GSYİH'nın Sektörel Dağılımı (1)..... 57
Tablo 2.6. Sosyal Güvenlik Durumu Bakımından Yoksul ve Yoksul Olmayan Arasındaki Farklılık (1)..... 58
Tablo 2.7. Yoksul Kesimin Yaş Yapısında Yıllar İtibarıyla Görülen Değişim 59
Tablo 2.8. 2002-2005 Yılları Arasında Yoksulların İşgücü Piyasası Durumlarındaki Değişiklikler..... 60
Tablo 3.1. Türkiye'de Sosyal Harcama Bileşenleri 83
Tablo 3.2. 2022 Sayılı Kanun'a Göre Yapılan Ödemeler ve Kişi Sayısı..... 90
Tablo 3.3. SHÇEK'in Ayni-Nakdi Yardımlarından Yararlanan Kişi Sayısı ve Aylık Ödeme Tutarı 92
Tablo 3.4. Vakıflar Genel Müdürlüğü Tarafından Yapılan Sosyal Yardımlar 93
Tablo 3.5. SYDTF'nin Harcamaları..... 96
Tablo 3.6. Türkiye'deki Sosyal Yardım Programlarındaki Muhtaçlık Kriterleri 97
Tablo 4.1. Gelir Türlerinin Korelasyonu-2005 102
Tablo 4.2. Gelir Türlerinin Eşitsizliğe Etkileri-2005 105
Tablo 4.3. Transfer Gruplarının Elde Edildiği Kesimde Diğer Transfer Türlerine Sahip Olma Oranı-2005 108

Tablo 4.4. Transfer Türlerinin Hanehalkı Reisinin İşgücü Durumuna Göre Dağılımı-2005 110
Tablo 4.5. Transfer Türlerinin Elde Edildiği Kesimlerdeki Söz Konusu Transfer Türleri Öncesi Yoksulluk Durumu 112
Tablo 4.6. Transfer Alan Kesimin Ortalama Yoksulluk Açıkları 115
Tablo 4.7. En Yoksul Kesimlerin Elde Ettiği Transfer Türleri 118
Tablo 4.8. Gelir Aralığı Bazında Yoksul Olan Kesimin Elde Ettiği Transfer Türleri-2005 119
Tablo 5.1. Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkisi 129
Tablo 5.2. Bazı AB Ülkelerinde Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkisi, 1994 130
Tablo 5.3. Yoksulluk Sınırına Göre Belirlenen Gelir Aralıklarındaki Nüfusun Oranı 138
Tablo 5.4. Transferlerin Yoksulluk Açığı Üzerindeki Etkisi 140
Tablo 5.5. Beckerman Modelinin Türkiye Uygulaması 142
Tablo 5.6. Ayrıştırma Analizi Sonuçları 147
Tablo 5.7. Transfer Türleri Bazında Ayrıştırma Analizi-2005 148
Tablo 5.8. Yoksulluk Açığındaki Azalmanın Artırılmasına Yönelik Senaryo Analizleri 152
Tablo 5.9. Yeşil Kart Harcamalarının Etkinliğinin Artırılmasına Yönelik Senaryo Analizleri 159
Tablo 5.10. Dördüncü Gruptaki Transfer Harcamalarının Etkinliğinin Artırılmasına Yönelik Senaryo Analizleri 160
Tablo 5.11. Ayni Yardım Harcamalarının Etkinliğinin Artırılmasına Yönelik Senaryo Analizleri 162
Tablo 5.12. Bazı Ülkeler İçin Transfer Sonrası Yoksulluk Açığının Ayrıştırma Sonuçları 164

GRAFİKLER

Grafik 2.1.Eğitim Kademelerindeki Yoksulluk Oranları 51
Grafik 2.2. Yerleşim Yeri ve Yoksulluk 52
Grafik 2.3. Gelir Türleri ve Yoksulluk..... 53
Grafik 2.4. İşteki Durum ve Yoksulluk..... 55
Grafik 2.5. İktisadi Faaliyet Türü Bakımından Yoksul ve Yoksul Olmayan Gruplar Arasındaki Farklılıklar 56
Grafik 2.6. İktisadi Faaliyet Türü ve Yoksulluk.....57
Grafik 2.7. 2002-2005 Yılları Arasında Yoksulların Eğitim Durumundaki Değişiklikler..... 59
Grafik 2.8. 2002-2005 Yılları Arasında Yoksulların Sosyal Sigorta Kayıtlılık Durumu ve Yeşil Kart Sahipliği Durumlarındaki Değişiklikler 61
Grafik 2.9. 2002-2005 Yılları Arasında Yoksulların Elde Ettiği Gelir Türlerindeki Değişiklikler..... 61
Grafik 3.1. AB-25'te Sosyal Koruma Harcamaları, 2004..... 69
Grafik 3.2. AB-25'te Sosyal Harcamaların Bileşenler Bazında Dağılımı 70
Grafik 3.3. AB-25'te Yoksulluk ve Sosyal Transfer Harcamaları..... 72
Grafik 3.4. AB-15'te Yoksulluk ve Sosyal Transfer Harcamaları..... 73
Grafik 3.5. ESSPROS Çerçevesinde Türkiye'de Sosyal Harcamalar-2004 85
Grafik 4.1. Sosyal Transferlerin Hanehalkları Tarafından Elde Edilme Oranları ... 106
Grafik 4.2. Tüm Transferler Öncesi Yoksul Olan Kesimin Transferlerden Yararlanma Durumu..... 107
Grafik 5.1. Transfer Öncesi ve Sonrası Yoksulluk Oranları..... 130
Grafik 5.2. Transfer Türlerinin Yoksulluk Oranındaki Azalmaya Katkıları 132
Grafik 5.3. Transfer Aldıktan Sonra Yoksul Olanlar ve Yoksul Olmayanların Oranı..... 133
Grafik 5.4. Yeşil Kart Ayni Yardımının Yoksulluk Üzerindeki Etkisi 135
Grafik 5.5. Dördüncü Grup TransferlerinYoksulluk Üzerindeki Etkisi 136
Grafik 5.6. Ayni Yardımların Yoksulluk Üzerindeki Etkisi..... 137
Grafik 5.7. Transferlerin Yoksulluk Açığı Üzerindeki Etkisi..... 141

Grafik 5.8. Toplam Transfer Harcamalarının A, B ve C Alanları Arasında Dağılımı 143
Grafik 5.9. Emekli Aylığı Dışındaki Transfer Harcamalarının A, B ve C Alanları Arasında Dağılımı 144
Grafik 5.10. Transfer Sonrası Yoksulluk Açığındaki Azalma 145
Grafik 5.11. Yeşil Kart Harcamasının A, B ve C Alanları Arasında Dağılımı-2005 158
Grafik 5.12. Dördüncü Gruptaki Transfer Harcamalarının A, B ve C Alanları Arasında Dağılımı-2005 159
Grafik 5.13. Ayni Yardım Harcamalarının A, B ve C Alanları Arasında Dağılımı 161
Grafik 5.14. AB-25'de Tüm Transferler Öncesi (Üst), Yaşlılık ve Ölüm Aylıkları Dahil (Orta) ve Tüm Transferler Sonrası Yoksulluk Oranları (Alt) ... 164

ŞEKİLLER

Şekil 1.1. Yoksulluk Açığı 12
Şekil 5.1. Beckerman'ın Yoksulluğu Azaltma Etkinliği Modeli 126
Şekil 5.2. Yoksulluk Açığının Ayrıştırma Çerçevesi 128

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AB-15	: 1 Mayıs 2004'ten önce Avrupa Birliğine üye olan ülkeler
AB-25	: Mevcut durumda Avrupa Birliğine üye olan ülkeler
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
ESSPROS	: Avrupa Entegre Sosyal Koruma İstatistikleri Sistemi
EUROSTAT	: Statistical Office of the European Communities
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
HBA	: Hanehalkı Bütçe Anketi
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
OECD	: Organization for Economic Co-operation and Development
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SHÇEK	: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
SOCX	: OECD Sosyal Harcama Veritabanı
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
SYDGM	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü
SYDTF	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
SYDV	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
Türkiye KAMU-SEN	: Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu
TÜRK-İŞ	: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
YURTKUR	: Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu

GİRİŞ

GİRİŞ

Yoksulluk, ülkelerin ekonomik gelişmişliklerinin sosyal alana ne kadar yansıdığının ve sosyal alanda ne kadar geliştiklerinin önemli bir göstergesidir. Bu itibarla, yoksullukla mücadele öteden beri bir çok ülkenin gündeminde olmuştur. Temel gereksinimlerini karşılayamama durumu olarak bilinmekle birlikte, yoksulluk, ülkelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerine göre farklı şekillerde tanımlanabilmektedir. Özellikle gelişmiş ülkeler için gelir yoksulluğundan ziyade, yoksunluk ve sosyal dışlanma gibi kavramlar ön plana çıkarken, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde gelir yoksulluğu hala önemini korumaktadır.

İktisadi kaynakların artırılması toplumsal refah sorununun önemli bir yönüdür. Bunun yanında, gelirin nasıl paylaşıldığı ve yoksulluğun boyutu da, ekonomik büyüme kadar diğer önemli konulardır. Belirli bir zaman kesitinde emek, sermaye ve toprak gibi üretim faktörlerinin kullanım miktarları ve fiyatları ile oluşan toplam üretim, piyasa veya piyasa dışı mekanizmalarla hanehalkları/bireyler arasında dağılır. Nihai gelir dağılımı ve buna bağlı oluşan yoksulluk; ekonomik konjonktür, üretim faktörlerinin dağılımı, nisbi fiyatlar ile devletin vergi ve transfer politikalarına bağlıdır. Vergi ve transfer dışındaki politikalarla ekonomide bir gelir dağılımı belirlenir. Daha sonra devlet bu dağılıma müdahaleyi vergi ve transferler aracılığıyla yapar. Bütün bunlar, yoksulluğun ekonomide değişik süreç ve mekanizmalar çerçevesinde oluştuğunu göstermektedir. Yoksulluğun çok boyutlu oluşu nedeniyle, yoksullukla mücadeleye ilişkin politikalar, geniş bir bakış açısını ve çok yönlü uygulama araçlarının kullanılmasını gerektirmektedir. Yoksulluğa tek bir politika aracı ile müdahale etmek, ekonomi politikaları başta olmak üzere, ilgili sektörel politikaların ve doğrudan sosyal transferlerin uyumlu ve eşgüdümlü bir biçimde uygulandığı durumlardaki kadar olumlu sonuçlar vermeyecektir.

Sosyal transferler, yoksulluğu azaltmada kullanılan araçlardan biridir. Esas itibarıyla sosyal transferler, kişileri belirli risklere karşı korumak veya bu risklerin olumsuz etkilerini azaltmak amacıyla karşılığında cari bir hizmet beklenmeden yapılan primli, primsiz ayni ve nakdi ödemelerdir. Sosyal transferler, bir çok çalışmada ülkeler arası yoksulluk farklılıklarını açıklamak için kullanılmaktadır.

Ayrıca, bu alana ayrılan kaynağın yoksulluğu ne kadar değiştirdiğini ortaya koyabilmek adına da, sosyal transferlerin yoksulluk üzerindeki etkilerini araştıran pek çok çalışma mevcuttur. Yapılan çalışmalarda sosyal transfer harcamaları ile yoksulluk arasında güçlü bir ilişki bulunmasına karşın, daha fazla sosyal harcamanın daima daha düşük yoksulluk anlamına gelmediği de ortaya konmaktadır. Bu kapsamda, sosyal transferlerin etkinlik kavramı tartışılmaya başlanmış ve sosyal transfer yoksulluk ilişkisi analiz edilirken, sosyal transferlerin yoksul kesime ne kadar ulaştığı, bu kesimin ihtiyaçlarına ne ölçüde cevap verdiği gibi hususlar da incelenmeye başlanmıştır.

Sosyal transferlerin yoksulluğu azaltmada önemli etkileri olabilmesine karşın, Türkiye'de bu alandaki literatür oldukça kısıtlıdır. Mevcut çalışmalar başlı başına sosyal transfer ve yoksulluk ilişkisine yoğunlaşmamakta, ayrıca veri sıkıntısı nedeniyle ayrıntılı analizlere de yer vermemektedir. Ancak, Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülke için, kısıtlı bütçe imkanları göz önüne alındığında, sosyal transfer harcamalarının yoksulluk üzerindeki etkilerini ortaya koymak büyük önem arz etmektedir. Bunun yanısıra, Türkiye'de son yıllarda yoksulluk oranlarında önemli düşüşler yaşanmıştır. En son açıklanan 2006 yılı Yoksulluk Çalışması sonuçlarına göre, Türkiye'de 2002 yılında yüzde 1,35 olan gıda yoksulluk oranı, yüzde 0,74'e gerilemiştir. Gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırı altında yaşayan nüfus (yoksul nüfus) ise, 2002 yılında 18 milyon 441 bin iken, 2006 yılında 12 milyon 930 bine gerilemiştir. Buna göre, 2002 yılında nüfusun yüzde 27'si yoksul iken, 2006 yılında bu oran yüzde 17,8'dir. Yoksulluk oranlarındaki bu düşüşte sosyal transferlerin rolünün ortaya konması, olası müdahale alanlarına da ışık tutacaktır. 2002 yılından bu yana Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından düzenli olarak yapılan Hanehalkı Bütçe Anketi (HBA) bu anlamda kullanılabilir bilgiler sunmaktadır. Özellikle bu anketlerin ham verileri sosyal transferler ve yoksulluk ilişkisinin ortaya konulabilmesinde önemli bir araç olmuştur.

Son dönemde gündemde olan sosyal güvenlik reformu ile sosyal transfer sisteminde özellikle emekli aylıkları bakımından yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu durumun, sosyal transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisinde de birtakım değişiklikler yaratabileceği düşünülmektedir. Ancak, reform kapsamındaki

düzenlemelerin etkileri önümüzdeki yıllarda görüleceğinden, reform ile sosyal transferlerde meydana gelecek değişiklikler analizlerde ele alınmayacaktır.

Bütün bunlardan hareketle bu çalışmanın amacı; Türkiye'de sosyal transferlerin gelirle olan ilişkisini, sosyal transferlerin kimleri kapsadığını ve yoksul kesime ne kadar ulaştığını analiz ederek, sosyal transferlerin yoksulluğu ne ölçüde etkilediğinin ve yoksul kesime yönelik transferlerin hedef kitlesinin kimler olduğunun ortaya çıkarılmasıdır.

Bu çerçevede, çalışmanın birinci bölümünde, yoksulluk kavramı ile birlikte yoksulluğun ölçüm yöntemlerine ve yoksulluğu belirleyen faktörlere yer verilmiştir. Daha sonra, sosyal transferler ile yoksulluk ilişkisi ve sosyal transferlerin yoksulluğu etkileme mekanizmaları açıklanmaya çalışılmıştır. Ayrıca, Türkiye ve dünyada konu ile ilgili literatür gözden geçirilip, çalışmada kullanılacak yoksulluk ve sosyal transfer kavramları verilmiştir. Bölüm sonunda ise, çalışmada kullanılacak veri seti tanıtılmıştır.

İkinci bölümde, özellikle yoksulluğu azaltmayı amaçlayan sosyal transferlerin hedef kitlesinin Türkiye koşullarında kimler olması gerektiği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bunun için, Türkiye'deki yoksulların demografik özellikleri, işgücü piyasasındaki durumları, gelir kaynakları gibi hususlar incelenmiştir. Tek bir yıl için yapılan bu analizlerin yanısıra, bu unsurların yıllar itibarıyla değişimini görebilmek adına, 2002 ve 2005 yılları için söz konusu göstergelerdeki değişim de bölümün sonunda ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde, Avrupa Birliği (AB) ve Türkiye'de sosyal harcamalar kapsamında hangi bileşenlerin yer aldığı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda, öncelikle AB'de belli bir standarda kavuşturulmuş olan Avrupa Entegre Sosyal Koruma İstatistikleri Sistemi (ESSPROS) kapsamındaki bileşenler tanıtılarak, AB'nin yaptığı sosyal harcamalar incelenmiştir. Ayrıca, AB için, sosyal harcama ve yoksulluk ilişkisine bakılmıştır. Türkiye için, söz konusu standartta mevcut bir sosyal harcama verisi olmamakla birlikte, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından derlenen ve 2007 ve 2008 yılı Programlarında yayımlanan sosyal harcama rakamları bulunmaktadır. ESSPROS standartında sosyal harcama verileri için ise, TÜİK

tarafından yürütülen çalışmanın en son bulguları ve analitik bütçe sınıflandırmasından hareketle, Türkiye için yaklaşık bir sosyal harcama bütçesi oluşturulmaya çalışılmıştır. Bölümün sonunda ise, Türkiye'de asıl amacı yoksulluğu azaltmak olan transfer türlerine ilişkin, daha ayrıntılı bilgi verilmiştir.

Dördüncü bölümde, HBA ham verileri kullanılarak Türkiye'deki sosyal transferlerin gelir ve yoksullukla ilişkisi araştırılmıştır. Bu kapsamda, sosyal transferlerin amacı ile ne kadar bağdaştığının ortaya konulması için, sosyal transferlerin gelir eşitsizliğine etkileri ile sosyal transferlerin gelirle ilişkisine bakılmıştır. Daha sonra, sosyal transferlerin hanehalkları arasında ne kadar yaygın olduğu, yoksul ve yoksul olmayan ayrımında toplam nüfusun yararlandığı transfer türlerinin neler olduğu ve her bir transfer türünün hedef kitlesine ne kadar ulaştığı konuları da bu bölümde ele alınmıştır. Bölümün sonunda ise, yoksulluğun derinliğine göre yoksul kesimin, hangi transferlerden hangi oranlarda yararlandığı incelenmiştir.

Beşinci bölümde de, sosyal transferlerin yoksulluk üzerindeki etkileri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda yoksulluk ölçütü olarak yalnızca yoksulluk oranı değil, yoksulluk açığı denilen yoksul kişilerin gelirleri ile yoksulluk sınırı arasındaki farkı esas alan ölçüt de kullanılmıştır. Öncelikle, transferlerle birlikte yoksulluk oranının ne kadar değiştiğine bakılmıştır. Söz konusu analiz, transferler içerisinde asıl amacı yoksulluğu azaltmak olan transferler için biraz daha derinleştirilmiştir. Daha sonra, transferlerle birlikte Türkiye'deki toplam yoksulluk açığındaki azalma ortaya konulmuştur. Söz konusu azalmayı belirleyen unsurlar kapsamında transferlerin etkinlik düzeylerine bakılmıştır. Bunun için, Beckerman (1979) tarafından ortaya konulan "Yoksulluğu Azaltma Etkinliği Modeli" Türkiye için uygulanmıştır. Ayrıca, bir takım senaryo analizleri ile mevcut transfer miktarı ile yoksulluğun daha fazla azaltılıp azaltılamayacağı incelenmiştir. Bölüm sonunda ise, AB'de sosyal transferlerin yoksulluğu ne ölçüde etkilediğine bakılmıştır.

Sonuç bölümünde bütün bu inceleme ve analizlerin ışığında elde edilen bulgulara dayalı olarak, yoksullukla etkin olarak mücadele etmek amacıyla bir dizi öneri geliştirilmiştir.

YOKSULLUK VE SOSYAL TRANSFERLERİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

1. YOKSULLUK VE SOSYAL TRANSFERLERİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Bu bölümde, çalışmanın temelini oluşturan yoksulluk ve sosyal transfer kavramları ile yoksulluk ve sosyal transferlerin ilişkisine açıklık getirilerek, çalışmada bu kavramların nasıl ele alınacağı anlatılacaktır. Ayrıca, bölüm sonunda çalışmada kullanılacak veri seti tanıtılacaktır.

1.1. Yoksulluk Kavramı

Çok boyutlu bir kavram olması dolayısıyla, yoksulluğun birçok tanımı mevcuttur. Genel anlamda yoksulluk, asgari (toplumda genel kabul görmüş) yaşam standardına erişememe veya temel gereksinimleri karşılayamama durumu olarak tanımlanmaktadır. Ancak, bu tanım, aynı zamanda yaşam standardının veya temel gereksinimlerin ne anlam ifade ettiği ve nasıl ölçüleceği sorularını da beraberinde getirmektedir. Yaşam standardı veya temel gereksinimler, kişiden kişiye, toplumdan topluma farklılık gösterebilir. Belli bir refah düzeyine erişmek zengin toplumlar için kültürel faaliyetlerden, bilgi iletişim teknolojilerinden yararlanma gibi anlamlar taşırken, fakir toplumlarda yaşam standardını yakalamak yalnızca açlıktan kurtulmak da olabilir.

Yoksulluk tanımlanırken, öncelikle parasal olan ve parasal olmayan yoksulluk kavramlarının üzerinde durulmalıdır. Yoksulluğun yalnızca yetersiz gelir veya harcama ile değil, eğitimsizlik, sosyal güvencesizlik, sosyal ilişkilerdeki zayıflık, toplumsal faaliyetlerde yer alamama gibi durumlar olarak da tanımlanması yoksulluğun parasal olmayan boyutunu da içeren bir tanımlamadır. Bu bağlamda Adam Smith yoksul olmamayı, "utanç duymadan insan içine çıkma imkanı" olarak tanımlamaktadır. Burada toplumun gerektirdiği asgari düzeydeki gereksinimleri gerçekleştirme ihtiyacı vurgulanmaktadır. Smith buradaki zorunluluğu sadece hayatın devamı için vazgeçilmez metalar olarak değil, ülke adetlerine göre asgari düzeydeki ihtiyaçları gerçekleştirememenin en alt tabakadaki insanları bile itibarsız hale getireceği bir şey olarak ele almaktadır. Sen (2004:126) de, yoksulluğu standart gelir azlığından çok temel kapasitelerden yoksunluk olarak görmektedir. Diğer bir deyişle, yoksulluğa "yapabilirlik" kavramı ile yaklaşmaktadır. Yapabilirlik ise; açlık,

eğitimsizlik, sağlıksızlık, sosyal güvencesizlik gibi insanın istemeyeceği durumlardan kaçınabilme yetisi olarak tanımlanmaktadır. Kapasite yetersizliği olarak yoksulluk, diğer bir ifadeyle yoksunluk, gelir azlığının olmadığı durumlarda da olabilir. Aslında yeterli gelir yoksulluğun sonu değil, sonu için bir araçtır (UNDP, 1990:10). Kapasite yetersizliği olarak yoksulluk ile gelir azlığı bu bakımdan birbiriyle ilişkilidir. Çünkü; gelir, kapasite için önemli bir araçtır. Aslında yetersiz gelir, yoksul yaşamın güçlü bir önkoşuludur (Sen, 2004:126-131).

Yoksulluğun kapasite yetersizliğini ifade eden tanımına bağlı olarak AB'de özellikle 1990'lı yıllardan bu yana yoksulluğun gelirle ilgili kısmının yanısıra gelirle ilgili olmayan yanını da ifade eden "sosyal dışlanma" kavramı kullanılmaktadır. Sosyal dışlanma, toplumdaki bazı kişilerin yoksulluk, bilgi ve yetenek eksikliği veya ayrımcılık gibi nedenlerle toplumla bütünleşememesi durumudur. Parasal yoksulluk ve sosyal dışlanma ilişkili kavramlar olmasına karşın, sosyal dışlanma daha geniş bir kavramdır. Yoksul kişi sosyal dışlanmaya maruz kalabilir ancak sosyal olarak dışlanmak için yoksul olmak gerekli değildir (Dünya Bankası, 2007:4-5). Kapasite yetersizliği nedeniyle oluşan yoksulluğun boyutunu anlayabilmek için, diğer bir ifadeyle söz konusu yoksulluğu ölçebilmek için, temel gereksinimlere göre bir takım parametreleri içeren endekslerin oluşturulması gerekir. Nitekim AB, sosyal dışlanma alanında üye ve aday ülkelerin AB hedeflerine yönelik gelişmelerini Leaken Göstergeleri adı altında 18 göstergeden oluşan bir gösterge seti aracılığıyla izlemektedir. Bu göstergeler esas olarak; parasal yoksulluk, istihdam, eğitim ve sağlık olmak üzere 4 ana başlıkta toplanabilir (Dennis and Guio, 2003:1). Bu göstergelerden, AB'nin yoksulluğa çok boyutlu yaklaştığı anlaşılmaktadır. AB'nin yanısıra 1990 yılından bu yana Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından yıllık olarak yayımlanan İnsani Gelişme Raporlarında da İnsani Gelişme Endeksi hesaplanmaktadır. Söz konusu endeks de, gelir, eğitim ve sağlık göstergelerini esas almaktadır.

Parasal yoksullukta (gelir yoksulluğunda) ise, yoksulluğun gelirle ilgili boyutu esas alınır. Parasal yoksulluk belirlenirken, kişilerin veya hanelerin gelirleri ve/veya harcamaları tanımlanmış belirli bir yoksulluk sınırı ile karşılaştırılarak kişi veya hanehalkının yoksulluğuna karar verilir. Gelir yoksulluğunda yoksulluk sınırı

sadece, gelire/harcamaya dayalıdır. Bu çalışmada yoksulluk, gelir azlığı olarak ele alındığından, söz konusu sınırın nasıl belirlendiği biraz detaylandırılacaktır. Gelir yoksulluğunda, yoksulluk düzeyinin belirlenmesi için, mutlak yoksulluk, göreli yoksulluk ve öznel yoksulluk şeklinde sayılabilecek üç yaklaşım kullanılmaktadır.

Mutlak yoksulluk, hanehalkı veya bireyin asgari yaşam standardının gerektirdiği temel gereksinimleri karşılayamama durumudur. Mutlak yoksulluğun ortaya çıkarılması, bireylerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli olan asgari tüketim ihtiyaçlarının belirlenmesini gerektirir. Bu değerler üzerinden yoksulluk sınırı hesaplanır. Mutlak yoksulluk sınırı, kişinin sağlıklı bir yaşam sürdürebilmesi için gerekli kalori ihtiyacı göz önüne alınarak hesaplanabilir. Bunun için, söz konusu kalori ihtiyacını karşılayacak gıdaların maliyeti yoksulluk sınırı olarak belirlenir. Bunun yanısıra, yoksulluk sınırı gıda dışı harcamaları (konut, giyim gibi) da dikkate alabilir. Bu durumda ise, gıda maliyetine gıda dışı harcamaların maliyetleri eklenerek bir yoksulluk sınırı hesaplanır (Bejakovic, 2005:113-114). Yoksulluk sınırı belirlendikten sonra, bu sınır ile bireyin (veya hanenin) gelir (veya tüketim) düzeyi karşılaştırılarak, bireyin (veya hanenin) yoksul olup olmadığına karar verilir.

Göreli yoksulluk ise, toplumun ortalama refah düzeyinin belli bir oranının altında olma durumunu ifade etmektedir. Göreli yoksullukta genel olarak yoksulluk sınırı, ortalama gelir düzeyinin (ortanca veya aritmetik ortalama) belli bir yüzdesi (yüzde 50, yüzde 60 gibi) olarak belirlenmektedir.

Yoksulluk düzeyinin belirlenmesindeki üçüncü yaklaşım olan öznel yoksulluk ise, insanların "yaşamınızı devam ettirmek için gerekli olan asgari gelir düzeyi nedir?" sorusuna verdikleri cevaba bağlı olarak tanımlanmaktadır. Buna göre, geliri/harcaması, kendi beyan ettiği asgari gelir düzeyinden daha az olanlar yoksul olarak belirlenir (Ravallion and Pradhan, 1998:3).

Kutu 1.1. Yoksulluk sınırı seçimi: Göreli yoksulluk mu, mutlak yoksulluk mu?

Mutlak ve göreli yoksulluk yaklaşımları arasındaki temel fark, yoksulluk sınırının belirlenmesi aşamasında ortaya çıkmaktadır. Mutlak yoksullukta, bireylerin yaşamlarını sürdürebilmek için gerek duyduğu minimum ihtiyaçlar üzerinden yoksulluk sınırı belirlenirken, göreli yoksullukta toplumun ortalama gelir düzeyi esas alınarak yoksulluk sınırı belirlenmektedir.

Göreli yoksulluğun, yoksulluktan ziyade, gelir eşitsizliğinin yaklaşık bir ölçütü olduğuna dair birçok görüş bulunmaktadır. Göreli yoksulluk sınırı altında yaşayan kişiler, yoksul olarak nitelendirilmekten çok, düşük gelirli kişiler olarak nitelendirilebilir. Çünkü, bu kişiler, toplumun ortalama refah düzeyinin gerisinde kalmış kişilerdir. Nitekim, göreli yoksulluk oranını kullanan EUROSTAT "yoksulluk oranı" ifadesi yerine, "yoksulluk riski oranı" ifadesini kullanmaktadır. Ayrıca, göreli yoksullukta, yoksulluk sınırı belirlendiğinde, bu sınırı ifade eden gelirin hangi ihtiyaçlara karşılık geldiğine veya bu gelirle ne gibi bir yaşam sürdürülebileceğine dair bir bilgi yoktur (Sucur, 2005:34).

Temel gereksinimler ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilir. Dolayısıyla, ne kadar gelişmiş olursa olsun her toplumun kendi yoksulları olduğuna dair görüşler mevcuttur. Buradaki temel felsefe, yaşam için gerekli olanların sabitlenmiş şeyler olmadığıdır. Aslında, yaşam için gerekli olan şeyler toplumdaki değişimlere uyum gösterip, değişirler (Townsend, 1979:17-18).

Göreli veya mutlak yoksulluktan hangisinin kullanılacağı kararı yapılan analizin içeriği ile yakından ilişkilidir. Yoksulluğu azaltma politikalarının etkilerini değerlendirmek ve zaman içinde yoksulluktaki değişimleri karşılaştırmak için yapılan bir analizde kullanılması gereken yoksulluk ölçütünün mutlak yoksulluk olduğuna dair de bir görüş birliği mevcuttur. Göreli yoksulluk ölçütü ise, özellikle ülkelerarası karşılaştırmalar yapılırken kullanılmaktadır. Çünkü, tüm ülkeler için geçerli olabilecek bir mutlak yoksulluk sınırı bulmak oldukça güçtür. Günlük 1 dolar, 2 dolar gelire sahip olma gibi yoksulluk sınırları olsa da, bu sınırlar bazı ülkeler için önemini yitirmiştir. Bu nedenle, her ülkeyi kendi geliri çerçevesinde değerlendiren göreli yoksulluk ölçütü bu anlamda daha uygundur.

1.2. Gelir Yoksulluğu Ölçütleri

Gelir yoksulluğunun ölçümünde değişik yöntemler uygulanmaktadır. Bu yöntemlerden en yaygın olanları; yoksulluk oranı (head count ratio), yoksulluk açığı oranı (poverty gap ratio), yoksulluk şiddeti oranı (poverty severity-squared poverty gap index) ve Sen endeksidir.

a. ***Yoksulluk oranı:*** Yoksulluk oranı; en fazla bilinen yoksulluk öçütü olup, yoksulluk sınırı altında kalan kişilerin toplam nüfusa bölünmesiyle bulunur.

Yoksulluk oranı: $P = \frac{q}{n}$

q: yoksul sayısı, n: toplam nüfustur.

Yoksulluk oranının avantajı, kolay hesaplanabilir ve herkes tarafından anlaşılabilir olmasıdır. Ancak, yoksulluk oranı, yoksulluğun şiddetini ölçmez. Nitekim, bu durum Tablo 1.1'de yer alan örnekle daha net görülebilir. Tablo 1.1'de varsayımsal A ve B ülkelerindeki gelirler ve yoksulluk oranları verilmektedir. Her iki ülke için de yoksulluk sınırının aynı olduğunu (125 birim) varsayarsak, her ne kadar yoksulluk oranları aynı olsa da, A ülkesi, B ülkesine göre daha yoksuldur. Dolayısıyla, yoksulluğun derinliği ve yoksullar arasındaki gelir farklılıkları, yoksulluk oranından anlaşılamamaktadır.

Tablo 1.1. Örnek A ve B Ülkelerindeki Yoksulluk Oranları (1)

	1. kişi	2. kişi	3. kişi	4. kişi	Yoksulluk oranı
A ülkesindeki gelir	100	100	150	150	% 50
B ülkesindeki gelir	124	124	150	150	% 50

Kaynak: Dünya Bankası, 2005a:70.
(1) yoksulluk sınırı 125 birim olarak alınmıştır.

b. *Yoksulluk açığı:* Yoksulluk açığı ölçütü, yoksulluk oranı ölçütüne göre, yoksulluğun derinliği hakkında daha fazla bilgi verir. Çünkü, yoksulluk açığı ölçütü, "gelir açığı" kavramına dayanır. Bir kişinin gelir açığı (yoksulluk açığı), yoksulluk sınırı ile geliri arasındaki farka eşittir. Yoksulluk açığı, yoksulluk sınırı altındaki kişiler için hesaplanır. Yani, negatif olmaz. Yoksulluk açığının hesaplanması ile, yoksullara ne kadar daha gelir verilirse, bu insanların yoksulluktan kurtarılabileceği bulunmaktadır.

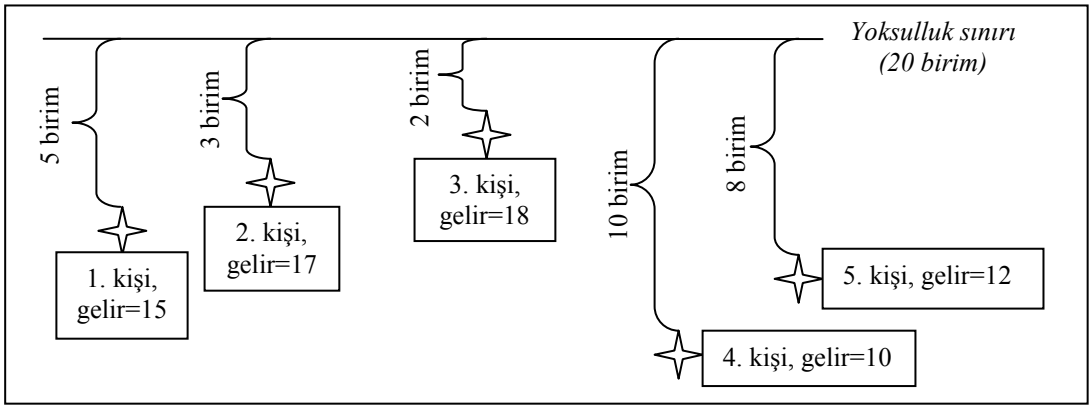
Yoksulluk açığı: $I = \sum_{i=1}^{q} (z - y_i)$

z: yoksulluk sınırı, y_i: i kişisinin geliri ve q: toplam yoksul sayısıdır.

Şekil 1.1'de, beş kişi yoksulluk sınırının altında gelire sahipken, her birinin gelir düzeyi farklı olduğundan yoksulluk durumları da farklıdır. Örneğin, üçüncü kişi diğerlerine göre daha az yoksuldur. Yoksulluk açığı, gelir ile yoksulluk sınırı arasındaki farka dikkat çekmek için kurgulanmıştır. Ancak, yoksulluk açığı, her

yoksulun, yoksulluk açığını aynı derecede ağırlıklandırır, dolayısıyla yoksullar arasındaki eşitsizliği dikkate almaz.

Şekil 1.1. Yoksulluk Açığı



Yoksulluk açığı oranı ise, toplumdaki ortalama yoksulluk açığının, yoksulluk sınırına oranına eşittir.

Yoksulluk açığı oranı: $YA = \dfrac{\sum_{i=1}^{q} (z - y_i)/z}{n}$

Tablo 1.2'deki örnekte, varsayımsal bir C ülkesindeki yoksulluk sınırı 125 birim iken, yoksulluk açığı toplamı 40 birim ve yoksulluk açığı oranı da yüzde 8'dir. Yani, toplumdaki ortalama yoksulluk açığı, yoksulluk sınırının yüzde 8'i kadardır.

Tablo 1.2. Örnek C Ülkesinin Yoksulluk Açığı ve Yoksulluk Açığı Oranı (1)

	1. kişi	2. kişi	3. kişi	4. kişi	Yoksulluk açığı oranı
C ülkesindeki gelir	100	110	150	160	
Yoksulluk açığı	25	15	0	0	
$(z - y_i)/n$	6,25	3,75	0	0	(6,25+3,75)/125= 0,08

Kaynak: Dünya Bankası, 2005a:70.
(1) yoksulluk sınırı 125 birim olarak alınmıştır.

Yoksulluk açığı oranı, yoksulluğun derinliğini gösterir. Yoksulluk sınırı altındaki bir kişinin gelirindeki azalış veya artış, diğer koşullar aynı kalmak şartıyla, yoksulluk açığını ve yoksulluk açığı oranını değiştirir. Buna karşın, yoksulluk oranının değişebilmesi için, yoksulluk sınırı altındaki kişi sayısının değişmesi gereklidir. Eğer, yoksulluk sınırı altındaki kişi sayısı sabit iken, yoksulların

gelirlerinde bir artış oluyorsa (yoksulluk sınırının halen altında kalmak şartıyla), yoksulluk oranı değişmezken, yoksulluk açığı azalır.

c. ***Yoksulluk açığının karesi endeksi:*** Yoksulluk açığının karesi endeksinde, yoksulluk açığının yoksulluk sınırına oranının karesi esas alınır. Söz konusu oranın karesinin alınmasının arkasında yatan düşünce ise, yoksulluk sınırı ile geliri arasında çok fark olan bireylere, yoksulluk hesaplamasında daha fazla ağırlık vermektir. Çünkü, yoksul bireyler yoksulluk sınırından uzaklaştıkça, yoksulluk açığı artar. Yoksulluk açığı ($z-y_i$) arttıkça, yoksulluk açığı karesi de, artan oranlı bir şekilde artacaktır. Dolayısıyla, bu ölçüt yoksulluğun şiddetini göstermektedir.

Yoksulluk açığının karesi endeksi: $YAK = \dfrac{\sum_{i=1}^{q}\left((z-y_i)/z\right)^2}{n}$

Aslında, yoksulluk oranı, yoksulluk açığı oranı ve yoksulluk açığının karesinin oranı, tek bir eşitlikten elde edilebilir. Foster, Greer ve Thorbecke (1984:762), söz konusu eşitliği aşağıdaki biçimde geliştirmişlerdir.

$$P_\alpha = \frac{\sum_{i=1}^{q}\left((z-y_i)/z\right)^\alpha}{n} \quad , \alpha \geq 0$$

α, yoksulluktan kaçınma parametresi olup, endeksin yoksulluğa karşı hassaslığını ölçmektedir. Sıfır ve daha büyük değerler alan α parametresi büyüdükçe, yoksulluk sınırının çok uzağında olan yoksullara daha fazla ağırlık verilmektedir. Buna göre,

$\alpha = 0$ ise, endeks yoksulluk oranına,

$\alpha = 1$ ise, endeks yoksulluk açığı oranına,

$\alpha = 2$ ise, endeks yoksulluk açığı karesi oranına dönüşmektedir.

d. ***Sen endeksi:*** Sen endeksi, hem yoksul sayısının hem yoksulluğun şiddetinin hem de yoksullar arasındaki gelir dağılımının etkilerini birleştiren bir endekstir. Özellikle, yoksullar arasındaki gelir eşitsizliğini dikkate alması, bu ölçütü diğer ölçütlerden ayıran en önemli özelliktir.

Sen endeksi: $P_s = PG_p + YA(1 - G_p)$

P: yoksulluk oranı, YA: yoksulluk açığı ve G_p: yoksullar arasındaki gelir dağılımının Gini katsayısıdır.

G_p=1 olduğunda yoksullar arasında tam eşitsizlik vardır. Bu durumda, Sen endeksi P'ye, yani yoksulluk oranına eşit olmaktadır. G_p=0 olduğunda ise, yoksullar arasında tam eşitlik vardır. Bu durumda ise, Sen endeksi, yoksulluk açığı oranına eşittir.

Bu ölçütlerin dışında, Sen-Shorrocks-Thon endeksi, Watts endeksi, çıkış için gerekli zaman endeksi gibi yoksulluk ölçütleri de bulunmaktadır. Ancak, sıklıkla kullanılan ölçütler yukarıda değinilen yoksulluk ölçütleridir.

1.3. Eşdeğerlik Ölçeği ve Yoksulluk Ölçüm Birimi

Yoksulluk ölçümü yapılırken üzerinde karar verilmesi gereken başlıca iki unsur analiz ve ölçüm birimlerinin neler olacağıdır. Hanenin analiz birimi olarak kabul edildiği durumlar olduğu gibi, ferdin analiz birimi olarak kabul edildiği durumlar da mevcuttur. Ancak, fert analiz birimi olarak kabul edilirse, geliri olmayan fertlerin gelirleri sıfır olarak alınır. Söz konusu durum da, yanıltıcı sonuçlar verebilir. Çünkü, hane geliri fertler arasında paylaşılmaktadır. Dolayısıyla, hane düzeyinde yapılacak bir gelir sıralaması ile bireysel düzeyde yapılacak gelir sıralaması aynı olmayacaktır. Hane geliri sıfırdan farklıysa, söz konusu hanede yaşayan fertlerin gelirleri de sıfır olmayacaktır. Bu nedenle, analiz birimi olarak haneden başlamak daha doğru sonuçlar verecektir. Ancak, hane gelirini fertler arasında hanehalkı büyüklüğü ve bileşimi göz önüne alınarak düzeltmek gerekir. Çünkü, toplamda farklı gelir düzeylerine sahip iki hanehalkı arasında büyüklük veya bileşim farklılığı varsa, bu durum mutlaka yüksek gelirli hanehalkını oluşturan bireylerin düşük gelirli hanehalkının bireylerine kıyasla daha yüksek bir refah düzeyine sahip olduğunu göstermez. Eğer yüksek gelirli hanehalkı daha fazla sayıda bireye sahipse ya da bu iki hanehalkı eşit büyüklükte olsalar bile, düşük gelirli olanda çocuk sayısı daha fazla ise, bu hanehalkında bireysel refah düzeyi, yüksek gelirliye kıyasla eşit hatta daha yüksek olabilir.

Dolayısıyla hane gelirinin hane büyüklüğü ve kompozisyonu için düzeltilmesi gerekir. Bunun için hane gelirinin hane büyüklüğüne bölünmesi yöntemi yerine, hanedeki fertlerin yaşlarını ve dolaylı olarak ihtiyaçlarını göz önüne alan ve aynı zamanda hane büyüklüğünden gelen tasarrufları da içeren bir "eşdeğerlik"

ölçeği geliştirmek ve bu ölçekle hane gelirini düzeltmek tercih edilir (Dayıoğlu, 2007:85). Bu şekilde, öncelikle çocuk ve yetişkinlere farklı ağırlıklar verilerek, hanedeki eşdeğer fert sayısı bulunur. Daha sonra bulunan eşdeğer fert sayısı, hane gelirine bölünür. Bu şekilde, bireysel eşdeğer gelire ulaşılır.

Bu anlamda karekök ölçeği, Eurostat ölçeği (düzenlenmiş OECD ölçeği) ve Oxford ölçeği gibi çok çeşitli eşdeğerlik ölçekleri bulunmaktadır. Bu ölçekler arasındaki farklılık esas olarak, hane kompozisyonuna verilen ağırlıkların farklı olmasıdır. Karekök ölçeğinde, hane kompozisyonu dikkate alınmadan sadece toplam hane geliri, hane büyüklüğünün kareköküne bölünür. Bunun yanısıra, Eurostat ölçeği hanedeki yetişkinlere 0,5 ve çocuklara ise 0,3 ağırlık verirken, Oxford ölçeği yetişkinlere 0,7, çocuklara ise 0,5 ağırlık vermektedir.

Eurostat ölçeğinde, birinci fert (hanehalkı reisi) 1 kişi, 14 yaş ve üzeri fertler 0,5 kişi ve 14 yaş altındakiler 0,3 kişi sayılmaktadır. Dolayısıyla, Eurostat ölçeğine göre, eşdeğer fert başına gelir aşağıdaki şekilde hesaplanır:

Eşdeğer fert başına gelir: $Y_i = \dfrac{R_i}{1 + 0{,}5 \times N_y + 0{,}3 \times N_ç}$

R_i: i hanesinin hanehalkı yıllık kullanılabilir geliri (veya toplam geliri), N_y: hanedeki yetişkin sayısı (hanehalkı reisi dışında hanedeki 14 yaş ve üzeri fertler), $N_ç$: hanedeki çocuk sayısıdır (14 yaş altı fertler). Dolayısıyla, eşitliğin paydasındaki değer, eşdeğerlik ölçeğidir.

Yoksulluk çalışmasında seçilen ölçü birimi de oldukça önemlidir. Yoksulluk çalışmalarında, gelir veya tüketim ölçü birimi olarak seçilmektedir. Yani yoksulluk hanenin geliri veya tüketimi esas alınarak hesaplanmaktadır. Hane gelirinin tam ölçülemediği veya kısa dönemli olarak ölçülebildiği durumlarda, tüketim harcamalarının hanenin refah seviyesinin daha iyi bir göstergesi olduğu düşünülür. Çünkü, kısa dönemli gelir, özellikle hanenin gelir kaynağının düzenli olmadığı veya mevsimsellik gösterdiği durumlarda, dönemler itibarıyla değişiklik gösterecektir. Halbuki, hane tasarruf edebildiği veya borçlanabildiği sürece hane gelirindeki dalgalanmalar aynı ölçüde tüketim harcamalarında yansıma bulmayacaktır. Bu durum, kalıcı gelir hipotezi ve yaşam döngüsü hipotezlerinde de destek bulmaktadır.

Bireyler, gelirleri çok dalgalanıyorsa, tüketimlerini, gelirlerinin kalıcı olduğunu düşündükleri belli bir bölümü kadar yapacaklardır. Yaşam döngüsü hipotezine göre ise, bireyler tüketimlerini yaşamları boyunca belli bir seviyede tutmak istediklerinden, gelirlerindeki dalgalanmalara göre, tasarruf ederler veya borçlanırlar.

1.4. Yoksulluğu Belirleyen Önemli Faktörler

Çok boyutlu bir kavram olması nedeniyle, yoksulluk birçok faktörden etkilenebilir. Bu faktörleri kısaca; bölgesel faktörler, toplumsal faktörler, haneye ilişkin faktörler veya kişisel faktörler olarak sınıflandırabiliriz (Dünya Bankası, 2005a: 125). Bölgesel özelliklerden kasıt, bölgenin hava koşulları, gıda kaynakları, altyapısı, çevresel koşulları, toprak varlığı ve toprağın verimliliği, bölgenin yönetimi, bölgedeki politik ve pazar istikrarı, güvenlik, bölge içindeki ekonomik ve sosyal eşitsizlik gibi hususlardır. Bölgesel özellikler ülkenin tamamını etkileyebileceği gibi, ülkenin belirli bölgelerini etkileyerek, bu bölgelerin yoksulluğunu etkileyebilir. Örneğin, Vietnam'ın kuzey bölgelerinin yoksul oluşunda, bu bölgelerde çevresel şartların çok elverişli olmamasının (bölgede sürekli tayfunların olması gibi) etkili olduğu; Bangladeş'teki sel felaketlerinin de ekonomik kalkınmayı olumsuz etkilediği bilinmektedir.

Tablo 1.3. Yoksulluğu Belirleyen Önemli Faktörler

Bölgesel özellikler	İzolasyon (daha az altyapı ve piyasa ve hizmetlere ulaşım zorluğu açısından) Hava şartları, çevre koşulları Bölgesel yönetim Eşitsizlik
Toplumsal özellikler	Altyapı (yol, su gibi) Arazi dağılımı Kamu hizmetlerine erişim Sosyal yapı ve sosyal sermaye
Haneye ilişkin özellikler	Hanehalkı büyüklüğü Bağımlılık oranı Hanehalkı reisinin kadın olma oranı Mallar (toprak ve diğer üretim faktörleri ile konut, menkul kıymet vb.) İstihdam ve gelir yapısı Hanehalkı üyelerinin eğitim ve sağlık durumları
Kişisel özellikler	Yaş Eğitim İstihdam durumu Sağlık

Kaynak: Dünya Bankası, 2005a:132.

Toplumsal düzeyde özellikle altyapı eksikliği ve temel kamu hizmetlerine erişim eksikliği, yoksulluğu tetikleyen faktörlerdendir. Bu kapsamda, toplum içi dayanışma diğer bir deyişle, sosyal ağların güçlü oluşu, yoksul kesimin toplum tarafından korunup, gözetilmesini sağlamaktadır.

Haneye ilişkin özellikler ile kişisel özellikleri ise, demografik, ekonomik ve sosyal özellikler olarak sınıflandırabiliriz. Demografik özelliklerin arasında, özellikle hanehalkının büyüklüğü ve kompozisyonu (özellikle yaş açısından) yoksulluğun belirlenmesinde önemli faktörlerdir. Yoksul kesimin yaşadığı hanehalkları genellikle kalabalık olup, söz konusu hanehalklarında ortalama yaş yoksul olmayan hanehaklarına göre daha düşüktür. Yaş yapısı nedeniyle, yoksul hanelerde, işgücünde olmayan kişilerin sayısının işgücünde olan kişilerin sayısına oranı, yoksul olmayan hanelere göre daha fazladır. Ekonomik özellikler arasında ise, istihdam durumu ile hanenin serveti yoksulluğu belirleyen en önemli faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Eğitim, sağlık durumu, barınma gibi özellikler ise, sosyal özellikler arasında sayılmaktadır. Özellikle hanehalkı reisinin eğitim durumu yoksulluğu belirleyen önemli faktörlerdendir. Bu anlamda, eğitim, yoksulluğun nesillerarası aktarımını engellemenin en önemli yoludur (Dünya Bankası, 2005a:127-131).

1.5. Sosyal Transfer Kavramı

1.5.1. Yoksulluğa ilişkin politikalarda sosyal transferlerin yeri

Devlet, gelir dağılımının iyileştirilmesi ve yoksulluğun azaltılması sürecine değişik politikalarla müdahale etmektedir. Yoksullukla mücadele politikalarında; ekonomik politikalar, yapısal ve kurumsal değişimler, eğitim, sağlık gibi sektörel politikalar ile devletin vergi ve transfer politikaları belirleyici olmaktadır. Bu kapsamda oluşturulacak politika araçları ana hatları ile birçok ülke için aynı olmakla birlikte, önlemler ülkeden ülkeye farklılık gösterebilir. Çünkü, her ülkenin ekonomik ve sosyo-kültürel yapısı farklıdır.

Devletin yoksullukla mücadeledeki araçlarının çeşitliliği yoksulluğun çok boyutlu bir kavram olmasından kaynaklanmaktadır. Nitekim, yoksullukla mücadele ederken tek bir politika aracı kullanmak çok etkili sonuçlar vermez. Bu alandaki deneyimler, yoksullukla mücadeledeki en etkili politika şeklinin, ekonomik

politikalar ile sosyal politikaların eşgüdümlü bir biçimde yürütülmesi olduğunu göstermektedir. Yürütülen ekonomik politikaların yoksul yanlısı olması ve dolayısıyla sosyal boyutun ihmal edilmemesi bu anlamda önem taşımaktadır.

Uygulanan vergi ve transferler dışındaki politikalar, ekonomide değişik süreç ve mekanizmalar çerçevesinde bir refah dağılımı ve yoksulluk belirlemektedir. Ancak, ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, devlet her ülkede piyasada oluşan bu göstergelere vergiler aracılığıyla ilk müdahaleyi yapar. İkinci müdahaleyi ise, bu vergilerin bir bölümünü veya daha fazlasını karşılıksız gelir transferleri şeklinde bireyler arasında yeniden dağıtarak gerçekleştirir (TÜSİAD, 2000:21). Nitekim, teorik olarak milli gelirin tüketici birimleri arasındaki dağılımını iki şekilde değiştirmek mümkündür:

a. milli gelirin tüketici birimleri arasındaki dağılımını belirleyen asli faktörleri değiştirerek,

b. milli geliri kamu gelirleri ve harcamaları yoluyla yeniden dağıtarak.

Birinci durumda, ekonomide değişik süreç ve mekanizmalar çerçevesinde ilk olarak ortaya çıkan gelir, brüt gelirdir. Bu ekonomik süreçte brüt gelir ile bir refah dağılımı ve yoksulluk oluşur. Buna birincil dağılım adı verilir. Eğer, dağılımı belirleyen asli sebepler değişir veya değiştirilirse, ekonomide kendiliğinden meydana gelen bu dağılım değişir. İkinci durumda ise, dağılımı tayin eden asli sebeplere dokunulmaz. Vergi ve harcama sistemi, milli geliri yeniden dağıtmış olur (Türk, 1999:318). Bu dağılıma ise, ikincil dağılım adı verilmektedir. İkincil dağılım, gelirin doğuşu ile kullanılışı arasında geçen yeniden dağılımı ile ilgili konuları kapsamaktadır. Bu nedenle ikincil dağılım, devletin araya girerek sosyal ve etik nedenlerle birincil dağılımı düzenlemesi anlamına gelir. İkincil gelir dağılımının, birincil dağılıma göre daha eşitçi olduğu kabul edilir. Gelirin birincil ve ikincil dağılım arasında farklılaşması nedeniyle, gerek gelir dağılımı gerekse de yoksulluk farklılaşır.

Devletin birincil dağılımı düzeltme, yani gelirin oluşum sürecinde eşitsizliği azaltma müdahaleleri; ücret farklılıklarını azaltmaya yönelik müdahaleler, asgari ücret uygulaması, faiz oranlarına müdahale, üretici ve tüketiciyi korumak amacıyla tarımsal ürün fiyatlarına müdahale, rekabeti engelleyici uygulamaları yasaklayan yasal

düzenlemeler, bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltıcı tedbirler, sermaye piyasasının gelişmesini sağlamak ve enflasyonla mücadele şeklindedir (Dinler, 2002:284-285). Söz konusu politikalar kısaca, istihdam, ücret ve fiyat politikaları başlıkları altında toplanabilir.

Yeniden dağılım araçları yani gelirin elde edilmesinden sonra yapılan eşitsizliği azaltıcı müdahaleler; maliye politikası araçları olan vergi ve kamu harcamalarıdır. Devlet bu araçları kullanarak ikincil dağılımı belirler. Kamu harcamaları, çok değişik özellikler taşımaktadır. Bunların bir bölümü savunma, adalet, emniyet ve altyapı benzeri hizmetlerden oluşurken, diğer bir grup kişilere daha doğrudan yarar sağlayan eğitim, sağlık ve transfer harcamaları gibi harcamalardır. Mal ve hizmetlerle ilgili kamu harcamaları, mal ve hizmet alımları olarak adlandırılmaktadır. Buna ek olarak devlet, toplumsal refahı yükseltmek ve özellikle gelir düzeyi düşük yoksul hane halklarının yaşam standartlarını iyileştirmek amacıyla, hane halklarına karşılıksız gelir transferleri yapar (Dornbusch and Fischer, 1998:39).

Kamu harcamaları, devletin gelirin yeniden dağılımını sağlamak için kullanabileceği bir araç iken, tüm kamu harcamalarının asıl amacı gelirin yeniden dağılımını sağlamak değildir. Transferlerin ve vergilerin harcanabilir gelir üzerinde doğrudan etkisi bulunurken, diğer kamu harcamalarının yani devlet alımlarının harcanabilir gelir üzerindeki etkisi dolaylıdır. Çünkü, devlet alımları ile öncelikle bir harcama veya yatırım yapılması daha sonra bu harcama veya yatırım sonucu oluşan hizmetten düşük gelir gruplarının yararlanması gerekir. Oysa, vergi ve transferler, kişinin harcanabilir gelirini sırasıyla gider ve gelir kalemleri olarak doğrudan etkilemektedir. Nitekim, aşağıdaki eşitlikten görüleceği üzere, transferlerdeki artış, harcanabilir geliri artırır.

Harcanabilir Gelir = milli gelir + transferler - dolaysız vergiler - sosyal güvenlik prim kesintileri

Transferlerin bileşenleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ancak, genelde transfer bileşeni içinde sosyal amaçlı transferler bulunmaktadır. Devlet gelir dağılımındaki adaletsizliği azaltmak amacıyla korunması gereken ya da yardıma

muhtaç olan kimselere, sosyal amaçla, karşılıksız yardımlarda bulunur. Sosyal transfer ödemeleri adı verilen bu yardımlarla devlet, ekonomide milli gelirin daha düşük gelirliler lehine yeniden dağılımını sağlar (Dinler, 2002:318). Bir anlamda sosyal devlet anlayışının bir sonucu olan sosyal transferler; emekli aylığı, yaşlılık maaşı, sosyal yardımlar, ayni yardımlar, işgücü piyasasına girebilecek bilgi ve beceriye sahip olmayan ancak çalışabilecek durumdaki bireylerin işgücü piyasasına girmelerinin kolaylaştırılması ve işgücü piyasasına girinceye kadar yapılan destekler gibidir.

Beşeri sermayeye yatırım yapılarak, insanların kendi kendilerine yeterli bireyler haline gelmesi yoksulluğun azaltılmasında uygulanabilecek en kalıcı çözümdür. Böyle bir durum iki olumlu sonucu beraberinde getirecektir: a) yoksulluğun ve b) devlet tarafından yapılan yardımlara bağımlılığın azalması. Ancak, kalıcı sosyal kazanımların önemli araçları olan ve sosyal yatırım olarak nitelendirebileceğimiz politikalar, sosyal transferlerin tam ikamesi değildir. Aslında bunlar, birbirini tamamlayıcı politikalardır. Çünkü, Freeman (2001)'ın da belirttiği gibi, özellikle yoksul kesim işgücü piyasasına girmekte zorluk çekiyorsa (özürlülük, yaşlılık gibi nedenlerden dolayı) işgücü piyasasının yoksulluk üzerindeki etkisi azalmaktadır. Bu nedenle, büyüme ya da işgücü piyasasındaki değişikliklerin yanısıra yoksulluğu özellikle demografik değişimler, gelir dağılımı, devletin transfer ödemeleri de etkiler. İşgücü piyasasına girebilecek bilgi ve beceriye sahip olmayan ancak çalışabilecek durumdaki bireylerin, işgücü piyasasına girmelerinin kolaylaştırılması ve işgücü piyasasına girinceye kadar desteklenmeleri, diğer bireylerin ise, düzenli olarak transferlerle desteklenmeleri gerekebilir. Bu anlamda sosyal transferler, yoksullukla mücadelede önemli bir araçtır.

1.5.2. Yeniden dağılım ve sosyal refah

Yoksullar lehine yapılan yeniden dağılım ile, yoksul kesimlerin gelirleri artarken, yoksul olmayan kesimlerin gelirleri azalabilir. Dolayısıyla ilk bakışta yeniden dağılımla birlikte, yoksulların refahı artarken, yoksul olmayanların refahı azalıyor gibi görünmektedir. Ancak, gelir eşitsizliği ve yoksulluk, sosyal refahı azaltıcı bir etkiye sahip olabileceğinden, gelir eşitsizliğini azaltıcı müdahaleler de

sosyal refah açısından istenen bir olgu olabilir. Wodon and Yitzhaki (2004:2) eşitsizliğin yoksulluk üzerindeki etkisinden bağımsız bir biçimde, eşitsizliğin, sosyal refah üzerinde negatif etkisi olduğunu ifade etmektedir. Bu durumu ise, "göreli yoksunluk (relative deprivation)" teorisi ile açıklamaktadırlar. Göreli yoksunluk teorisine göre, kişiler ve hanehalkları kendi refah düzeylerini kendi mutlak tüketim veya gelirleri ile değerlendirmezler. Bunun yerine kendilerini başkalarıyla karşılaştırırlar. Bu durumda, yüksek eşitsizlik, refahı negatif yönde etkileyecektir.

Gelirin yeniden dağılımı toplam sosyal refahı nasıl etkiler? Gelir dağılımı ve yoksulluk sosyal refahı ilgilendiren bir konudur. Azalan marjinal fayda teorisine göre gelir arttıkça, gelirin artan birimlerine atfedilen değer azalacaktır. Dolayısıyla, yoksul bir kişinin ilave bir birim paraya verdiği değer zengin bir kişiye göre daha fazladır. Bu nedenle toplam sosyal refah, yüksek gelir gruplarından düşük gelir grupları lehine yapılacak gelir transferleri ile artacaktır. Bunun yanısıra, hem zengin hem de yoksullar için bir birimlik paranın değeri aynı olduğu durumda bile, yeniden dağılım toplam refahı artırabilir. Çünkü, kişilerin fayda fonksiyonları, sosyal sorumluluk, fedakarlık gibi nedenlerle toplumun geriye kalanının fayda fonksiyonlarına bağlı olabilir. Bu durumda da yeniden dağılım toplam refahı artırır (Shavell, 2004:648-649).

Rosen (1995:157-160) iki tip refah fonksiyonu için (hem toplam sosyal refahın her bireyin refahının toplamı olduğu, hem de en düşük faydaya sahip olanın sosyal refahına bağlı olduğu), yeniden dağılımın bazı kişilerin faydasını artırırken bazılarınınkini azalttığını göstermiştir. Bu durumda yeniden dağılım Pareto üstün[1] bir durum değildir. Ancak bu sonuç, kişilerin faydalarının yalnızca kendi gelirlerinin bir fonksiyonu olduğu varsayımından kaynaklanmaktadır. Yüksek gelir grubundakilerin faydası düşük gelir grubundakilerin faydaları ile birlikte artıyorsa yeniden dağılım Pareto üstün olabilir.

Ohtake and Tomioka (2004:3-7) da yeniden dağılım tercihini belirleyen unsurları analiz etmişlerdir. Buna göre, kişilerin cari gelirlerinin, gelecekteki gelir beklentilerinin, gelir eşitsizliğinin, toplumda eşit fırsatların olup olmadığına dair inancın, geçmişteki gelir ve deneyimlerin, risk alıp alamama durumlarının, yaşın,

[1] Başka hiç kimsenin tatminini azaltmadan en az bir kişinin tatminini artıran bir durum Pareto üstün bir durumdur.

sosyal sorumluluk hislerinin ve işsizlik gibi faktörlerin yeniden dağılımı destekleyip desteklememe kararını etkileyen faktörler olduğu öne sürülmüştür.

1.5.3. Sosyal transferler ve işgücü arzı

Sosyal transferler işgücü arzı üzerinde etkili olabilirler. Sosyal transferlerle birlikte kişinin işgücü arzı azalabileceği gibi, artabilmesi de söz konusudur. Sosyal transfer programları tasarlanırken, işgücü arzı üzerindeki etkisinin de göz ardı edilmemesi için, bu konuya değinilmektedir. Ancak, bu konu ayrı bir çalışmanın konusunu teşkil edebilir. Sosyal transferlerin işgücü arzı üzerindeki etkisi çalışabilecek durumdaki yoksullar için geçerli bir durumdur.

Sosyal transferlerin işgücü arzı üzerindeki etkisi, sosyal transfer programına göre değişiklik gösterebilir. İyi bir transfer sisteminin dizaynı, eşitlik ve alışkanlıklarda yaratabileceği değişim arasındaki dengenin sağlanmasını gerektirir. Yoksullara yönelik yalnızca işgücü piyasası politikalarını veya yalnızca transfer politikalarını uygulamak, her iki politikanın uyumlu bir biçimde uygulandığı zamanki kadar iyi sonuç vermeyecektir. Özellikle gelire bağlı[2] ve düzenli yardım niteliğinde olan transferlerin nispeten az oluşu nedeniyle, Türkiye için, transferlerin işgücü arzı üzerindeki etkisinin sınırlı olması beklenir. Dördüncü bölümde de, sosyal transferlerden yararlanan kesimin çalışma ve işteki durumuna ilişkin bir analiz yapılmaktadır.

1.6. Literatür Taraması

1.6.1. Türkiye'de yoksulluk üzerine yapılmış bazı çalışmalar

Türkiye için bugüne kadar yoksullukla ilgili yapılan çalışmalar çoğunlukla, yoksulluğun tanımlayıcı analizi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Yoksulluğa ilişkin politikaların etkilerinin incelendiği çalışmalar oldukça azdır. Bu durumun önemli bir nedeninin veri sıkıntısı olduğu düşünülmektedir. Az da olsa bazı çalışmalarda eşitsizlik katsayısının ayrıştırılması ve mikro verilerle yapılan bazı analizler mevcuttur. Ancak, bu çalışmalarda kullanılan veriler 1987, 1994 ve 2002 yıllarına

[2] "Means-testing" olarak da bilinen gelire bağlı transferler ile, kişilerin gelir düzeylerini dikkate alarak yapılan transfer harcamaları kastedilmektedir.

aittir. Ayrıca bu çalışmalarda genel olarak yoksulluk oranı kullanılmış olup, yoksulluk açığı oranı ise bazılarında kullanılmış olmakla birlikte yalnızca gösterge niteliğinde kalmış ve irdelenmemiştir. Yoksulluk üzerine yapılmış çalışmalar; yoksulluğun ölçümü ve yoksulluk profilinin ortaya konulması ile ilgili yapılan çalışmalar ve makro ekonomik politikalar, maliye politikaları ile bazı sektörel politikaların yoksullukla ilişkilerinin incelendiği çalışmalar olarak gruplandırılabilir. Ayrıca, yoksulluğu daha dolaylı olarak ilgilendiren gelir eşitsizliğin nedenlerinin ortaya koymak için ayrıştırma analizlerinin yapıldığı çalışmalar da mevcuttur. Söz konusu çalışmaların bazıları aşağıda sunulmaktadır.

Türkiye'de yoksullukla ilgili çalışmaların ilk grubunu yoksulluğun ölçümüne yönelik çalışmalar oluşturmaktadır. Çünkü, Türkiye'de resmi yoksulluk sınırının belirlenmesi 2002 yılı HBA'nın sonuçlarının açıklandığı 2004 yılını bulmuştur. 2004 yılına kadar Türkiye'de belirli bir yoksulluk sınırının olmayışı nedeniyle, yoksulluk sınırını bulmaya yönelik bir takım çalışmalar yapılmıştır. Yoksullukla ilgili analizlerin yapılabilmesi için öncelikle yoksulluk sınırının belirlenmesi, yoksullukla ilgili politika oluşturabilmek için ise, kimlerin yoksul olduğunun bilinmesi gerekmektedir. Bu nedenle, yoksulluk sınırının bulunmaya çalışıldığı çalışmalarda genellikle yoksulluk profiline yönelik analizler de yer almaktadır. Bu çalışmalardan bazıları; Dağdemir (1992), Erdoğan (1996), Dumanlı (1996), Dansuk (1997), Uygur ve Kasnakoğlu (1998), Erdoğan (1998), Erdoğan (2002), Alıcı (2002) ve Pamuk (2002)'dur.

Erdoğan (1996) bölge ayrımında Türkiye'de yoksulluk sınırlarını ve yoksul oranlarını çeşitli yoksulluk sınırı yöntemlerine göre vermektedir. Dumanlı (1996), 1987 Yılı Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi sonuçlarından yararlanarak insanların yeterli ve dengeli beslenmesi için almaları gereken asgari kalori miktarlarına göre oluşturulan beslenme kalıbı kullanmıştır. Uygur ve Kasnakoğlu (1998) da, 1994 verilerini kullanılarak Türkiye için yoksulluk sınırı bulmaya çalışmıştır.

Dağdemir (1992), yoksulluk sorunu ve yoksulluğun sosyo-ekonomik yapısına ilişkin değerlendirmelere yer vermiştir. Gelir dağılımının iyileştirilebilmesi için yoksul grupların yaşam düzeylerinin yükseltilmesi gerektiği vurgulamaktadır.

Dansuk (1997), Türkiye'de varolan yoksulluğun boyutlarını ve sosyal göstergelerle ilişkisini belirlemeye yönelik saptamalarda bulunmuştur. Tüketim harcamaları bazında oluşturulan yeni bir yaklaşım ile yoksulluğun toplumsal tabanı irdelenmiştir. En düşük tüketim harcaması tutarı yoksulluk sınırı kabul edilerek yoksulluk oranlarına erişilmiştir. Yoksulluğun eğitimsizler, düşük eğitimli kişiler, kadınlar, sosyal güvenlik ağı dışında olanlar, tarım kesiminde yaşayanlar ve kayıtsız işgücü arasında yaygın olduğu saptanmıştır.

Erdoğan (1998, 2002), yoksulluk sınırının saptanmasının yanısıra, yoksul fertlerin cinsiyeti, yaşı, eğitim durumu, medeni durumu, çalışma durumu, iktisadi faaliyeti gibi konular ile yoksul hanelerin oturdukları konutun büyüklüğü, ısıtma sistemi, mülkiyet durumu gibi unsurlarla Türkiye'de yoksulluğun profilini vermektedir. Yoksulluk sınırı bulmada ve yoksulluğun profilini ortaya koymada minimum gıda harcaması maliyeti yöntemi ile temel gereksinimler maliyeti yöntemlerini kullanmıştır. Alıcı (2002), 1994 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketini kullanarak yoksulluk sınırları belirlemiş ve yoksulluğun bölge, eğitim, hanehalkı tipi, işteki durum vb. değişkenlerle bir profilini çizmeye çalışmıştır. Pamuk (2002), yine 1994 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketini kullanarak benzer bir profili kırsal yerler için çizmiştir.

Yoksullukla ilgili yapılan bir diğer grup çalışma da, makro ekonomik politikalar, maliye politikaları, eğitim, istihdam ve sağlık alanındaki sektörel politikaların yoksullukla ilişkisini kuran çalışmalardır. Bu çalışmaların bazıları, Celasun (1986), Dağdemir (1999), Dünya Bankası (2000, 2003, 2005b), Pınar (2004)'dır. Celasun (1986), Türkiye'de 1973-78 ve 1978-83 dönemlerinde iç ticaret hadlerindeki değişimin gelir eşitsizliği ve yoksulluk üzerindeki etkilerini incelemiştir. Buna göre, tarım ve tarım dışı sektörlerdeki ortalama gelir farklılıkları ile tarım sektörünün kendi içindeki gelir eşitsizliğinin, toplam eşitsizliğin en önemli iki kaynağı olduğu bulunmuştur. 1973-78 döneminde, tarım sektörünün ekonomideki durumunun göreli olarak iyileşmesi nedeniyle, en düşük gelir grubundakilerin (tarım sektöründe istihdam edilenler) gelirleri ortalamanın üzerinde bir artış gösterirken, 1978-83 döneminde, iç ticaret hadlerinin tarım aleyhine bozulması, gelir eşitsizliğini ve yoksulluğu olumsuz yönde etkilemiştir.

Dağdemir (1999), Türkiye ekonomisinde makro-ekonomik daralmanın yaşandığı 1987-1994 döneminde yoksulluk sorununun nasıl etkilendiğini araştırmıştır. Çalışmada yoksulluğun sadece sayısal değişimi değil, aynı zamanda yoksulluk açığı ve yoksullar arası gelir eşitsizliği gibi yoksulluk ölçütleri yardımıyla yoksulluğun şiddetindeki değişim de değerlendirmiştir. Dünya Bankası, 2000 yılında yaptığı çalışmada 1987 ve 1994 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Anketlerini kullanarak, Türkiye'deki yoksulluk profilinin yanısıra, büyüme ve işgücü piyasasının yoksulluk ile ilişkilerini ve kamu harcamalarının etkilerini incelemiştir. Ancak, söz konusu etkiyi bulmak için anket verilerinden yararlanmak yerine daha çok mevcut kamu harcamalarının yapıları üzerinde durulmuştur. Bu kapsamda Türkiye'deki en büyük transfer niteliğindeki harcamanın emekli maaşları olduğu ancak sosyal sigorta sisteminin de yapısal sorunları olduğu vurgulanmıştır. Çalışmada eşitsizlik katsayısının ayrıştırma analizine de yer verilmiştir.

Dünya Bankası (2003), 1990 sonrasında makro ekonomik süreçlerin ve yaşanan depremlerin yoksullukla ilişkisini kurmaya çalışmıştır. 1994-2001 yılları arasında eşitsizlik ve aşırı yoksulluk oranlarının değişmediği ancak kentsel yoksulluk oranlarında bir artış görüldüğü ve geleneksel dayanışma bağlarının zayıflaması gibi nedenlerle insanların kendilerini daha korunmasız ve yoksul hissettikleri sonucuna varılmıştır. Dünya Bankası (2005b) ise, 2002 HBA verilerini kullanarak, yoksulluk ve yoksulluğu etkileyen bazı faktörleri ayrı ayrı (makroekonomik durum, eğitim, sağlık, işgücü ve sosyal koruma) analiz etmektedir. Pınar (2004), 1994 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi ile 2002 HBA sonuçlarından yararlanarak, Türkiye'de kamu harcamaları ve vergilerin değişik toplum kesimleri üzerinde etkilerini incelemiştir. Harcamalar arasında, eğitim, sağlık, transfer ve diğer harcamalar incelenmiştir. Buna göre, reel harcamalar ve transferler açısından bütçenin etkisinin düşük gelir grupları lehine olduğu sonucuna varılmıştır.

Yoksullukla ilgili bir diğer grup çalışma da, gelir eşitsizliğinin gelir kaynaklarına ve hanehalkı özelliklerine göre ayrıştırıldığı çalışmalardır. Bu çalışmaların yoksullukla ilişkileri dolaylı olmakla birlikte, yoksulluk için çıkarımlar yapılmaya uygun çalışmalardır. Bu çalışmalarda sosyal transfer gelirin bir bileşeni olduğu için eşitsizliği ne yönde ve ne kadar etkilediğine de bakılmıştır. Örneğin,

TÜSİAD (2000), eşitsizlik katsayısı için hem gelir bileşenleri hem de hanehalkı özelliklerine göre ayrıştırma analizini kullanmıştır. 1987 ve 1994 gelirlerini kullanan söz konusu çalışmada müteşebbis gelirlerinin 1987 ve 1994 yıllarında eşitsizliğe en fazla katkı yaparken, 1994 yılında faiz gelirlerinin eşitsizliğe yaptığı katkının oldukça arttığı görülmüşür. Ayrıca kır-kent, bölgeler arası, eğitim düzeyi, ortalama istihdam düzeyi ve aile tipine göre de ayrıştırma analizi kullanılmıştır. Bu alandaki ikinci bir örnek te Silber ve Özmucur (2000) tarafından yapılan çalışmadır. 1987 ile 1994 yılları için yapılan bu çalışmada, farklı gelir türlerinin (esas işten elde dilen gelir, ikinci işten elde edilen gelir ve diğer gelir kaynakları) ve farklı nüfus gruplarının (ücret geliri elde edenler, günlük işçiler, mülk sahipleri) toplam eşitsizliğe katkılarına bakılmaktadır.

Yukarıda bahsi geçen literatürün yanısıra, yoksulluk alanında sivil toplum kuruluşlarının yaptığı çalışmalar da bulunmaktadır. Örneğin, Deniz Feneri Derneği, 2003 ve 2008 yıllarında Yoksulluk Sempozyumları düzenlemiştir. Bu sempozyumlara gerek akdemik çevreden gerek kamudan gerekse sivil toplum kuruluşları katılımcıları tarafından tebliğ ve bildiriler sunulmuştur. 2003 yılındaki sempozyumun ardından Deniz Feneri Derneği, sunulan tebliğ ve bildirilerden oluşan üç ciltlik Yoksulluk kitabını yayınlamıştır. TÜRK-İŞ ve Türkiye Kamu-Sen ise, yoksulluk sınırlarını belirlemeye yönelik periyodik çalışmalar yapmaktadır.

Sosyal transferlere yukarıda bahsi geçen çalışmaların bir kısmında özellikle eşitsizlik ayrıştırmalarının yapıldığı çalışmalarda değinilmekle birlikte, çok detaylı incelenmemiştir. Sosyal transferlerin ele alındığı çalışmaların çoğunluğunda, sosyal transferler bir gelir bileşeni olarak ele alınarak, gelir eşitsizliğine katkılarına bakılmıştır. Sosyal transfer ve yoksulluk ilişkisi bağlamında ise, çalışmalarda, transfer öncesi ve sonrası yoksulluk oranlarının verilmesinden öteye gidilmemiştir. Bu durumun nedenlerinden biri çalışmalarda çoğunlukla 1994 verilerinin kullanılması ve 1994 verilerinde de transfer bileşenlerinin detaylı olmamasıdır. Oysa, sosyal transferler ve yoksulluk ilişkisi özellikle AB ülkeleri için çok fazla çalışmanın konusu olmuştur. Diğer ülkelerde bu alanda yapılan bazı çalışmalar ve çalışmalarda kullanılan yöntemler takip eden alt başlıkta incelenmektedir.

1.6.2. Dünyada sosyal transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisine ilişkin yapılmış bazı çalışmalar

Ülkeler arasında yoksulluk oranlarındaki farklılıklar her zaman dikkat çekmiş ve bunun sebepleri birçok araştırmanın konusu olmuştur. Sosyal transferlerin söz konusu farklılığın sebeplerinden biri olması nedeniyle, transferlerin yoksulluk oranlarını ne kadar değiştirdiği üzerinde oldukça durulmuştur. Bu alanda yapılan çalışmaların bir kısmı, sosyal harcama miktarları ile yoksulluk oranlarını karşılaştırırken, bir kısmı da mikro verileri kullanarak transferlerin yoksulluğu ne kadar değiştirdiğini incelemektedir. Son dönemdeki çalışmalar ise, her iki hususu birlikte ele almaktadır.

Sosyal transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisi incelenirken genellikle, sosyal transfer öncesi ve sonrası yoksulluk oranları karşılaştırılmaktadır. Ayrıca, ülkelerin bir arada değerlendirildiği kesit verileriyle oluşturulan regresyon modelleri ve sosyal transferlerdeki değişimin, yoksullukta yaratacağı değişiklik için simülasyon modelleri de mevcuttur.

Özellikle, birkaç ülkenin bir arada değerlendirildiği kesit verileri kullanılarak yapılan regresyonlarda, sosyal transfer harcamaları ile yoksulluk arasında güçlü ve ters yönlü bir ilişki olduğu birçok çalışmada ortaya konmuştur. Förster and d'Ercole (2005) çalışmalarında ele aldıkları OECD ülkelerinde, çalışma çağındaki nüfusa yapılan transferler arttıkça, bu gruptaki yoksulluğun azaldığını göstermişlerdir. Ancak, transfer harcamaları ile yoksulluk arasında monoton bir ilişki yoktur. Transfer harcamalarında aynı oranda yapılan artışın yoksulluğa olan etkisi ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir. Örneğin, Atkinson (2000:5), transfer harcamalarındaki (Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH)'nın oranı olarak) yüzde 1'lik bir artışın Fransa için yoksulluk oranında 2,6 puanlık; İngiltere için ise 4 puanlık bir düşüş yaptığını göstermiştir. Brezilya'da toplanan vergilerin yaklaşık GSYİH'nın yüzde 35'ine kadar artırılmasına ve bu vergi gelirlerinin yarısından fazlasının sosyal programlara ayrılmasına karşın Brezilya hala eşitsizlik ve yoksulluk sorununu önemli ölçüde azaltamamıştır (Immervoll vd., 2006b:2). Sosyal transferlere yüksek pay ayıran ülkelerde (örneğin Danimarka ve Hollanda), sosyal transferlerin eşitsizlik ve yoksulluğu daha fazla azalttığı bilinmekle birlikte, örneğin; İtalya İngiltere'den daha

fazla sosyal transfer harcaması yaptığı halde, İtalya'da sosyal transferler eşitsizlik ve yoksulluğu azaltmada daha az etkindir (Heady vd., 2001). Kenworthy (1998), Lüksemburg Gelir Anketi'ni kullanarak yaptığı çalışmada 15 ülke için yeniden dağılım politikalarının etkilerini analiz etmiştir. Bu çalışmada, Amerika Birleşik Devletleri ile Kanada'nın transfer öncesi yoksulluk oranları ve yapılan transfer harcamalarının GSYİH'ya oranları aynı olmakla birlikte; Amerika Birleşik Devletleri'nde transfer sonrası yoksulluğun Kanada'nın iki katı olduğu görülmüştür. Lüksemburg Gelir Anketi verileri kullanılarak yapılan simülasyonda sosyal transfer harcamaları artırıldığında, yapılan artış bütün AB ülkeleri için yoksullukta aynı etkiyi yapmamakta, hatta bazı ülkelerde transferlerle birlikte vergilerin de artması sonucu yoksulluk artmaktadır (Atkinson vd., 2002).

Sonuç olarak, transfer harcamalarının miktarı kadar, bu transferlerin etkinliğindeki farklılığın da, transferlerin yoksulluk üzerindeki etkilerini farklılaştırabildiği görülmektedir. Aynı miktardaki harcamalar nasıl dağıtıldığına bağlı olarak, yoksulluğu farklı şekillerde etkileyebilmektedir. Yoksulluğun azaltılması konusunda yapılan harcamaların etkinliği olarak adlandırabileceğimiz bu durumu ilk kez dile getirenler arasında Weisbrod (1969) yer almakta olup, kendisi, hedef gruba, yani yoksullara ulaşan sosyal harcamaların toplam sosyal harcamalara oranı olan 'hedef etkinliği (target efficiency)' kavramını ortaya koymuştur (Kim, 2000:109). Sosyal koruma sisteminin yoksulluk açığını ne kadar azalttığı, transferlerin ne kadarının transfer öncesi yoksul olan kesime gittiğine ve transferlerin miktarına bağlıdır (Grotaert, 1995:40).

Beckerman (1979) sosyal harcamaların yoksulluğu azaltmadaki rolünün; bu alana yapılan toplam harcama ile bu harcamaların etkinliğinin bir fonksiyonu olduğunu ifade etmektedir. Beckerman'ın ortaya koyduğu 'yoksulluğu azaltma etkinliği (poverty reduction efficiency)' terimi ise, yoksulluğu azaltmaya katkıda bulunan sosyal harcamaların, toplam sosyal harcamalar içindeki oranını ifade etmektedir. Beckerman'ın ortaya koyduğu model ile yapılan transferlerin etkinliği görülebilmektedir. Beckerman modeli birçok çalışmada da kullanılmıştır[3].

[3] Örneğin; Immervoll vd. (2006a); Stephens and Waldegrave (2001).

Mitchell (1991) ve Mitchell vd. (1994); farklı ülkelerin yer aldığı kesit verilerinin kullanıldığı modellerde; transfer sonrası yoksulluğun, transfer öncesi yoksulluk, sosyal transferlerin büyüklüğü ve etkinliği ile olan ilişkisini bulmaya çalışmıştır. Bu amaçla kullanılan modellerde etkinlik ile ilgili değişken; toplam sosyal transfer harcamalarının Beckerman tarafından bulunan transferlerin etkinlik oranı ile çarpımı veya toplam sosyal transfer harcamalarının transfer öncesi yoksulluğa bölümü olmuştur. Sonuç olarak, transfer öncesi yoksulluğun, sosyal transfer harcamalarının büyüklüğü ve bu harcamaların etkinliğindeki değişime bağlı olduğu bulunmuştur.

Hwanjoon Kim (2000) makalesinde; transferler sonrası oluşan yoksulluğun yalnızca yapılan transfer harcamalarına bağlı olmadığını, transfer öncesi piyasada oluşan yoksulluğun ve yapılan transferlerin etkinliğinin de transfer sonrası yoksulluğu etkilediğini savunmaktadır. Kim, söz konusu makalede Beckerman'ın "Yoksulluğu Azaltma Etkinliği Modeli"nden yola çıkarak, transfer sonrası oluşan yoksulluğu; transfer öncesi yoksulluk, transferlere yapılan toplam harcama ve bu transferlerin etkinliği olmak üzere üç bileşene ayrıştırmıştır.

1.7. Çalışmada Kullanılan Yoksulluk ve Sosyal Transferlerin Çerçevesi

Çalışmada mutlak yoksulluk kullanılacak olup, yoksulluğun hesaplanmasında gelir esas alınacaktır[4]. Çalışmada kullanılacak gelir, HBA verilerindeki hanehalkı yıllık kullanılabilir geliridir. Gelir, bir milli ekonomide belirli bir dönemde (genellikle bir yılda) üretilen nihai mal ve hizmet değerlerinin parasal toplamıdır. Buna milli gelir veya toplam hasıla denir. Hanehalkı ya da fert açısından gelir ise, üretime yapılan katkı karşılığında belirli bir sürede elde edilen değerler ile karşılıksız transferlerin toplamı olarak tanımlanabilir. Hanehalkı geliri emek karşılığı alınan ücret ve maaşlar şeklinde, toprak kirası (rant), sermaye geliri (faiz) veya teşebbüs geliri (kar) şeklinde olabilir. Hanehalkı kullanılabilir geliri; hanehalkının tüketim ve tasarruf amaçlı kullanabileceği gelirdir.

HBA kapsamında tanımlanan hanehalkı yıllık kullanılabilir geliri; tüm gelir türlerinin vergi ve diğer kesintiler yapıldıktan sonraki hali esas alındığı durumda,

[4] TÜİK ise, yoksulluk hesaplamalarını tüketim üzerinden yapmaktadır.

hanede yaşayan bireylerin maaş, ücret, yevmiye, müteşebbis, gayrimenkul, menkul kıymet ve transferlerden elde ettikleri ayni ve nakdi gelirler ile yıl içinde değiştirilen işten elde edilen ayni ve nakdi gelir, ek işten elde edilen ayni ve nakdi gelir ile izafi kiranın toplamından tüketim dışı harcama veya başka hanelere yapılan düzenli nakdi yardımların çıkarılması sonucu elde edilen gelirdir (TÜİK, 2007).

Çalışmada, hanehalkı yıllık kullanılabilir geliri, eşdeğerlik ölçeği kullanılarak, her bir ferde bölünecektir. Bu şekilde, eşdeğer fert geliri bulunacak ve bu gelir yoksulluk sınırı ile karşılaştırılacaktır.

Türkiye için, TÜİK, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ) ve Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (Türkiye KAMU-SEN) tarafından hesaplanan yoksulluk sınırları bulunmaktadır. TÜRK-İŞ, Ankara'da yaşayan dört kişilik bir işçi ailesi (bir yetişkin işçi, bir yetişkin kadın, bir 15-19 yaş grubu çocuk ve bir de 4-6 yaş grubu çocuk) için her ay açlık ve yoksulluk sınırlarını hesaplamaktadır. Bu çalışmada, bir işçinin ailesi ile birlikte fizyolojik ihtiyaçları ile tutarlı, yeterli ve dengeli beslenmesini sağlamak için gerekli olan kalori sayısı (yetişkin işçi için 3.500, yetişkin kadın için 2.300, 15-19 yaş grubundaki erkek çocuk için 3.200 ve 4-6 yaş gubundaki çocuk için 1.600 kalori) ve bunu karşılayacak besinlerin cins ve miktarından hareketle, çalışanların yoğun olarak alışveriş yaptıkları yerlerden fiyatlar derlenmekte ve yapılması gereken asgari düzeydeki gıda harcaması tutarına ulaşılmaktadır. Yoksulluk sınırının hesaplanmasında ise, gıda harcama payı yüzde 30,7 olarak alınmakta ve gıda ile birlikte kira, ulaşım, yakacak gibi ihtiyaçlar için yapılması gereken harcama tutarı da hesaplanmaktadır (TÜRK-İŞ, 2008:4-5). Türkiye Kamu-Sen de açlık ve yoksulluk sınırının ölçümüne ilişkin yaptığı çalışmada gıda harcamaları için günlük 2.800 kaloriyi temel olarak kabul etmekte, yoksulluk sınırını hesaplarken de gıda harcama payını, hanehalkı büyüklüğüne göre yüzde 10 ila 19 değişen oranlarda esas almaktadır (Türkiye KAMU-SEN, 2004:17-20). TÜİK ise, HBA verileri ile gıda harcamasına göre sıralı üçüncü ve dördüncü yüzde 10'luk dilimleri referans grup olarak almakta ve bu hanelerin gıda tüketiminde en önemli paya sahip 80 madde gıda sepeti olarak tespit edilerek bir ferdin günlük 2.100 kalori almasını sağlayacak miktarlarla gıda sepetini oluşturmaktadır. Yoksulluk sınırı (gıda ve gıda dışı) için, gıda harcamasının yanısıra,

toplam tüketimleri gıda yoksulluk sınırının hemen üstünde olan hanelerin toplam harcama içindeki gıda dışı harcama payı esas alınmaktadır. Söz konusu pay, 2002 yılında yüzde 57 iken, 2005 yılında yüzde 61'dir.

TÜİK, TÜRK-İŞ ve Türkiye KAMU-SEN tarafından açıklanan açlık ve yoksulluk sınırları arasındaki farklılık temel olarak, gıda sepetinin kalori miktarlarının ve yoksulluk sınırı hesaplanırken kullanılan gıda dışı harcama payının farklılığı ile TÜİK'in eşdeğer fert başına tüketim harcaması kullanıyor olmasından kaynaklanmaktadır.

Bu çalışmada TÜİK yoksulluk sınırları kullanılacaktır. Türkiye için günlük 1 ABD Dolarının altında gelire sahip olanlar veya açlıkla karşı karşıya olan nüfusun oranı oldukça düşüktür. Bundan dolayı, çalışmada mutlak yoksulluğun hesaplanmasında kullanılacak yoksulluk sınırları, TÜİK tarafından açıklanan, gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırlarıdır. Buna göre, tek kişilik hane için, gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırları; 2002 yılında yıllık 1.644 YTL, 2003 yılında 2.232 YTL, 2004 yılında 2.280 YTL ve 2005 yılında 2.592 YTL olarak belirlenmiştir (TÜİK, 2007)[5].

Çalışmada yoksulluk ölçütü olarak ise, özellikle transferlerin yoksulluk üzerindeki etkilerinin incelendiği bölümlerde, hem yoksulluk oranı hem de yoksulluk açığı kullanılacaktır. Çünkü, transfer öncesi ve sonrası yoksulluk oranındaki değişimin incelenmesi transferlerin ne kadar etkili olduğuna dair fikir verecektir. Ancak, transferin yoksulluk oranında değişiklik yapabilmesi için, yoksulluk sınırı altındaki kişiyi yoksulluk sınırının üzerine çıkarması gerekmektedir. Transfer alan yoksul kesimin geliri, transferle birlikte artmış, ancak hala yoksulluk sınırı altındaysa, transferin bu kişinin yoksulluğu üzerine etkisi yokmuş gibi görünür. Bu nedenle, transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisini tam olarak görebilmek için, yoksulluk oranının yanısıra, yoksulluk açığı da kullanılmalıdır.

Çalışmada kullanılacak sosyal transferler ile, karşılığında hanehalklarından cari bir hizmet beklenmeden yapılan sosyal amaçlı transferler kastedilmektedir.

[5] Söz konusu sınırlar belirlenirken, gelire göre sıralı hanehalklarından 3. ve 4. % 10'luk hanehalklarının tüketim kalıbı esas alınmaktadır. Bu tüketim kalıbındaki mallar, anketten çıkan fiyatlarla çarpılarak yoksulluk sınırı hesaplanmaktadır (TÜİK, 2007).

Yapılacak analizlerde kullanılan transferler takip eden alt başlıkta ayrıntıları verilecek olan HBA verilerinde yer alan transferlerdir. Bu transferlerin yanısıra, sosyal transfer olarak nitelendirilebilecek başka harcamaların da olabileceği bilinmektedir.

Sosyal transferler amaç bakımından; asli amacı, yoksulluğu azaltmak ve bazı korunmasız grupları desteklemek olan transferler ve yoksulluğu azaltmak ve bazı korunmasız grupları desteklemek olmayan transferler olarak iki gruba ayrılmaktadır. Birinci grubun esasını sosyal hizmet ve yardım teşkil ederken, ikinci grupta sosyal sigorta yer almaktadır. Bu çalışmada, her iki grup da sosyal transfer kapsamında ele alınacaktır. Ancak, yoksulluk üzerindeki etkisinin ayrıca görülebilmesi için, primli ve primsiz sistem transferleri ve özellikle emeklilik maaşı zaman zaman ayrı değerlendirilecektir.

Gelirin yeniden dağılımına etkisi düşünülürken, transferlerin kişilerin gelirleriyle olan bağlantılarına da dikkat edilmelidir. Bazı transfer türleri kişilerin kazançları ile doğru orantılı iken, bazıları gelir veya kazançtan bağımsız sabit bir biçimde, bazıları ise gelirle ters orantılı bir biçimde verilebilir. Sonuncusu yani gelire bağlı diye adlandırdığımız transfer türünün, yoksulları hedeflemede daha başarılı olması beklenir. Ancak, kazanca bağlı veya sabit oranlı transferler de yoksulluğu önemli ölçüde azaltabilir. Örneğin, bazı AB ülkelerinde yalnız yaşayan annelere yapılan yardımlar tam olarak gelire bağlı olmamakla birlikte, yalnız yaşayan anneler genellikle yoksulsa, bu transfer türünün yoksulluk hedeflemesi oldukça başarılı olabilir. Bunun yanısıra, aile yardımları genellikle sabit oranlı yani gelire bağlı olmaksızın verilirken, çok çocuklu hanelerin yoksulluğu daha fazla ise, bu yardımlar da bir tür gelire bağlı transferlerdir (Tsakloglou and Papadopoulos 2006:15-16).

Bu durumda, Türkiye için de, sosyal sigorta sistemi kapsamındaki transferlerin ele alınmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. Çünkü, bu transfer türlerinden yararlanan kişiler de belirli risklere (yaşlılık, malüllük, özürlülük gibi) karşı, bu transferler sayesinde korunmaktadır. Hanehalkı gelirini esas aldığımız durumda, hanede sosyal güvenlik şemsiyesi altında biri veya birileri olsa dahi gerek hanehalkı büyüklüğü gerekse hanede çalışan başka fertlerin olmaması gibi durumlar nedeniyle eşdeğer fert başına düşen gelir yaklaşımıyla, sosyal güvenlik kapsamındaki

kişi yoksul da olabilir. Bu nedenle, emekli aylığı alanlar, genel olarak yoksul değildir demek bu aşamada çok doğru olmayabilir.

Kutu 1.2. Sosyal Sigorta Neden Bir Transfer Aracı Olarak Nitelendirilebilir?

Sosyal yardım programları açık bir biçimde yoksulluğu azaltma amacını taşımaktadır. Buna karşılık, sosyal sigorta programları, gelir düzeyinden bağımsız olarak kişilere işsizlik, yaşlılık, malüllük gibi risklerin olumsuz etkilerini ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Sosyal sigorta kuruluşlarının gelir dağılımını etkilemesi, işleyiş düzenlerinden kaynaklanmaktadır. Sosyal güvenlik kapsamında emekli aylıkları prime dayalı olmakla birlikte sosyal dayanışma ilkesine dayanmaktadır. Bu ilke, yapılan katkının alınan maaşın altında olması, kişilerin yaptıkları katkının birlikte değerlendirilmesi ve yine devletçe belirlenen esaslara göre dağıtılmasıdır. Toplanan primlerde devlet güvencesi vardır. Sosyal sigorta kurumlarının zararları/açıkları devletçe finanse edilir.

Sosyal güvenlik kurumları aynı toplum kesimleri içerisinde, ödeme gücünün değişimine yol açabilirler. Bu durum; sosyal güvenlik kuruluşlarına prim ödenmesine rağmen, bu kuruluşun hizmet ve olanaklardan yararlanmayan kişiler ve ödediği primin yarattığı maliyetin üzerinde sosyal güvenlik hizmetinden yararlanan kişiler arasında gerçekleşmektedir. Başka bir deyişle, böyle bir durumda sosyal güvenlik kuruluşu gelir akımına aracılık etmiş olmaktadır. Bunun tersi de cereyan edebilir. Bu takdirde, gelir dağılımı ters yönde etkilenir.

Uygulamada birçok ülkede prime esas kazancın alt ve üst sınırı vardır. Prime esas kazancın alt ve üst sınırının olması durumunda gelir dağılımında değişiklik olmaktadır. Prime esas kazancı belirlenen alt sınırdan yüksek olanlar ile prime esas kazancın üst sınırın üzerinde gelir elde edenlerin arasında gelir dağılımı açısından değişiklik olmaktadır. Uygulamada ücretler çok zaman bu alt sınırın üzerine çıkmakta ve işverenlerin bir katkıda bulunmalarına gerek kalmamaktadır. Fakat kurumsal olarak alt sınırın altında gelirlerin bulunduğu varsayılacak olursa, bu gelir düzeyindekiler alt gelir sınırı üzerinden sosyal gelir alacaklar; ancak, bu sosyal gelirin normal şartlarda gerektirdiğinden daha düşük prim ödeyeceklerdir.

1.8. Çalışmada Kullanılan Veri Seti

Çalışmada, yoksulluğun profilinin, sosyal transferlerin gelir ve yoksullukla ilişkilerinin ve sosyal transferlerin yoksulluk üzerindeki etkilerinin bulunması ve değerlendirilmesinde (ikinci, dördüncü ve beşinci bölümler), TÜİK tarafından 2002 yılından bu yana gerçekleştirilen HBA ham verileri kullanılacaktır[6]. HBA'lar kullanılarak yapılan tüm analizlerde, anketteki örnek hanehalklarının ağırlıkları kullanıldığından, elde edilen sonuçların Türkiye geneli için yorumlanma fırsatı

[6] HBA'daki fert ve haneye ilişkin değişken seti Ek 1'de sunulmaktadır.

bulunmaktadır. Yıllar arasında elde edilen sonuçlar çok fazla farklılık göstermediği sürece, çalışmanın bazı bölümlerinde, tek bir yıl (genellikle 2005 yılı) sonuçları yorumlanacaktır.

Yoksulluk ile ilgili çalışmaların en temel veri kaynağı, hanehalklarının gelir, harcama ve sosyal durumlarıyla ilgili bilgilerin derlendiği hanehalkı gelir ve tüketim harcamaları araştırmalarıdır (TÜİK, 2007). TÜİK Türkiye için ilk defa 1987 yılında Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketini yapmıştır. Bir sonraki Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi ise 1994 yılında yapılmıştır. TÜİK tarafından 2002 yılından bu yana düzenli olarak her yıl, Türkiye'deki gelir dağılımı ve yoksulluk sonuçlarının elde edildiği Hanehalkı Bütçe Anketleri yapılmaktadır. 2001 yılında başlayan ve Dünya Bankası ile birlikte yürütülen Sosyal Riski Azaltma Projesi kapsamında yer alan Kurumsal Gelişim Bileşeninde, kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi hedeflenen kurumlardan birisi de TÜİK'tir. Bu kapsamda, TÜİK, HBA uygulamasına başlamıştır. İlki 2002 yılında yapılan anketin, mikro verilerinin hazır olduğu son anket ise, 2005 yılına aittir[7].

HBA'ya, Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde bulunan tüm yerleşim yerleri ve tüm hane halkları fertleri dahil edilmiştir. Ancak, çalışmada kurumsal nüfus olarak tanımlanan yaşlılar evi, huzur evleri, yurt, hapishane, askeri kışla, hastane, otel, çocuk yuvalarında bulunan nüfus kapsam dışı tutulmuştur (TÜİK, 2007). 2003 yılı HBA bölgesel düzeyde de verilere sahip iken, diğer yıllardaki veriler, kent ve kır[8] bazındadır. Anket bir yıl süre ile her ay değişen, 2002 yılında 9.600, 2003 yılında 25.920, 2004 yılında 8.600 ve 2005 yılında 8.640 örnek hanehalkına uygulanmıştır.

1.8.1. Veri setinde yer alan transferler

Türkiye'deki sosyal transferler üçüncü bölümde ayrıntılı olarak verilecektir. Ancak, sosyal transferlere ilişkin analizlerde veri setinde yer alan transfer türleri kullanılacaktır. Veri setinde yer alan ve çalışmada kullanılacak olan transferler ise,

[7] 2006 yılı yoksulluk sonuçları açıklanmakla birlikte, 2006 yılı HBA mikro verileri TÜİK tarafından henüz kullanıma sunulmamıştır.
[8] Kentsel yerler, nüfusu 20.001 ve daha fazla olan yerleşim yerlerini; kırsal yerler ise, nüfusu 20.000 ve daha az olan yerleşim yerlerini ifade etmektedir.

aşağıda yer almaktadır. Bu transfer türlerine ilişkin ayrıntılı bilgi, üçüncü bölümde verilecektir.

1. Devlet transferleri

a. Emekli aylığı: Hanehalkı ferdinin son 12 ay içinde devletten aldığı emekli aylığı kapsanmıştır.

b. Öğrenci bursları: Öğrencilere karşılıksız olarak verilen burslar kapsanmıştır. Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumunun yükseköğrenim öğrencilerine verdiği kredi, gelir niteliği taşımadığından kapsanmamıştır.

c. Yaşlılık maaşı: 65 yaşından yukarı ihtiyaç sahiplerine T.C. Emekli Sandığı tarafından ödenen yaşlılık maaşı[9] ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) tarafından ödenen sosyal yardımlar kapsanmıştır. 2002 ve 2003 yıllarında bu transfer kaleminin içinde devletten alınan diğer sosyal yardımlar ile çiftçilere ödenen doğrudan gelir desteği ve akaryakıt desteği de kapsanmıştır. 2004 yılında, SYDTF tarafından yapılan sosyal yardımlar dışındaki sosyal yardımlar ayrı bir transfer kalemi olarak verilirken, çiftçilere ödenen doğrudan gelir desteği ve akaryakıt desteği yine yaşlılık maaşı içinde yer almaktadır. Dolayısıyla, isim olarak yaşlılık maaşı adı verilse de, bu bileşen kapsam olarak daha geniştir.

d. Dul, yetim maaşı: Sosyal sigorta kuruluşları tarafından ödenen dul-yetim aylıkları kapsanmıştır.

e. Gazilik ve malüllük maaşı: Sosyal sigorta kuruluşları tarafından ödenen malüllük maaşı ile primsiz sistem kapsamındaki harp malüllüğü aylığı kapsanmıştır.

f. İşsizlik ödeneği: 4447 sayılı Kanun gereğince sosyal sigorta kapsamında iken, işsiz kalanlara yapılan ödemeler kapsanmıştır.

g. Yıllık doğrudan destek ve akaryakıt ödemesi: Çiftçilere ödenen doğrudan gelir desteği ve akaryakıt desteği bu değişkende kaydedilmiştir. Bu bileşen yalnızca 2005 yılı HBA'da ayrı bir bileşen olarak kaydedilmiştir.

[9] T.C. Emekli Sandığı tarafından 2022 sayılı Kanun gereğince yapılan söz konusu yardım, 65 yaş ve üzeri muhtaç kişilerin yanısıra, özürlü fertleri de kapsamaktadır.

h. Yıllık sosyal yardım fonu ve aile yardımı: Bu bileşen yalnızca 2004 ve 2005 HBA verilerinde mevcuttur. Diğer yıllar için bu bileşen kapsamındaki sosyal yardımlar, yaşlılık maaşı adı altındaki bileşen içinde yer almaktadır. Bu bileşende, hanehalkı fertlerinin belediyeler vb. kurum ve kuruluşlardan son 12 ay içinde elde ettiği nakdi gelirlerin toplam değeri kaydedilmiştir.

i. Ayni gelir: Devlet tarafından hanehalkı fertlerine verilen battaniye, kömür, yiyecek, giyecek vb. maddelerin toplam değeridir.

2. Yurt dışından gelen transferler

a. Emekli aylığı

b. Döviz geliri: Hanehalkının yurt dışında bulunan akraba, eş, dost, vb. kişilerden son 12 ay içinde elde edilen nakdi gelir kaydedilmiştir.

c. Yardım ve burs geliri

d. Ayni gelir: Burada, gelir kapsamına alınacak mal ve hizmetlerin süreklilik arz etmesi ve hanehalkının geçimine etki etmesi önemli bir husustur. Hediye niteliğindeki maddeler kapsanmamıştır.

3. Diğer transferler

a. Nafaka geliri: Boşanmış fertlerin eşlerinden son 12 ay içinde elde ettiği nafaka gelirleri toplamı kaydedilmiştir.

b. Emekli aylığı: Bireysel emeklilik gelirleri gibi gelirler bu bileşende kaydedilmiştir.

c. Yardım ve burs geliri: Hanehalkının eş, dost, akraba ya da akraba olmayan kişilerden veya özel kurum ve kuruluşlardan (özel şirketler, dernekler vb.) son 12 ay içinde elde ettiği parasal yardımlar kapsanmıştır.

d. Ayni gelir: Hanehalkına eş, dost, akraba ya da akraba olmayan kişiler veya özel kurum ve kuruluşlar (özel şirketler, dernekler vb.) tarafından son 12 ay içinde verilen her türlü mal (yiyecek, giyecek, yakacak, ev eşyası vb.) veya hizmetlerin TL cinsinden toplam değeri kaydedilmiştir.

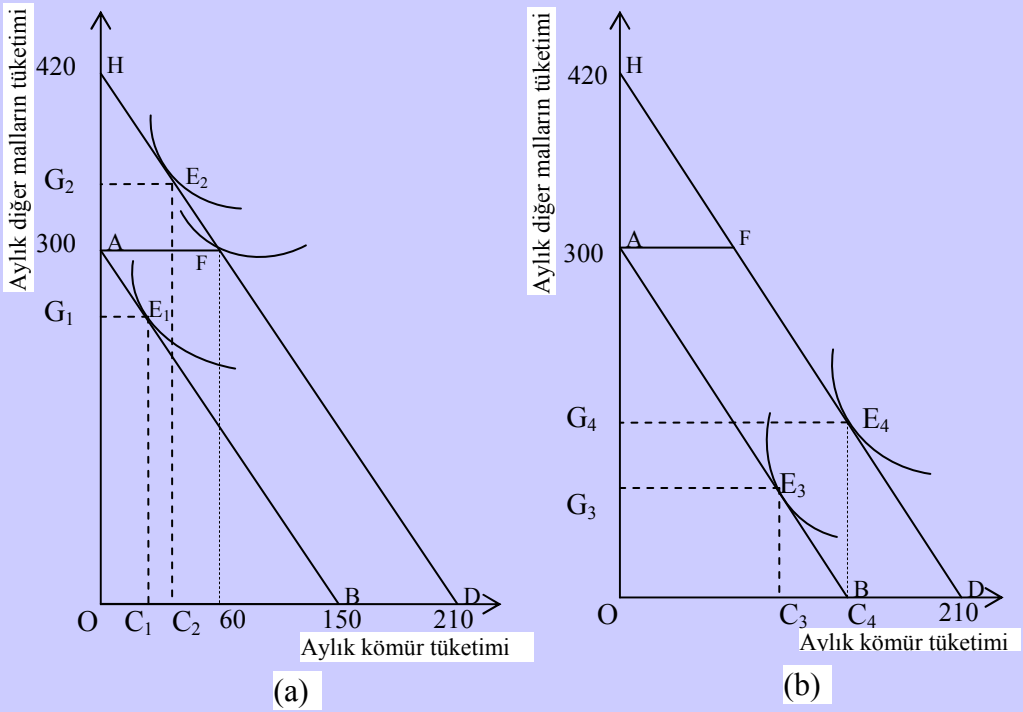
Ülkemizdeki sosyal yardım harcamaları içindeki en önemli tutarlardan birisi yeşil kart harcamalarıdır. Yeşil kart sahipliği ankette yer alırken, yeşil kart harcamaları anket verilerinde yer almamaktadır. Ancak, böyle bir bileşenin transferler içinde göz ardı edilmesi de doğru olmadığından, yeşil kart harcamaları mikro veriye işlenmiştir. Bunun için, ankette yeşil kart sahibi olduklarını söyleyen bireylerin gelir bileşenlerinin arasına, ortalama yeşil kart harcaması eklenmiştir. Ortalama yeşil kart harcaması bulunurken ise, öncelikle Sağlık Bakanlığı ve SYDTF rakamlarından toplam sağlık harcaması bulunmuştur. Sağlık Bakanlığı'ndan yeşil kart tedavi giderleri alınmıştır. Bu giderlere yeşil kart ilaç giderleri de eklenmiştir. Yeşil kart ilaç giderleri, 2005 yılına kadar SYDTF'den karşılandığı için, SYDTF'den ödenen ilaç harcamaları, tedavi giderlerine eklenmiştir. 2005 yılı ilaç harcaması tutarı ise, bütçeden alınmıştır. Tedavi ve ilaç için bulunan toplam yeşil kart harcaması, anket sonuçlarına göre çıkan yeşil kart sahiplerinin sayısına bölünmüştür. Bu şekilde, ortalama yeşil kart harcamasına ulaşılmıştır. Anket sonuçlarından elde edilen yeşil kart sahibi kişi sayısı, kayıtlardaki yeşil kartlı sayısından daha azdır. Örneğin, 2005 yılında kayıtlardaki yeşil kartlı sayısı 10 milyon 811 bin iken, anket sonuçlarına göre yeşil kartlı sayısı 8 milyon 322 bindir. Kayıtlardaki yeşil kart sayısında bir takım mükerrerlikler olduğu göz önüne alınırsa, anket sonuçlarından çıkan sonucun daha sağlıklı bir yaklaşık değer verdiği söylenebilir.

HBA'da yer alan transferlerin yanısıra, mevcut sistemde transfer olarak nitelendirilebilecek başka harcamalar da bulunmaktadır. Örneğin, üniversite öğrencilerine yönelik öğrenim ve katkı kredilerine uygulanan faiz sübvansiyonu, aktüeryal hesaplar dışındaki emekli aylıklarına yapılan artışlar gibi uygulamalar da transfer olarak kabul edilebilir. Ancak, bu çalışmadaki transferler, HBA'da yer alan transferler ve yeşil kart yardımı ile sınırlıdır.

Kutu 1.3. Ayni-Nakdi Transferler

Ankette yapılan ayni yardımların parasal değeri, gelirin bir parçası olarak ele alınmaktadır. Ancak, yapılan ayni yardımın piyasadaki nakdi değeri, bu yardımdan faydalanan açısından da aynı değere sahip midir? Literatürde ayni ve nakdi yardım arasındaki seçim konusunda da önemli tartışmalar söz konusudur. Nakdi yardımlar kişilere tüketimleri konusunda seçim yaparken daha fazla özgürlük sağlarken, ayni yardımlar yapısı gereği söz konusu seçime direkt bir kısıt getirmektedir. Ayni yardımlardaki bir diğer problem de, ayni yardım olarak verilen ürünlerin paketleme, saklama gibi maliyetlerinin yüksek olmasıdır (Rosen, 1995:170).

Ayni yardım alan bir kişi, nakdi yardım alan bir kişiye göre daha düşük bir fayda düzeyinde olabileceği gibi, aynı fayda düzeyinde de olabilir. Bu durum aşağıda Grafik'teki örnekle açıklanabilir (Rosen, 1995:168-169).



Kaynak: Rosen, 1995:168-169.

Grafikte (a), 300 YTL gelire sahip A kişisinin, gelirini kömür ve diğer tüketim maddeleri arasında nasıl paylaştırdığı görülmektedir. Kömürün piyasadaki fiyatı 2 YTL olarak ele alınırken, diğer tüketim maddelerinin toplam değerinin geliri ifade etmesi için, birim fiyatı 1 YTL olarak ele alınmaktadır. x-ekseninde A'nın kömür tüketimi, y-ekseninde ise diğer maddelerden tüketimi yer almaktadır. A'nın bütçe doğrusu AB olarak gerçekleşmektedir. A'nın faydasını azamileştirdiği noktanın E_1 noktası olduğu varsayılırsa; A, OC_1 kadar kömür ve OG_1 kadar diğer tüketim maddelerinden tüketmektedir.

Kutu 1.3. (devam)

A'nın, devletten ayni olarak 60 birim kömür yardımı aldığını varsayalım. Bu durumda, diğer tüketim malzemelerinden aynı düzeyde tüketimi devam etse de, A, kömürden 60 birim kömür daha tüketebilir. Buna göre, bütçe doğrusu dışa doğru kayarak, AFD olmaktadır. Ayni yardımı paraya çeviremediği varsayımı altında, toplam gelir ayni yardım ile birlikte 300 YTL'de kalırken, ayni yardım ile birlikte A'nın tüketebileceği azami kömür miktarı 210 birime yükselmektedir. Yeni denge noktası, yani A'nın faydasını azamileştirdiği yeni nokta F noktasıdır. Bu noktada, A, 60 birim kömür tüketirken, diğer tüketim maddelerinden 300 birim tüketmektedir. E_1 noktası ile F noktası kıyaslandığında A, F'de hem kömürden hem de diğer tüketim maddelerinden daha fazla tüketmektedir. Çünkü A, ayni yardım sayesinde, kömüre ayıracağı payı da, diğer tüketim maddelerine ayırarak fayda düzeyini artırmıştır. Dolayısıyla, aslında A kişisi eğer 120 YTL'si daha olsa, bunun tamamını kömür almak için kullanmayacak, bunun yerine diğer tüketim maddelerinden de alacaktır. Bu durumda, 120 YTL'lik ayni yardım aldığında A kişisi, 120 YTL'lik nakdi yardım aldığı durumdaki kadar iyi olmayacaktır. Çünkü, E_2 noktasındaki fayda düzeyi F_1'e göre daha yüksektir.

Dolayısıyla, buradaki asıl problem A kişisinin 60 birimlik kömürü tüketmeye yönlendirilmesidir. Ancak, ayni yardımlar her zaman nakdi yardımlardan daha kötü değildir. Grafikte (b) panelinde, ayni yardım alan B kişisinin, gelirini kömür ve diğer tüketim maddeleri arasında nasıl paylaştırdığı görülmektedir. B'nin geliri, yukarıda (a) panelindeki A'nın geliri ile aynıdır. Ayni yardım öncesi bütçe doğrusu AB iken, ayni yardım sonrası AFD olmuştur. Ayni yardım öncesi B, faydasını E3 noktasında azamileştirmekte ve OC3 kadar kömür ve OG3 kadar diğer tüketim maddelerinden tüketmektedir. Ayni yardım sonrası, OC4 kadar kömür ve OG4 kadar diğer tüketim maddelerinden tüketerek, faydasını E4 noktasında azamileştirmektedir. Eğer, B'ye söz konusu ayni yardım nakdi olarak verilseydi, gelirinde toplam 120 YTL'lik bir artış olmakla birlikte, faydasını azamileştirdiği nokta değişmeyecekti. Çünkü, B, 60 birim kömürden daha fazla tüketmeye hazır durumdadır. Dolayısıyla, ayni yardım ile birlikte, 60 birimlik kömür tüketmek B'yi kısıtlamamaktadır.

Sonuç olarak, nakdi yardım daha fazla tercih edilse de, ayni yardım ve nakdi yardımın yardım alan kişiye aynı fayda düzeyini sağladığı durumlar da vardır. Bu durumlarda, kişinin yapılan ayni yardım miktarı kadar söz konusu ayni yardıma ihtiyacı olması gerekmektedir. Dolayısıyla, ayni yardım yapılırken, her ne kadar zor olsa da, en ideal olanı, ayni yardım miktarının yardım alan kişinin gelir ve tüketim kalıplarına göre ayarlanmasıdır. Ayni yardımın bir diğer sıkıntısı ise, yardımı yapanların depolama gibi ekstra maliyetlere de katlanması gereğidir. Ancak, ayni yardımların daha uygun olduğu durumlar olduğuna dair de bir görüş birliği vardır. Özellikle, kişiler aldıkları nakdi yardımı, hane ihtiyaçları dışında harcıyor ve yardım amacına ulaşmıyorsa, ayni yardım yapmak daha doğru olabilir. Örneğin, çocukların eğitimi için yapılan nakdi bir yardımın hane reisi tarafından amaç dışı kullanılması gibi bir durumda, eğitim yardımını ayni olarak yapmak amaca daha uygun olacaktır.

1.8.2. Veri setindeki transfer türlerinin gruplandırılması

Transferlerin yapısına ilişkin birtakım özelliklerini ve yoksulluk üzerindeki etkilerini görmek amacıyla, toplam transferlerin yanısıra, yer yer transfer türleri bazında da analizler yapılacaktır. Veri setinde yer alan transfer türleri yukarıda sıralandığı gibidir. Ancak, takip eden bölümlerde yapılacak analizlerde kullanılmak üzere, bu bölümde bazı transfer türleri için gruplandırmaya gidilecektir. Söz konusu gruplandırma yapılırken, yapılacak analizlerin kapsamı ve amacı, transfer türlerinin toplam transferler içindeki payları, veri setindeki gözlem sayıları ve yıllar itibarıyla karşılaştırma yapılabilmesi göz önüne alınacaktır.

Tablo 1.5'te, veri setinde yer alan transfer türlerinin gözlem sayıları ve bu gözlemlerin toplam transfer gözlemi içindeki payları yer almaktadır. Anketteki hane sayıları, yıllar itibarıyla farklılık gösterdiğinden, söz konusu paylara bakmak daha doğru olacaktır. Buna göre tüm yıllar için, emekli aylığının gözlem sayısı transferler içinde en yüksektir. Emekli aylığını, dul-yetim aylıkları ile diğer transferler takip etmektedir. 2004 ve 2005 yıllarında ise, devletten yapılan ayni yardımların gözlem sayısı oldukça artış göstermiştir. Toplam transferler içinde gözlem sayısı bakımından en düşük paya sahip transfer türü ise, işsizlik ödeneğidir.

Tablo 1.4. HBA Verilerindeki Transferlerin Gözlem Sayıları ve Oranları

	2002		2003		2004		2005	
	Pay (%)	Gözlem sayısı	Pay (%)	Gözlem sayısı	Pay (%)	Gözlem sayısı	Pay (%)	Gözlem sayısı
Devlet Transferleri	**60,31**	**4.368**	**75,43**	**12.544**	**79,57**	**5.528**	**81,94**	**6.998**
Emekli aylığı	38,84	2.813	41,97	6.980	33,96	2.359	27,59	2.356
İşsizlik ödeneği	0,11	8	0,17	29	0,27	19	0,23	20
Dul-yetim aylığı	6,28	455	10,08	1.677	8,90	618	7,37	629
Gazilik ve malüllük maaşı	0,62	45	0,64	107	1,22	85	1,05	90
Yaşlılık maaşı	5,30	384	9,91	1.648	2,10	146	2,32	198
Burs ödemeleri	1,01	73	0,40	67	0,42	29	0,53	45

Tablo 1.4. (devam)

Devletten ayni gelir yardımı	2,64	191	5,92	984	19,14	1.330	19,29	1.647
Sosyal yardım (1)	-	-	-	-	6,23	433	1,23	105
Yeşil kart ayni geliri	5,51	399	6,33	1.052	7,33	509	11,22	958
Doğrudan gelir desteği (1)	-	-	-	-	-	-	11,02	941
Yabancı transferler	**2,03**	**147**	**1,75**	**291**	**2,00**	**139**	**1,69**	**144**
Yardım ve Burslar	1,15	83	0,60	100	0,66	46	0,67	57
Ayni Yardımlar	0,23	17	0,12	20	0,10	7	0,13	11
Diğer yabancı transferler	0,65	47	1,03	171	1,24	86	0,89	76
Diğer transferler	**37,66**	**2.727**	**22,82**	**3.794**	**18,43**	**1.280**	**16,37**	**1.398**
Yardım ve burslar	12,66	917	10,27	1.708	7,59	527	7,33	626
Ayni yardımlar	23,43	1.697	11,19	1.860	9,66	671	8,52	728
Diğer diğer transferler	1,56	113	1,36	226	1,18	82	0,52	44
Toplam transferler	**100,0**	**7.242**	**100,0**	**16.629**	**100,0**	**6.947**	**100,0**	**8.540**
Anketteki hane sayısı	**-**	**9.600**	**-**	**25.920**	**-**	**8.600**	**-**	**8.640**

Kaynak: TÜİK HBA verileri.
(1): 2002 ve 2003 yıllarında sosyal yardım ve doğrudan gelir desteği bileşenleri yaşlılık maaşı bileşeninin içinde yer almış, ancak 2004 yılında sosyal yardım bileşeni, 2005 yılında ise doğrudan gelir desteği bileşeni yaşlılık maaşı bileşeninden ayrıştırılmıştır.

Transfer türleri incelenirken, öncelikle, toplam transferler; devlet transferi ve devlet transferi dışındaki transfer türleri (yabancı ve özel transferler) olmak üzere ikiye ayrılacaktır. Yabancı ve diğer transferlerin olduğu gruba topluca "diğer transferler" denilecektir. Devlet transferleri için ise, daha fazla detaya inilecektir.

Veri setinde, hem asli amacı yoksulluğu azaltmak olan transfer türleri, hem de asli amacı yoksulluğu azaltmak olmayan transfer türleri bulunmaktadır. Asıl amacı yoksulluğu azaltmak olmayan transfer türleri genel olarak, primli sistem kapsamındaki transferlerdir. Diğer bir deyişle, herhangi bir sosyal güvenlik

kurumuna kayıtlı çalışmış veya çalışmakta olan kişilerin aldıkları transfer türleridir. Yoksul kesim genellikle kayıtdışı sektörlerde çalıştığından, primli sistem transferleri kapsamında değildir. Dolayısıyla, gruplandırmada öncelikli olarak, yoksulluğu azaltmaya yönelik transfer türleri ile asıl amacı yoksulluğu azaltmak olmayan transfer türlerinin aynı grupta olmaması, veri izin verdiği sürece sağlanacaktır.

Primli sistem kapsamındaki emekli aylığının, toplam transferler içinde en yüksek paya sahip olması ve gözlem sayısının da oldukça yüksek olmasından dolayı, toplam transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisinde belirleyici rol oynayacağı düşünülmektedir. Bundan dolayı, emekli aylığı tek başına bir grup olarak ele alınacaktır. İşsizlik maaşı, dul-yetim aylığı ile gazilik ve malüllük maaşı ise, ayrı bir grupta birlikte ele alınacaktır. Özellikle, işsizlik ödeneğinin gözlem sayısının düşük olması ayrı bir grup olmasını ayrıca engellemektedir.

Yoksulluğu azaltmayı hedefleyen transfer türleri için ise, biraz daha ayrıntılı gruplandırma yapılacaktır. Çünkü, transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisinin nasıl değiştirilebileceği konusundaki ilk müdahale alanları, asıl amacı yoksulluğu azaltmak olan transfer türleri olacaktır. Söz konusu transferler ayni ve nakdi olarak ikiye ayrılmaktadır. Ayni transferler içinde; devletten ayni yardımlar ile yeşil kart ayni yardımları yer almaktadır. Ayni ve nakdi transferlerin etkileri arasındaki farklılığı görebilmek için, söz konusu transfer türleri aynı gruplarda yer almayacaktır.

Devlet transferleri için ilk grupta, yaşlılık maaşı, sosyal yardımlar, burslar ve doğrudan gelir desteği ödemeleri yer alacaktır. Çünkü, yukarıda da değinildiği gibi, 2002 ve 2003 yıllarında yaşlılık maaşı bileşeni içinde, yaşlılık maaşının yanısıra; sosyal yardımlar ile çiftçilere ödenen doğrudan gelir desteği ödemeleri, 2004 yılında ise yaşlılık maaşı ve doğrudan gelir desteği ödemeleri kapsanmıştır. Aslında, doğrudan gelir desteği ödemelerinin asıl amacı yoksullukla mücadele değildir. Ancak, bu bileşenin yaşlılık maaşı içinden ayrıştırılması 2002, 2003 ve 2004 yılları için mümkün değildir. Bu nedenle, bu bileşenler aynı grupta yer alacaktır. Ancak, 2005 yılı için zaman zaman, doğrudan gelir desteği ödemelerini bu gruptan ayırarak analizler yapılacaktır. Burslar ise, gözlem sayıları tek başlarına bir grup olmaları için yeterli olmadığından söz konusu grup içinde ele alınacaktır.

Yeşil kart ayni geliri, sağlığa ilişkin bir transfer türü olduğundan ve gözlem sayısı da yeterli olduğundan ikinci bir grup olacaktır. Türkiye'deki sosyal yardımların (yaşlılık maaşı hariç) büyük bölümünü ayni yardımlar oluşturduğundan, bu bileşenin etkisinin ayrıca görülmesine ihtiyaç vardır. Bu nedenle devletten yapılan ayni yardımlar ayrı bir transfer grubunu oluşturacaktır. Bu şekilde, nakdi yardımlarla, ayni yardımları karşılaştırma olanağı da bulunacaktır.

Dolayısıyla;

1. grup: emekli aylığı,
2. grup: işsizlik ödeneği, dul-yetim aylığı ile gazilik ve malüllük maaşı,
3. grup: yeşil kart ayni geliri,
4. grup: yaşlılık maaşı, sosyal yardımlar, burslar ve doğrudan gelir desteği,
5. grup: ayni yardımlar,
6. grup: diğer transferler (yabancı transferler ve diğer transferler)

olarak ele alınacaktır.

TÜRKİYE'DE YOKSULLUĞUN PROFİLİ

2. TÜRKİYE'DE YOKSULLUĞUN PROFİLİ

Gelir dağılımı ve yoksullukla mücadele temelde bir gelir transferi problemidir. Dolayısıyla, gelir transferi yaparak yoksullukla mücadele edilebilmesi ve politikanın etkin kılınabilmesi için kimler yoksul sorusunun yanıtını bulmak gerekmektedir. Bu sorunun yanıtının verilebilmesi esas olarak, hanehalkı özelliklerine göre yoksulluğun nasıl değiştiğinin belirlenmesi ile mümkündür. Sosyal transferler ve bu transferlerin yoksulluk üzerindeki etkilerine geçmeden önce, bu bölümde söz konusu sorunun yanıtı bulunmaya çalışılacaktır.

2.1. Türkiye'de Yoksulluk Kesimin Özellikleri

2.1.1. Hanehalkı büyüklüğü, hanehalkı kompozisyonu ve yaş yapısı

Yoksulların demografik özellikleri, yoksulluğun yapısını anlayabilmede önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle hanehalkı büyüklüğü ve hanehalkı kompozisyonu yoksulluğun belirlenmesinde çok etkili faktörlerdir. Hanehalkında çalışma çağında olmayan nüfusun artması, hane gelirinin daha fazla fert tarafından paylaşılmasına yol açacağından, fert başına düşen geliri azaltarak yoksulluğun artmasına neden olabilecektir.

Yoksul kesimdeki ortalama hanehalkı büyüklüğü ile yoksul olmayan kesimdeki ortalama hanehalkı büyüklüğü arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark vardır. Yoksul kesimde ortalama hanehalkı büyüklüğü 5,7 iken, yoksul olmayan kesimde 3,8'dir. Yoksul kesimde hanehalkı büyüklüğünün fazla olmasının en önemli nedeni, çocuk sayısının fazla oluşudur. Çocuk sayısının fazla oluşu, yoksul kesimin, yoksul olmayan kesime göre ortalamada daha genç olduğunu göstermektedir. Nitekim, yoksul kesimde, en çok 15 yaş ve altı fertlerin olduğu görülmektedir. 15 yaşından küçük fertler yoksul nüfusun yüzde 39,4'ünü oluştururken, yoksul olmayan kesimde bu oran yüzde 25,2'ye gerilemektedir. Nitekim, Dünya Bankası (2005b)'da Türkiye'deki yoksul kesimde hanehalkı büyüklüğünün ve çocuk sayısının yoksul olmayan kesime göre daha fazla olduğunu göstermiştir. 15-24 yaş arası nüfusun yoksul kesim içindeki oranı da, yoksul olmayan kesime göre daha yüksektir. Çalışma çağı nüfusunun en önemli bölümünü oluşturan 25-64 yaş arası fertler, yoksul

olmayan kesimin yüzde 50,7'sini oluştururken, yoksul kesimde bu oran yüzde 35,8'e gerilemektedir. Dolayısıyla, yoksul kesimde, faaliyet geliri elde edebileceklerin oranı daha düşüktür.

Tablo 2.1. Hanehalkı Büyüklüğü, Kompozisyonu ve Yaş Bakımından Yoksul ve Yoksul Olmayan Gruplar Arasındaki Farklılıklar (1)

	Yoksul	Yoksul olmayan
Ortalama yaş	24,9 (14,1)	31,3 (15,5)
Ortalama çocuk sayısı (0-18)	2,9 (2,13)	1,2 (1,23)
Ortalama hanehalkı büyüklüğü	5,7 (2,73)	3,8 (1,68)
Hanehalkı reisi kadın olanlar (yüzde)	11,7	10,2
Hanehalkının yaş kompozisyonu		
15 yaşından küçük fertlerin oranı (yüzde)	39,4	25,2
15-24 yaş arası fertlerin oranı (yüzde)	19,3	17,4
25-44 yaş arası fertlerin oranı (yüzde)	24,5	30,5
45-64 yaş arası fertlerin oranı (yüzde)	11,3	20,2
65 yaş ve üstü fertlerin oranı (yüzde)	5,5	6,8
Toplam	100,0	100,0
Hanehalkının fert kompozisyonu		
Çocuk ve yaşlı fert yok (yüzde)	8,8	26,0
Çocuk var yaşlı fert yok (yüzde)	67,3	54,1
Çocuk yok yaşlı fert var (yüzde)	9,4	12,7
Çocuk ve yaşlı fert var (yüzde)	14,5	7,1

Kaynak: HBA verileriyle yazarın kendi hesaplamaları.
(1) Söz konusu değişkenler açısından yoksul ve yoksul olmayan kesim arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark vardır ($p<0,01$). Yalnızca hanehalkı reisinin kadın olması durumunda fark istatistiksel olarak anlamlı olmakla birlikte $p<0,1$ olmaktadır.
Not: Sürekli değişkenler için standart sapma değerleri parantez içinde verilmektedir.

Hanehalkı kompozisyonuna bakıldığında da, yoksul hanehalklarında çocuğun olmaması az rastlanan bir durumdur. Yoksul hanelerin yüzde 81,8'inde en az bir tane 18 yaşından küçük fert bulunmaktadır. Alıcı (2002)'da yoksulluk riskinin çocuk sayısı arttıkça arttığını, TÜSİAD (2000) da, iki veya daha fazla çocuklu büyük ailelerdeki yoksulluğun diğer aile tiplerine göre daha fazla olduğunu göstermiştir.

Bunun yanısıra hem çocuk hem de yaşlının olduğu haneler yoksul kesimde daha yaygındır. Yoksulluğun nesillerarası geçişini engellemek için yoksul kesimdeki çocukların yoksulluktan kurtarılmaları önem taşımaktadır. Yoksulluk ve çocuk sayısı arasındaki söz konusu ilişki ve yoksul hanehalklarında çocuk sayısının fazla oluşu, sosyal transferler için önemli bir hedef göstergesidir.

Hanehalkı reisi kadın olan hanelerin ise yoksul kesim içindeki oranı daha yüksek ve yoksul ve yoksul olmayan kesim arasında bu gösterge açısından fark istatistiksel olarak anlamlıdır. Ancak, yoksul ve yoksul olmayan arasında bu gösterge açısından fark, diğer göstergelerde olduğu kadar güçlü değildir.

2.1.2. Eğitim durumu

Görgül bulgular eğitim ve yoksulluk arasında güçlü bir ilişki olduğunu göstermektedir. Aslında, yoksulluk ve eğitim arasında iki yönlü bir ilişki vardır. Yoksulluk, eğitime yeterli derecede ulaşamamanın veya eğitimi tamamlayamamanın hem sebebi hem de sonucudur. Eğitim düzeyi kişilere gerekli bilgi ve beceri düzeyini sağladığından üretim sürecine katılımlarını ve verimliliklerini etkileyerek yaşam kalitelerinin belirlenmesinde önemli rol oynamaktadır. Nitekim, eğitimin süregelen zorluğu, ekonomik ve sosyal gelişimin sağlanması ve yoksulluk zincirinin kırılması için gerekli olan bilgi ve becerilere herkesin sahip olmasını sağlamaktır.

Türkiye'de yoksul kesimin eğitim düzeyi oldukça düşüktür. Yoksul kesimin yüzde 83,4'ü en fazla ilkokulu bitirebilmiştir. Nitekim, Erdoğan (2002) ve Dünya Bankası (2000) da yoksulların çoğunluğunun (sırasıyla yüzde 91 ve 93,5) ilkokul ve altı eğitim seviyesine sahip olduğunu göstermiştir. Lise ve üstü eğitim seviyesine sahip olanların yoksul kesim içindeki oranı ise, yalnızca yüzde 5,1'dir. Yoksul olmayan kesimin büyük çoğunluğu ise, ilkokul ve üstü eğitim düzeyine sahiptir. Nitekim, eğitimde geçen süre açısından yoksul ve yoksul olmayan kesim arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark vardır. Yoksul kesimin eğitimde geçirdiği ortalama süre 3,5 yıl iken, yoksul olmayan kesimde bu süre 5,9 yıla yükselmektedir.

Tablo 2.2. Eğitim Durumu Bakımından Yoksul ve Yoksul Olmayan Gruplar Arasındaki Farklılıklar (1)

(Yüzde)

	6 yaş ve yukarı fertler		Hanehalkı reisi	
	Yoksul	Yoksul olmayan	Yoksul	Yoksul olmayan
Okur-yazar olmayan	20,9	8,9	19,3	4,5
Okur-yazar olup bir okul bitirmeyen	34,8	20,1	12,3	4,3
İlkokul mezunu	27,7	34,7	56,6	51,2
Ortaokul-ilkoğretim- orta dengi meslek okulu mezunu	11,5	13,9	6,0	11,4
Lise-Lise dengi meslek okulu mezunu	4,9	16,2	5,4	18,2
Üniversite ve üstü eğitim seviyesinde olanlar	0,2	6,1	0,3	10,4
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0
Ortalama eğitimde geçen süre (yıl)	3,5 (3,01)	5,9 (4,01)	4,2 (3,8)	7,1 (2,8)

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.
(1) Eğitim durumu bakımından yoksul ve yoksul olmayan grup arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark vardır ($p<0,01$).
Not: Sürekli değişkenler için standart sapma değerleri parantez içinde verilmektedir.

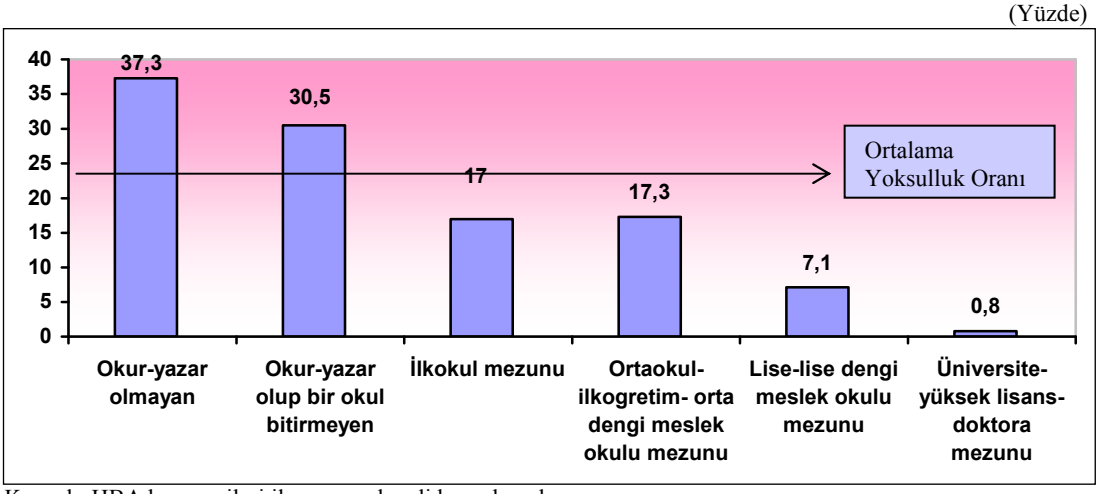
Yoksul kesimde eğitim düzeyinin düşük oluşu, bu kesimde çocuk sayısının fazla olmasından kaynaklanıyor olabilir. Bu nedenle, hanehalkı reisinin eğitimini tamamladığı varsayımı ile, hanehalkı reisinin eğitim düzeyine de bakmakta yarar görülmektedir. Tablo 2.2'de yoksul ve yoksul olmayan kesimdeki hanehalkı reislerinin eğitim durumları da yer almaktadır. Yoksul ve yoksul olmayan kesimdeki hanehalkı reislerinin eğitim durumları, yoksul kesimin eğitim durumundan çok farklı değildir. Her iki grup için de, hanehalkı reisi ilkokul mezunu olanlar en büyük çoğunluğu oluşturmaktadır. Ancak, yoksul olmayan kesimdeki hanehalkı reislerinin eğitim düzeyinin daha yüksek olduğu görülmektedir. Yoksul kesimdeki hanehalkı reislerinin yüzde 88,2'si en fazla ilkokulu bitirebilmiş iken, yoksul olmayan kesimdeki hanehalkı reislerinin yüzde 40'ı ortaokul ve üstü eğitim seviyesine sahiptir.

Eğer, yoksulluğa eğitim kademeleri itibarıyla bakılacak olursa, Grafik 2.1'deki sonuçlar elde edilmektedir. Grafik 2.1'de her bir eğitim seviyesinin kendi içindeki yoksulluk oranları yer almaktadır. Buna göre, eğitim seviyesi arttıkça

yoksulluğun azaldığı görülmektedir. Okur-yazar olmayanlar ile okur yazar olup bir okul bitirmeyenler arasındaki yoksulluk, genel yoksulluk oranının üzerindedir. Nitekim, Dansuk (1997) yoksulluğun en fazla eğitimsizler ve düşük eğitimliler arasında görüldüğünü, Alıcı (2002)'da eğitim durumu iyileştikçe yoksulluk riskinin düştüğünü göstermiştir. Dünya Bankası (2005b) da hanehalkı reisi okur-yazar olmayan ve okur-yazar olup bir okul bitirmeyenler arasındaki yoksulluk oranının genel yoksulluk oranının yaklaşık iki katı olduğunu bulmuştur.

Grafik 2.1.Eğitim Kademelerindeki Yoksulluk Oranları

(Yüzde)



Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

2.1.3. Yerleşim yeri[10]

Türkiye'de yoksulların yüzde 53,9'u kırsal kesimde yaşamaktadır. Yoksulların kırsal kesimde yoğunlaşması ilerleyen bölümlerde gösterileceği gibi, yoksulların en fazla istihdam edildiği tarım sektörünün kırsal alanda yaygın olması ile paralel bir durumdur. Tablo 2.3'te yoksul ve yoksul olmayan kesimlerin Düzey-1[11] bazında dağılımı görülmektedir. Buna göre, yoksulların yüzde 20,7'si Güneydoğu Anadolu Düzey-1 bölgesinde yaşamaktadır. Buna karşın yoksullar görece Batı Marmara, Doğu Karadeniz Düzey-1 bölgelerinde daha azdır.

[10] Bölgesel düzeyde veriler yalnızca 2003 HBA'da olduğundan, bu başlıkta 2003 HBA kullanılacaktır.

[11] İstatistiki bölge birimleri sınıflandırması çalışması sonucunda, Düzey-1 olarak 12 istatistiki bölge birimi tanımlanmıştır. Düzey-1 birimleri belirlenirken, ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller, bölgesel kalkınma planları ve nüfus büyüklükleri dikkate alınmıştır.

Tablo 2.3. Yerleşim Yeri Bakımından Yoksul ve Yoksul Olmayan Gruplar Arasındaki Farklılıklar

(Yüzde)

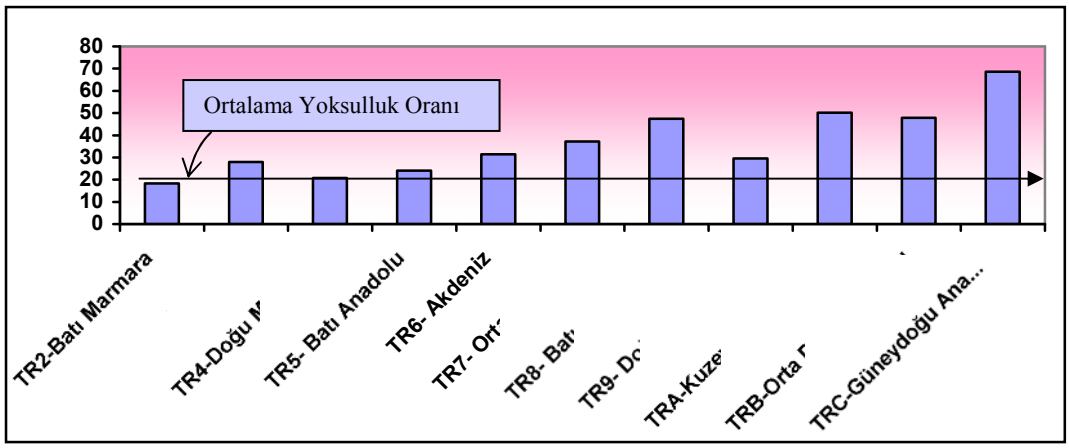
	Yoksul	Yoksul olmayan
TR1- İstanbul	5,0	20,4
TR2-Batı Marmara	2,4	5,0
TR3-Ege	11,5	14,1
TR4-Doğu Marmara	5,6	10,0
TR5- Batı Anadolu	7,0	10,5
TR6- Akdeniz	12,7	13,1
TR7- Orta Anadolu	7,1	5,7
TR8- Batı Karadeniz	10,2	5,3
TR9- Doğu Karadeniz	4,1	4,7
TRA-Kuzeydoğu Anadolu	5,5	2,6
TRB-Orta Doğu Anadolu	8,1	4,2
TRC-Güneydoğu Anadolu	20,7	4,5
Toplam	100,0	100,0
Yerleşim yeri (Kır)	53,9	32,3

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Bölgelerin kendi içlerindeki yoksulluk oranlarında da önemli farklılıklar söz konusudur. Güneydoğu Anadolu Düzey-1 Bölgesindeki yoksulluk oranı, genel yoksulluk oranının oldukça üzerindedir. Bu bölgeyi, Kuzeydoğu Anadolu, Ortadoğu Anadolu ve Batı Karadeniz Düzey-1 bölgeleri takip etmektedir. Nitekim, Alıcı (2002) yoksulluğun en yoğun olduğu bölgelerin (yedi coğrafi bölge bazında) Doğu Anadolu Bölgesi ile Güney Doğu Anadolu Bölgesi olduğunu bulmuştur. TÜSİAD (2000) bulguları da bu sonucu destekler niteliktedir. Batı Marmara ve Doğu Marmara bölgelerindeki yoksulluk ise, ortalamanın altında seyretmektedir.

Grafik 2.2. Yerleşim Yeri ve Yoksulluk

(Yüzde)



Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

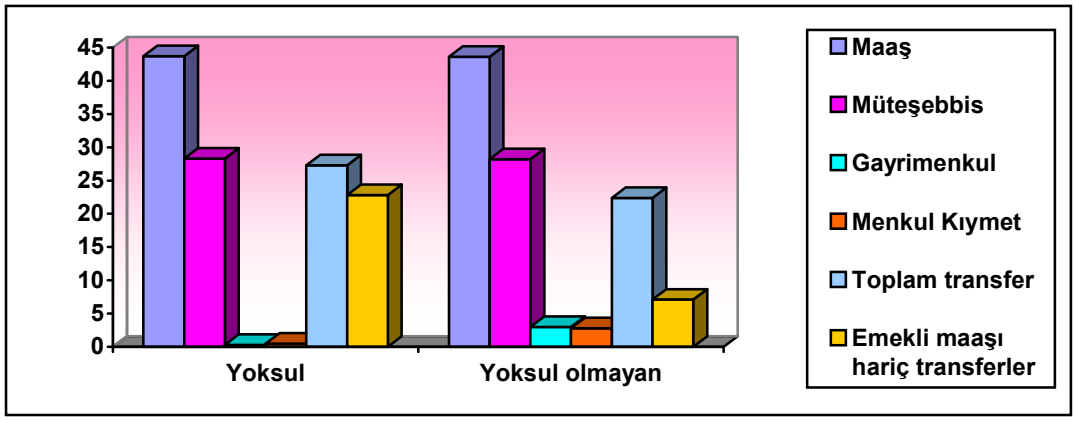
2.1.4. Gelir türleri

Bir çok ülkedeki durumun tersine, Türkiye'de sosyal transferler yoksul kesimin gelirinde faaliyet gelirlerine göre daha az paya sahiptir[12]. Maaş ve müteşebbis gelirlerinin, yoksul kesimin gelirindeki payları daha fazladır. Nitekim, Dünya Bankası (2000) da yoksul kesimin en önemli gelir kaynağının işgücünden elde ettiği gelir (toplam gelirinin yüzde 73,7'si) olduğunu göstermiştir. Bu durum, aşağıda gösterileceği gibi, yoksul kesimde çalışma çağı nüfusunun büyük bölümünün istihdamda olmasından kaynaklanmaktadır. Aslında, yoksul ve yoksul olmayan kesimin toplam gelirleri içinde gelir türlerinin dağılımına bakılacak olursa; hem yoksul hem de yoksul olmayan grupların toplam gelirleri içinde, faaliyet gelirlerinin (maaş ve müteşebbis gelirleri), faaliyet dışı gelirlere (gayrimenkul, menkul kıymet ve transfer) göre daha fazla yer tuttuğu görülmektedir.

Grafik 2.3'e göre, yoksul ve yoksul olmayan grupların gelirlerinin yaklaşık yüzde 45'i maaş gelirinden oluşmaktadır. Maaş gelirini, müteşebbis geliri takip etmektedir. Müteşebbis gelirinin payı da, her iki kesim için neredeyse aynıdır. Gayrimenkul ve menkul kıymet gelirleri ise yoksul olmayan kesimin toplam gelirinde daha fazla yer tutmakla birlikte, diğer bileşenlere göre payı daha azdır.

Grafik 2.3. Gelir Türleri ve Yoksulluk

(Yüzde)



Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Toplam transfer gelirlerinin, yoksul olmayan kesimin geliri içindeki payı yoksul kesime göre daha düşüktür. Özellikle, emekli aylığı hariç tutulduğunda,

[12] Örneğin, 2001 yılı sonuçlarına göre, Portekiz'de en yoksul birinci %20'lik grubun toplam gelirinin yüzde 74,5'i transfer gelirlerinden oluşmaktadır (Budria, 2007).

transferlerin yoksul ve yoksul olmayan kesimin gelirindeki payları arasındaki fark açılmaktadır. Nitekim, 2005 yılında yoksul kesimin gelirinin yüzde 22,8'i, yoksul olmayan kesimin gelirinin ise yüzde 7,1'i emekli aylığı dışındaki transferlerden oluşmaktadır.

2.1.5. İşgücü piyasası

Türkiye'de yoksul kesimin en önemli gelir kaynağının faaliyet geliri olduğu yukarıda gösterilmişti. Dolayısıyla, yoksulluk ve işgücü piyasası göstergelerini karşılaştırmak Türkiye için oldukça anlamlıdır. Bu bölümde, Türkiye'de yoksul ve yoksul olmayan nüfus; çalışma durumu, işteki durum, istihdam edilen sektör ve kayıtlılık durumlarına göre karşılaştırılacaktır. Bunun yanısıra, işteki durum itibarıyla da yoksulluk oranlarına bakılacaktır.

2.1.5.1. Çalışma ve işteki durum

Yoksul olmak için mutlaka işsiz olmak gerekmez. Türkiye'de yoksul nüfus içinde çalışanların oranı (15 yaş ve üstünde) yüzde 29'dur. Bu oran, yoksul olmayan nüfusta yüzde 35'tir. Ancak, özellikle çocukların yoksul nüfus içindeki oranlarının yüksek oluşu nedeniyle, yoksul nüfus içinde çalışanların oranının düşük olması beklenen bir sonuçtur. Eğer her iki kesim için de, çalışanları, çalışma çağı nüfusuna oranlarsak, yoksul kesimdeki çalışma çağındaki nüfusun (15 yaş ve üstü) yüzde 47,7'sinin; yoksul olmayan kesimde ise yüzde 47'sinin çalıştığını görebiliriz. Dolayısıyla, yoksul ve yoksul olmayan her iki kesimde çalışma çağı nüfusu içinde çalışanların oranları neredeyse aynıdır.

Çalışan kesimlerin yaş kompozisyonuna bakılacak olursa, yoksul kesimde, 45 yaş ve üstü fertlerin arasında çalışanlar, yoksul olmayan kesimdekine kıyasla daha yüksektir (yüzde 44 ve yüzde 36). Çünkü, yoksul olmayan kesimde, sosyal güvenceden dolayı belli bir yaşın üzerindeki kişiler arasında çalışanların oranı azalma göstermektedir.

Yoksul ve yoksul olmayan gruplar içinde, çalışanların işteki durumlarının dağılımına bakılacak olursa (Tablo 2.4), yoksul kesimdeki çalışan nüfus içinde ücretsiz aile işçileri en büyük paya sahip iken, yoksul olmayan kesimde ücretliler en

büyük payı oluşturmaktadır. Yoksul kesimde ücretsiz aile işçilerini yüzde 26,9 ile kendi hesabına çalışanlar ve yüzde 21 ile ücretliler takip etmektedir. Buna paralel bir biçimde Erdoğan (2002)'da çalışan yoksulların içinde en fazla paya sahip olanların ücretsiz aile işçileri ve kendi hesabına çalışanlar olduğunu göstermiştir. Bunun yanısıra, Dünya Bankası (2000), yoksul kesimdeki hanehalkı reislerinin yüzde 72'sinin yevmiyeli olarak çalışanlar ile kendi hesabına çalışanlar olduğunu bulmuştur. Yoksul kesim içinde kendi hesabına çalışanların yaygın oluşu genellikle tarım müteşebbislerinden kaynaklanmaktadır.

Tablo 2.4. İşteki Durum Bakımından Yoksul ve Yoksul Olmayan Gruplar Arasındaki Farklılıklar (1)

(Yüzde)

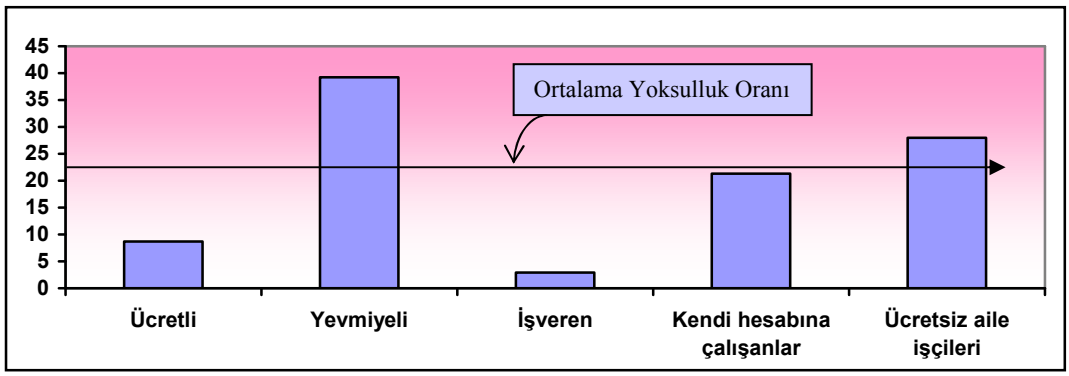
	Yoksul	Yoksul olmayan
Ücretli	21,0	48,5
Yevmiyeli	19,1	6,5
Kendi hesabına	26,9	21,8
İşveren	0,7	5,0
Ücretsiz aile işçisi	32,3	18,2
Toplam	100,0	100,0

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.
(1) İşteki durum açısından yoksul ve yoksul olmayan gruplar arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark vardır ($p<0,01$).

Grafik 2.4'te, işteki duruma göre yoksulluk oranları yer almaktadır. Buna göre, yevmiyeliler ve ücretsiz aile işçileri arasındaki yoksulluk, genel yoksulluk oranının üzerindedir. Buna karşılık, ücretli çalışanlar ve işverenler arasındaki yoksulluk ise, ortalamanın oldukça altındadır. Nitekim, Alıcı (2002) da işteki durum itibarıyla en yüksek yoksulluk riskinin yevmiyeliler arasında olduğunu bulmuştur.

Grafik 2.4. İşteki Durum ve Yoksulluk

(Yüzde)



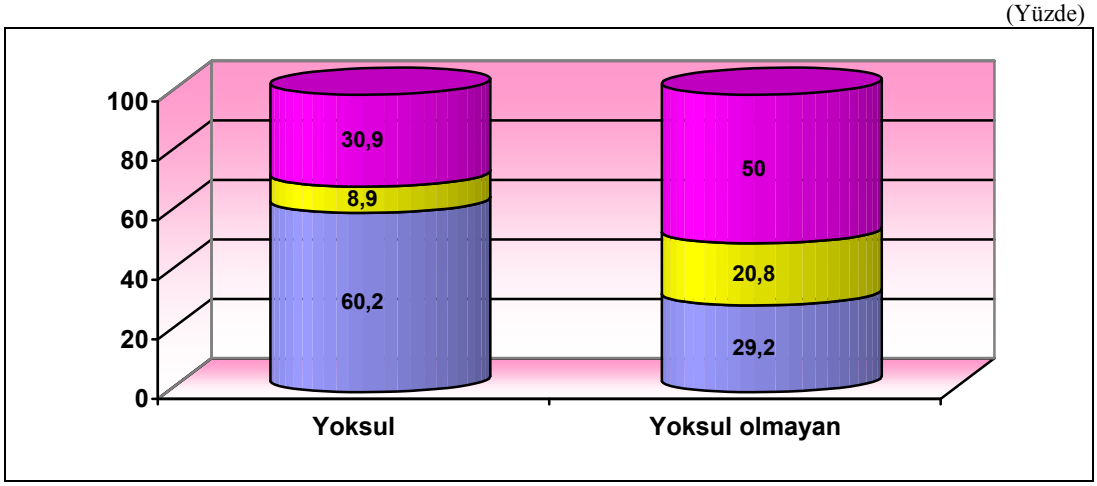
Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

2.1.5.2 İktisadi faaliyet türleri

İktisadi faaliyet türlerine göre yoksul kesimin en fazla istihdam edildiği sektör, tarım sektörüdür. Kırsal kesimde kişi başı katma değeri görece düşük olan tarım sektörünün yaygın olması, yoksulluğun yoğunlukla kırsal alanda görülmesinin en önemli nedenlerinden birisidir. İstihdam edilen yoksul fertlerin yüzde 60,2'si tarım sektöründe, yüzde 30,9'u hizmetler sektöründe ve yüzde 8,9'u sanayi sektöründe istihdam edilmektedir. Söz konusu durum, işteki durum itibarıyla yoksul kesimin en fazla ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilmesi ile de paraleldir. Yoksul olmayan kesimin çoğunlu ise, hizmetler sektöründe istihdam edilmektedir.

Grafik 2.5. İktisadi Faaliyet Türü Bakımından Yoksul ve Yoksul Olmayan Gruplar Arasındaki Farklılıklar

(Yüzde)

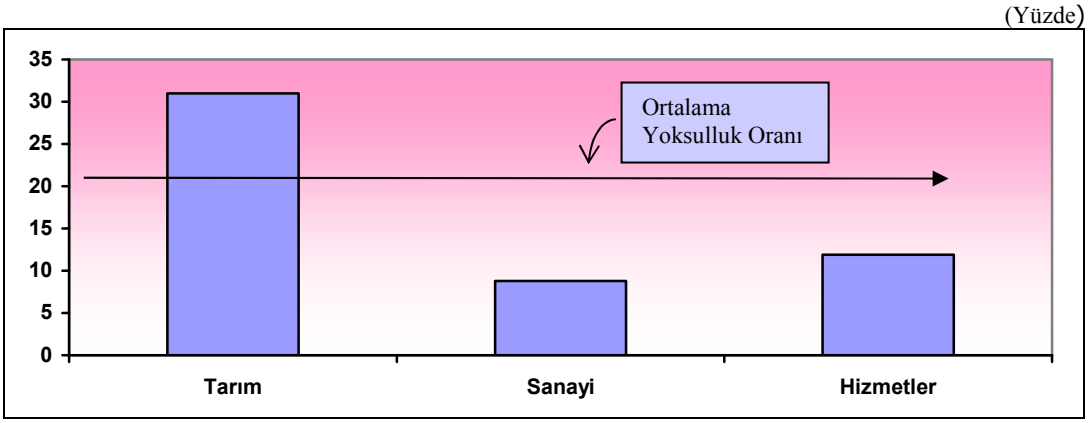


Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Her bir iktisadi sektörün kendi içindeki yoksulluk oranlarına bakılacak olursa, yoksulluğun en yoğun olduğu sektör beklenildiği gibi tarım sektörüdür. Tarım sektöründeki yoksulluk oranı genel yoksulluk oranının üzerindedir. Tarım sektöründe çalışanların yüzde 31'i yoksul iken, bu oran sanayi sektöründe yüzde 8,8, hizmetler sektöründe ise, yüzde 11,9'dur. Nitekim, Dansuk (1997), Alıcı (2002), Dünya Bankası (2000) ve TÜSİAD (2000) da iktisadi faaliyet türüne göre yoksulluğun en fazla tarım sektöründe olduğunu göstermiştir. Yemstov (2001) da Türkiye'de yoksulluğun büyük bölümünün hanehalkı reisi tarım sektöründe kendi hesabına çalışanlardan kaynaklandığını göstermiştir.

Grafik 2.6. İktisadi Faaliyet Türü ve Yoksulluk

(Yüzde)



Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Türkiye'de tarım istihdamı yıllar itibarıyla azalış gösterirken, sanayi ve hizmetler sektörlerindeki istihdam oranları ise artmaktadır. 2002 yılında yüzde 34,9 olan tarım sektörü istihdamı 2006 yılında yüzde 27,3'e gerilemiştir. Söz konusu yıllar arasında tarım sektörü istihdamındaki yüzde 18,4'lük gerilemeye karşın, sanayi sektöründe istihdam yüzde 11,5, hizmetler sektöründe ise yüzde 19,1 oranında artış göstermiştir. Bunun yanısıra, tarım sektörü istihdamı ile bu sektörün GSYİH içindeki payı arasında bir paralellik söz konusu değildir. Tarım sektörünün istihdam içindeki payına kıyasla, GSYİH'dan aldığı pay oldukça düşük kalmaktadır. Bu durum tarım sektöründe çalışanlara düşen kişi başına gelirin de düşük olduğunu göstermektedir. Tarımdaki parçalı mülkiyet yapısı, ücretsiz aile işçiliğinin yaygınlığı, düşük verimlilik ve eksik istihdam nedeniyle atıl kalan nüfusun fazlalığı, bu sektörün istihdam içindeki payı ile gelirden aldığı pay arasındaki dengesizliği besleyen önemli olgulardır (DPT, 2007b:223).

Tablo 2.5. İstihdam ve GSYİH'nın Sektörel Dağılımı (1)

(Yüzde)

Sektörler	2002		2003		2004		2005		2006	
	İstihdam	GSYİH	İstihdam	GSYİH	İstihdam	GSYİH	İstihdam	GSYİH	İstihdam	GSYİH
Tarım	34,9	11,6	33,9	11,7	34,0	11,2	29,5	10,3	27,3	9,2
Sanayi	18,5	25,2	18,2	24,7	18,3	24,9	19,4	25,4	19,7	25,6
Hizmetler	46,6	63,2	47,9	63,6	47,7	63,9	51,1	64,3	53,0	65,2
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: TÜİK
(1) GSYİH cari üretici fiyatlarıyla.

2.1.6. Sosyal güvenlik

Ülkemizdeki kayıtdışı istihdam önemli bir sorun alanıdır. Nitekim, Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre, 2005 yılında istihdamın yüzde 50,1'i, 2006 yılında ise, yüzde 48,5'i kayıtdışıdır[13]. Kayıtdışı istihdam, özellikle yoksul kesimde daha yaygındır. Nitekim, Dansuk (1997) da kayıtdışı işgücünün yoksul kesimin önemli bir bölümünü oluşturduğunu göstermiştir. Yoksul kesimde 15 yaş ve üstündekilerin yüzde 90'ı kayıtdışı çalışırken, yoksul olmayan kesimde bu oran yüzde 50'ye gerilemektedir. Çünkü, yukarıda değinildiği gibi yoksul kesim çoğunlukla ücretsiz aile işçisi olarak ve kendi hesabına çalışmaktadır. Kayıtdışı istihdam da en fazla ücretsiz aile işçileri ile kendi hesabına çalışanlar arasında yaygındır[14].

Tablo 2.6. Sosyal Güvenlik Durumu Bakımından Yoksul ve Yoksul Olmayan Arasındaki Farklılık (1)

(Yüzde)

	Yoksul	Yoksul olmayan
Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayanların oranı	90,2	50,2
Sağlık sigortası olanların oranı	19,0	73,9
Yeşil kartı olanların oranı	35,7	5,2

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.
(1) Sosyal güvenlik durumu bakımından yoksul ve yoksul olmayan kesim arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark vardır ($p<0,01$).

Sosyal sigorta kapsamındakilerin oranında olduğu gibi, yoksul olmayan kesimde sağlık sigortasına sahip olanların oranı daha yüksektir. Yoksul kesimin yüzde 19'unun sağlık sigortası varken, yoksul olmayan kesimde bu oran yüzde 74'e yükselmektedir. Yeşil kart sahiplerinin oranı ise, yoksul kesimde daha fazladır. Yoksul kesimin yüzde 35,7'si yeşil kart sahibi iken, yoksul olmayan kesimdeki yeşil kartlı oranı ise, yüzde 5,2'dir.

2.2. Yıllar İtibarıyla Yoksulluk Profilindeki Değişimler

a. Yaş yapısı

2002 yılından 2005 yılına yoksulların yaş yapısında en önemli değişim, 15 yaş altı fertlerin yoksul kesimdeki oranının artması, 45 yaş ve üstü fertlerin oranının

[13] TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketlerine göre kayıtdışı istihdam, referans haftasında yaptığı işten dolayı herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayanlar olarak tanımlanmaktadır.
[14] 2005 yılı Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre ücretsiz aile işçileri arasında kayıtdışılık yüzde 95,3, kendi hesabına çalışanlar arasında yüzde 65,2'dir. Toplam kayıtdışı çalışanların ise; yüzde 31,2'si kendi hesabına çalışanlardan, yüzde 30,4'ü ise ücretsiz aile işçilerinden oluşmaktadır.

ise azalmasıdır. Yoksul kesimdeki 15 yaş altı fertlerin oranının 2002 yılından 2005 yılına artış göstermesi ile yoksul kesimde ortalama yaş 26'dan 24,9'a gerilemiştir. Bunun yanısıra, ortalama hanehalkı büyüklüğü de, söz konusu yıllar arasında artış göstermiştir.

Tablo 2.7. Yoksul Kesimin Yaş Yapısında Yıllar İtibarıyla Görülen Değişim

	2002	2005
Ortalama yaş	26,0	24,9
Ortalama hanehalkı büyüklüğü	5,1	5,7
Hanehalkının yaş kompozisyonu		
15 yaşından küçük fertlerin oranı (yüzde)	35,6	39,4
15-24 yaş arası fertlerin oranı (yüzde)	20,6	19,3
25-44 yaş arası fertlerin oranı (yüzde)	24,4	24,5
45-64 yaş arası fertlerin oranı (yüzde)	13,0	11,3
65 ve üstü fertlerin oranı (yüzde)	6,5	5,5
Toplam	100,0	100,0

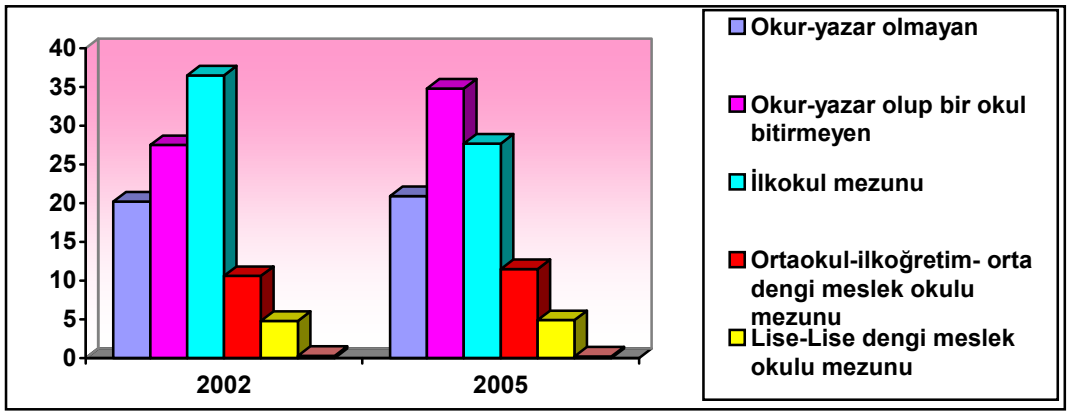
Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

b. Eğitim durumu

2002 yılından 2005 yılına okur-yazarlık oranı yoksullar içinde artarken, ilkokul mezunlarının oranında bir düşüş görülmektedir. Buna karşın diğer eğitim kademelerinde yoksullar için küçük de olsa, artışlar söz konusudur. Ancak, yoksulların eğitim düzeyi halen oldukça düşüktür.

Grafik 2.7. 2002-2005 Yılları Arasında Yoksulların Eğitim Durumundaki Değişiklikler

(Yüzde)



Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

c. İşgücü piyasası

2002 yılından 2005 yılına yoksullar arasında çalışanların, çalışma çağı nüfusuna oranı neredeyse hiç değişmemiştir. Nitekim, 2002 yılında söz konusu oran yüzde 48,5 iken, 2005 yılında yüzde 47,7'dir. Çalışan fertlerin işteki durumlarına bakılacak olursa, söz konusu yıllar arasında, yoksullar arasında ücretli çalışanların oranı düşerken, yevmiyeli ve ücretsiz aile işçilerinin oranı artmıştır.

Tablo 2.8. 2002-2005 Yılları Arasında Yoksulların İşgücü Piyasası Durumlarındaki Değişiklikler

(Yüzde)

	2002	2005
İşteki durum		
Ücretli	23,5	21,0
Yevmiyeli	15,2	19,1
Kendi hesabına	30,4	26,9
İşveren	0,6	0,7
Ücretsiz aile işçisi	30,3	32,3
Toplam	100,0	100,0
Sektör		
Tarım	54,6	60,2
Sanayi	13,4	8,9
Hizmetler	32,1	30,9
Toplam	100,0	100,0

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Çalışan yoksullar, 2002 yılından 2005 yılına tarım sektöründe oransal olarak daha fazla istihdam edilmektedirler. Bu durum, çalışan yoksullar arasında ücretsiz aile işçilerinin oranın artışından da anlaşılabilmektedir. 2002 yılında çalışan yoksulların yüzde 54,6'sı tarım sektöründe istihdam edilirken, 2005 yılında bu oran yüzde 60,2'ye yükselmiştir. Buna karşılık, yoksullar arasında hizmetler ve sanayi sektörlerinde istihdam edilenlerin oranları azalmıştır.

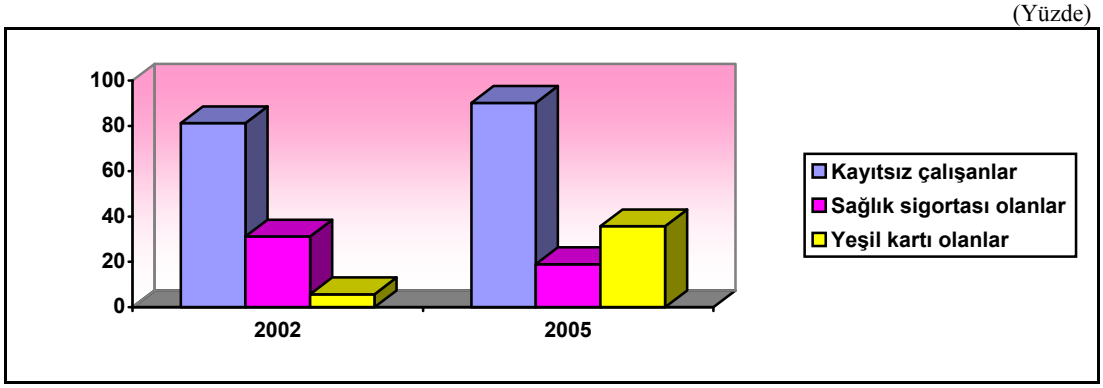
d. Sosyal güvenlik

Çalışan yoksullar arasında kayıtlı çalışanların oranı 2002 yılından 2005 yılına azalış göstermiştir. 2002 yılında yoksulların yüzde 81,2'si kayıtdışı çalışırken, 2005 yılında bu oran yüzde 90,2'ye yükselmiştir. Kayıtsız çalışanların oranının artmasıyla birlikte, sağlık sigortası kapsamındaki yoksulların oranı da azalış göstermiştir. Buna karşılık, yeşil kart yoksul kesimin sağlık güvencesi haline gelmiştir. 2002 yılında

yoksul kesimin yüzde 5,7'si yeşil kartttan yararlanırken, bu oran 2005 yılında yüzde 35,7'ye yükselmiştir.

Grafik 2.8. 2002-2005 Yılları Arasında Yoksulların Sosyal Sigorta Kayıtlılık Durumu ve Yeşil Kart Sahipliği Durumlarındaki Değişiklikler

(Yüzde)



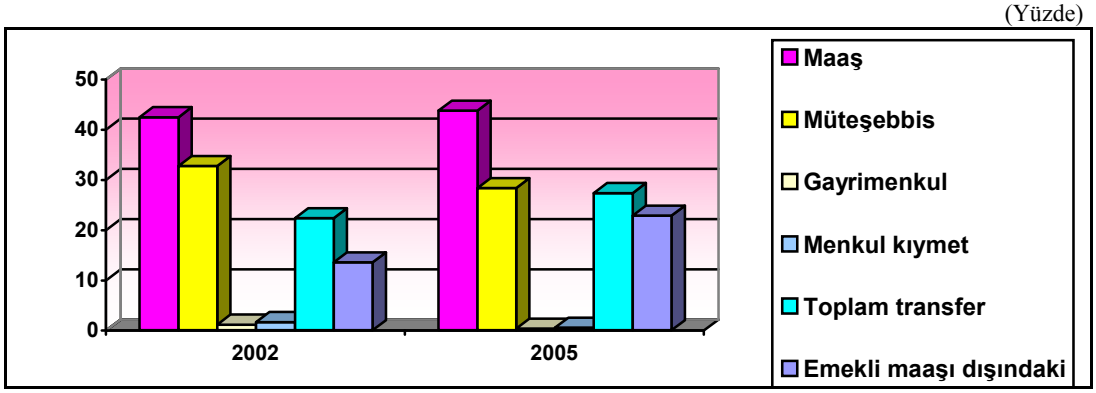
Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

e. Gelir türleri

Çalışma durumunda çok fazla bir değişiklik olmadığından ötürü, yoksul kesimin geliri içinde maaş gelirinin payı 2002-2005 yılları arasında neredeyse değişmemiştir. 2002 yılında olduğu gibi halen yoksul kesimin gelirinin en büyük bölümünü maaş geliri oluşturmaktadır. Müteşebbis geliri ile gayrimenkul ve menkul kıymet gelirlerinin payları ise, 2002 yılında daha yüksektir. Önceki bölümlerde de değinildiği gibi, yoksul kesim içinde transfer alanların oranı 2002 yılından, 2005 yılına artış göstermiştir. Özellikle, emekli aylığı dışındaki transferler 2005 yılında yoksul kesimin önemli bir gelir kaynağı olmuştur.

Grafik 2.9. 2002-2005 Yılları Arasında Yoksulların Elde Ettiği Gelir Türlerindeki Değişiklikler

(Yüzde)



Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Bu bölümde Türkiye'deki yoksulların profili ve yoksul kesimin yoksul olmayan kesimden demografik, işgücü piyasası, gelir türleri, sosyal güvenlik ve eğitim durumu bakımından ne kadar farklılaştığı verilmeye çalışılmıştır. Buna göre, Türkiye'de yoksul kesimde genellikle çocuk sayısı daha fazla olduğundan, yoksul kesim ortalama olarak daha gençtir. Yoksul kesimin eğitim düzeyi ise, oldukça düşüktür. Eğitim yoksulluğun nesillerarası geçişini engellemenin en iyi yolu olduğundan bu hususa özellikle dikkat edilmesi gerekmektedir. Eğitim düzeyinin düşük oluşu, yoksulların istihdam durumunu da etkilemektedir. Yoksullar arasında çalışma çağı nüfusundakilerin içinde çalışanların oranı, yoksul olmayan kesimden farklı değildir. Ancak, çocuk sayısının fazla olması nedeniyle, yoksul kesimde çalışma çağı nüfusu daha azdır. Çalışan yoksullar ise, genellikle ücretsiz aile işçisi olarak veya kendi hesabına çalışmaktadır. İşteki duruma paralel olarak, yoksulların önemli bir bölümü tarım sektöründe istihdam edilmektedir. Yoksullar arasında kayıtdışı istihdam da daha yaygındır. Türkiye'de 2002 yılından 2005 yılına, yoksul kesimdeki 25 yaş altı nüfusun oranı artmış ve dolayısıyla yoksul kesimdeki ortalama yaş daha da düşmüştür. Yoksul kesimin eğitim durumunda söz konusu yıllar arasında çok fazla bir iyileşme görülmemiştir. 2002 yılından 2005 yılına çalışan yoksullar arasında yevmiyelilerin ve tarım sektöründe çalışanların oranı artmıştır. Gelir türü bakımından ise, söz konusu yıllar arasında yoksul kesimin elde ettiği gelir türleri içinde müteşebbis gelirlerindeki düşüş ve transfer gelirlerindeki artış dikkat çekicidir.

AB VE TÜRKİYE'DE SOSYAL TRANSFERLER

3. AB VE TÜRKİYE'DE SOSYAL TRANSFERLER

İlerleyen bölümlerdeki mikro analizlere temel oluşturması amacıyla, bu bölümde, AB ülkeleri ve Türkiye için sosyal transfer bileşenleri ve bu bileşenlere ayrılan sosyal harcama tutarları incelenecektir[15]. AB'deki sosyal harcama sınıflandırmasını tanımak için, ilk olarak AB'deki sosyal transferlerin neler olduğu, sosyal transferlere ne kadar kaynak ayrıldığı ele alınacaktır. Daha sonra, Türkiye için sosyal transfer bileşenlerinin, AB sınıflandırması çerçevesinde neler olabileceğine değinilecektir. Bunun yanısıra, Türkiye için, AB sosyal harcama sınıflandırması ile uyumlu yaklaşık bir sosyal harcama rakamı da sunulacaktır. Bu şekilde, Türkiye ve AB'deki sosyal transfer bileşenlerinin yapısı ve harcamaları arasındaki benzerlik ve farklılıklar ortaya çıkacaktır. Daha fazla sosyal harcamanın, daha fazla sosyal koruma anlamına gelip gelmediği hususu da bu bölümde değerlendirilecektir. Bunun için, AB ülkelerinde sosyal harcama ve yoksulluk arasındaki ilişkinin gücüne bakılacaktır. Bu şekilde, sosyal transferlerin, nasıl dağıtıldığından bağımsız olarak, makro düzeyde yoksullukla nasıl bir etkileşim içinde olduğu bulunacaktır. Söz konusu değerlendirmenin, ilerleyen bölümlerde yapılacak sosyal transfer ve yoksulluk ilişkisi değerlendirmelerinden en önemli farkı, makro düzeyde olmasıdır. Yani, transferin kimler tarafından hangi miktarlarda elde edildiğinden bağımsız olarak, toplam tutarı üzerinden analiz yapılmasıdır. Ancak, sosyal harcamalardan yoksulların ne kadar faydalandığı, sosyal harcamaların yoksulluk üzerindeki etkisinde belirleyici olmaktadır. Bu nedenle sosyal harcamaların yoksulluk üzerindeki etkisi bulunurken, sosyal harcamaların yoksul kesime ne kadar ulaştığı ve ulaşılan yoksul kesimin gelirinde nasıl bir artış yaptığı bulunmalıdır. Bu nedenle, çalışmanın takip eden bölümlerinde mikro analizler yapılarak sosyal transferlerin

[15] Çalışmada sosyal transfer ve sosyal harcama kavramları zaman zaman birbirinin yerine kullanılacaktır. Özellikle AB ülkeleri için sosyal harcama kavramı oldukça yaygındır. Çünkü, AB ülkeleri için gelişmiş sosyal harcama istatistikleri mevcuttur. AB ülkelerinde sosyal transferlerin yoksulluk üzerindeki etkileri bulunurken, anket verileri kullanılmaktadır. Anket verileri ile yapılan analizlerde genellikle sosyal transfer ifadesi kullanılmaktadır. AB için kullanılan söz konusu anketin soru kağıdı, sosyal harcama istatistiklerindeki kalemlerle uyumlu bir biçimde tasarlanmıştır. Dolayısıyla, iki kavram arasındaki fark, birinin anket verisi, diğerinin ise yapılmış harcamayı göstermesidir. TÜİK tarafından Türkiye için AB ülkeleri ile uyumlu bir sosyal harcama tutarının bulunması yönündeki çalışmalar halen devam etmektedir. Çalışma tamamlanmamakla birlikte, yapılan çalışmadan elde edilen mevcut sonuçlara bu bölümde değinilecektir.

gelir ve yoksullukla ilişkileri ve yoksulluk üzerindeki etkisi incelenecektir. Bunun için, HBA verilerindeki sosyal transferler kullanılacaktır.

3.1. AB'de Sosyal Transferler

3.1.1. AB'de sosyal transfer bileşenleri

Sosyal koruma fonksiyonları kavramı üzerine kurulu ve ortak bir metodolojisi olan ESSPROS, AB ülkelerinin sosyal harcamalarını karşılaştırmak için kullanılan bir araçtır (EUROSTAT, 2007:125). Bu sisteme göre sosyal harcamalar, kişileri ve hanehalklarını belirli risklerden korumak ve bu risklerin gerçekleştiği durumlarda ihtiyacı karşılamak amacıyla, kamu veya özel kurum ve kuruluşlar tarafından yapılan tüm müdahaleler olarak tanımlanmaktadır. Bu müdahaleler, eşanlı karşılıklı ödemeleri ve bireysel anlaşmaları[16] kapsamamaktadır (EUROSTAT, 1996:12).

Söz konusu riskler/ihtiyaçlar aşağıdaki şekilde sınıflandırılmıştır.

a. Sağlık harcamaları: Sağlık harcamaları kapsamında; geçici olarak çalışma gücünü kaybedenlerin kazançlarının bir kısmının veya tamamının tazmin edilmesi ve kişilerin tıbbi bakım tutarları yer almaktadır. Kişilerin tıbbi bakımları kapsamında, kişilerin yataklı ve ayaktan tedavi giderleri ile ilaç masrafları bulunmaktadır. Ücretli hastalık izni ödemeleri de bu kapsamdadır.

b. Yaşlılık ödemeleri: Yaşlılık ödemeleri kapsamında nakdi olarak; işgücü piyasasında çalışıp belli bir yaşı doldurduktan sonra emekli olanlar için ödenen aylıklar, belirli bir yaşın üzerindekilerin gelirini artırıcı destekler, iş koşullarından dolayı belirli bir yaşı doldurmadan emekli olanlara ödenen aylıklar (erken emeklilik ödemeleri), emekliliği hak etmiş çalışanlardan kısmi olarak çalışmaya devam edenlere çalışmadıkları süre için ödenen aylıklar, emeklilere sağlık dışındaki diğer bakım masrafları için yapılan ödemeler, düzenliliği olmayan bir defaya mahsus toplu para şeklinde yapılan ödemeler yer almaktadır. Bu bileşen kapsamında ayni olarak ise; yaşlı fertlere sağlanan barınma yardımları (huzurevi gibi), yaşlı fertlerin günlük

[16] Eşanlı karşılıklı ödemeler, herhangi bir transfer elde edilirken, bu transferin karşılığında o anda bir ödeme yapılmaması anlamına gelmektedir. Örneğin, emekli aylıklarının primleri emekli aylığı alınmadan önce ödenmektedir. Bireysel anlaşmalar ise, yapılan transferler kişiye özel durumlar için olmaması anlamındadır. Örneğin, bireysel hayat sigortası sosyal harcama içinde değerlendirilmez.

işlerini yerine getirmesine yönelik yardımlar ile yaşlıların toplumsal hayata katılımını artıran hizmetlere yönelik ödemeler bulunmaktadır.

c. Dul-yetimler için ödemeler: Dul-yetim ödemeleri kapsamında nakdi olarak; dul-yetimlere yapılan düzenli ödemeler, dul-yetimlere yapılan toplu para şeklindeki ölüm yardımları ile dul-yetimlere yapılan diğer düzenli veya bir defaya mahsus ödemeler yer almaktadır. Cenaze masraflarının karşılanması ve diğer benzeri ayni yardımlar da bu kapsamdadır.

d. Özürlülere yönelik ödemeler: Özürlülere yönelik ödemeler kapsamında nakdi olarak; sosyal sigorta kapsamındaki malüllük aylığı, sosyal yardım kapsamındaki özürlü aylığı, belirli bir yaşı doldurmadan çalışma gücü kaybı nedeniyle işgücü piyasasından ayrılanlara yapılan erken emeklilik ödemeleri, yardıma muhtaç özürlü ferde, sağlık bakımı dışındaki diğer bakım masrafları için yapılan ödemeler, özürlü ferdin ekonomik hayata uyumunu sağlamak amacıyla verilen mesleki eğitim süresince yapılan ödemeler yer almaktadır. Bu ödemeler düzenli veya bir defaya mahsus olabilmektedir. Ayni olarak ise; özürlü ferde sağlanan barınma yardımları, özürlü ferdin günlük işlerini yerine getirmesine yönelik yardımlar, mesleki ve sosyal rehabilitasyon hizmetleri ve özürlü ferdin sosyal yaşama katılımını artıracak diğer hizmetler bu bileşen kapsamında yer almaktadır. Burada bahsi geçen özürlülük, doğuştan veya sonradan olan özürlülüğü kapsamaktadır. Sağlıkla ilgili tüm harcamalar, bu bileşenin değil, sağlık bileşeninin altında değerlendirilmektedir.

e. Aile yardımları: Aile yardımları tek kişilik hanehalkı hariç, aileleri destekleyen ödemeleri kapsar. Bu harcamalar genel olarak, çocukların yetiştirilmesini kolaylaştırmayı amaçlar. Bu kapsamda nakdi olarak; doğum izninde ödenen maaş, çocuğunu yetiştirmek için işine tam/kısmi ara veren anne/babaya yapılan yardımlar, çocuğun yetiştirilmesine yönelik masrafları karşılamak için aileye yapılan yardımlar, çocuğun doğumu nedeniyle bir defaya mahsus verilen yardım ve diğer nakdi yardımlar yer almaktadır. Okul öncesi çocuklara yapılan bakım yardımı, çocuk ve ailenin barınma ihtiyaçlarının karşılanması, çocuğa ya da ona evde bakanlara yapılan mal/hizmet yardımı ve diğer ayni yardımlar ise bu bileşen kapsamındaki ayni yardımlardır.

f. İşsizlik ödemeleri: İşsizlik ödemeleri nakdi olarak; işsizlik yardımlarını, kısmi işsizlik yardımlarını, erken emeklilik ödemelerini (işgücü piyasasındaki daralma nedeniyle fertlerin standart emeklilik yaşından önce emekli edilmesi sonucunda bu kişilere yapılan ödemeleri), işgücü yetiştirmeye yönelik verilen mesleki eğitim harçlığını, işten çıkarma tazminatını ve diğer nakdi yardımları içermektedir. İşsizlere veya işini kaybetme riski olanlara verilen mesleki eğitimler, işe yerleştirme ve iş arama hizmetleri, işsizlerin iş bulmaları için yerleşim yeri veya meslek değiştirmeleri konusunda yapılan teşvikler ise, bu kapsamdaki ayni ödemelerdir.

g. Konut yardımları: Konut yardımları kapsamında, yoksullara yapılan konut yardımları ve kira yardımı gibi destekler bulunmaktadır. Bu destekler genellikle, yaşlılık ve dul-yetim aylıkları ile birlikte ödenmektedir. Ancak, ödenen söz konusu miktarlar ayrı bir bileşen olarak gruplandırılmıştır.

h. Sosyal dışlanma harcamaları: Sosyal dışlanma harcamaları kapsamında, yetersiz gelire sahip olan fertlere düzenli olarak yapılan gelir desteği, yoksul fertlere yapılan bir defaya mahsus ödemeler, yoksul fertlere yapılan ayni yardımlar (giyim, gıda, barınma gibi) ile alkol ve madde bağımlılarına yönelik rehabilitasyon hizmetleri bulunmaktadır.

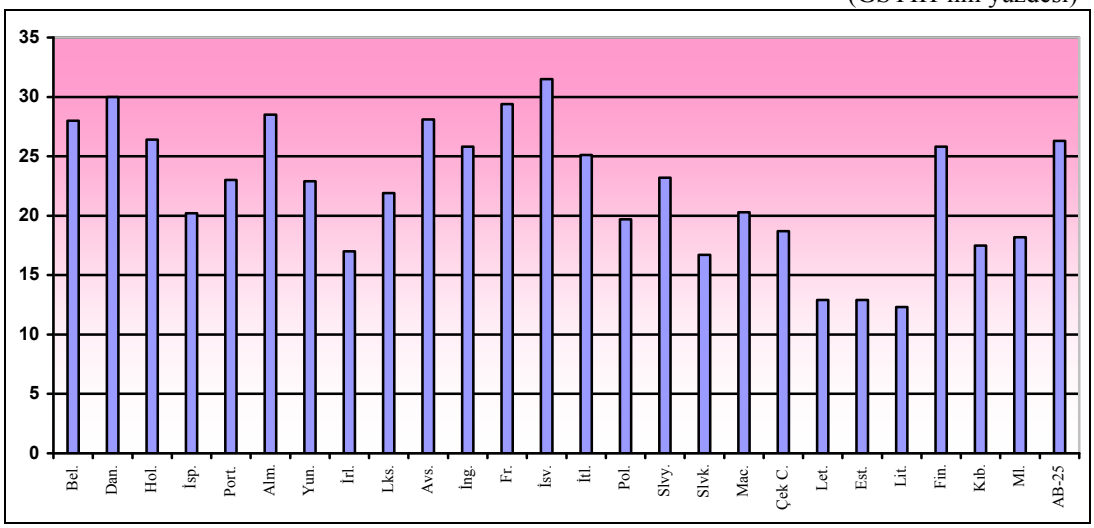
Tüm bu bileşenler kapsamındaki harcamalar içinde, kişilerin gelir düzeyleri dikkate alınarak yapılan ödemelerin yanısıra, kişilerin gelir düzeyleri dikkate alınmayarak yapılan ödemeler de vardır. Aslında, söz konusu sosyal harcamalar, kazanca bağlı, sabit oranlı ve gelire bağlı olmak üzere üç tip transferi kapsamaktadır. Kazanca bağlı transferler, harcamadan yararlanan kişilerin geliri/kazancı ile artan transferlerdir. Sabit oranlı harcamalar, kişinin geliri veya ödemiş olduğu primden bağımsız olarak belirli bir amaca veya kitleye yönelik harcamaları içerir. Gelire bağlı harcamalar ise, yararlanıcının gelirine bağlı olarak veya gelirinin kamu otoritelerince belirlenen belli bir sınırın altına düşmesi durumunda verilmektedir. Dolayısıyla, kazanca bağlı harcamalardan yüksek gelir grupları daha fazla yararlanırken, sabit oranlı harcamalardan tüm gelir grupları aynı oranda yararlanmakta, gelire bağlı harcamalardan ise, düşük gelir grupları daha fazla yararlanmaktadır.

3.1.2. AB'de sosyal transfer harcamaları

Yukarıda bileşenleri verilen sosyal harcamalar, 2004 yılında AB'de GSYİH'nın yüzde 26,2'sine tekabül etmektedir. İsveç, Danimarka, Fransa ve Almanya sosyal koruma harcamalarının GSYİH içindeki payının en yüksek olduğu ülkeler iken; Letonya, Estonya ve Litvanya'da, sosyal koruma harcamalarının GSYİH içindeki payı oldukça düşüktür. En düşük sosyal koruma harcaması (GSYİH'nın yüzdesi olarak) yüzde 12,3 ile Litvanya'ya ait iken, en yüksek sosyal koruma harcaması yüzde 31,5 ile İsveç'tedir.

Grafik 3.1. AB-25'te Sosyal Koruma Harcamaları, 2004

(GSYİH'nin yüzdesi)



Kaynak: EUROSTAT.

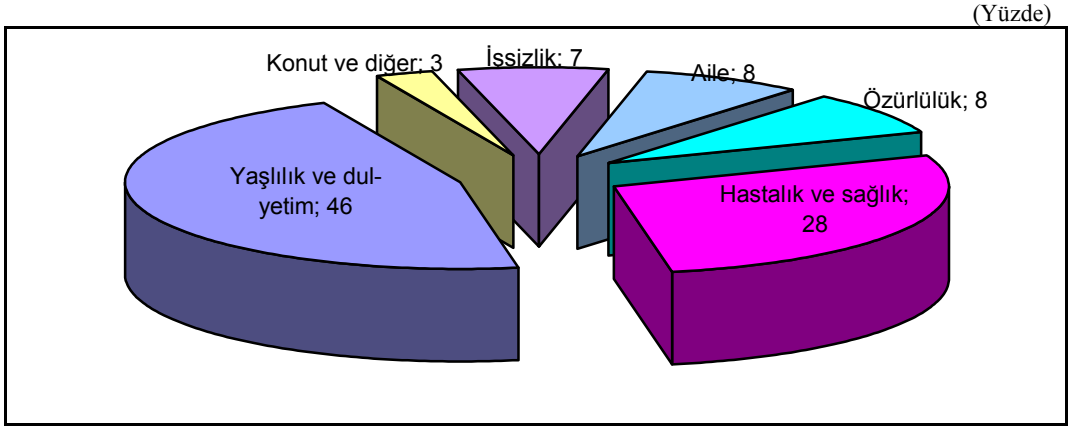
Genellikle, ülkelerin kişi başına sosyal koruma harcamaları ile kişi başına GSYİH değerleri arasında pozitif bir ilişki görülmektedir. Daha zengin ülkelerin daha fazla sosyal koruma harcamasını finanse etmesi beklenen bir sonuçtur. Ancak, kişi başına gelir ile sosyal koruma harcaması arasında çok sistematik bir ilişki de söz konusu değildir. Örneğin, Almanya, Fransa, İsveç ve Polonya'da kişi başına sosyal koruma harcamaları, kişi başına gelir göz önüne alındığında yüksek kalmaktadır (European Commission, 2005:28-29).

AB ülkelerinde sosyal harcamaların yapısı incelendiğinde; sosyal koruma harcamalarının en büyük bölümünü yaşlılık ödemeleri ile dul-yetim ödemelerinin oluşturduğu görülmektedir. Söz konusu ödemeler, toplam sosyal harcamaların (idari

harcamalar hariç) yüzde 46'sını, GSYİH'nın ise yüzde 12'sini oluşturmaktadır. İrlanda, Macaristan, Lüksemburg ve Finlandiya'da yaşlılık ve ölüm ödemelerinin payı toplam sosyal harcamalar içinde daha düşükken, İtalya, Polonya, Yunanistan ve Malta'da toplam sosyal harcamaların yaklaşık yüzde 50'si söz konusu ödemelere ayrılmaktadır. Yaşlılık ve ölüm ödemelerinin yüzde 90'ından fazlası ise, emekli aylığından oluşmaktadır (European Commission, 2005:36-37).

Grafik 3.2. AB-25'te Sosyal Harcamaların Bileşenler Bazında Dağılımı

(Yüzde)



Kaynak:EUROSTAT.

Sosyal harcamalar içinde ikinci büyük bileşen ise, hastalık ve sağlık ödemelerdir. Söz konusu ödemeler, 2004 yılı rakamlarına göre toplam sosyal harcamaların yüzde 28'ini, GSYİH'nın ise yaklaşık yüzde 7,4'ünü oluşturmaktadır. Aile yardımları ve özürlülük yardımları ise, sosyal harcamalar içinde yüzde 8'er paya sahiptir. Sosyal harcamalar içinde en düşük pay yüzde 3 ile konut ve diğer harcamalar bileşenine aitttir.

AB ülkelerindeki sosyal koruma harcamalarının yüzde 67'si nakdi harcamalardan oluşmaktadır. Nakdi ödemelerin ise yaklaşık üçte ikisi, yaşlılık ve ölüm aylıklarıdır. Ayni ödemelerin en büyük bölümünü (yüzde 75) ise, rehabilitasyon hizmetleri, yatan ve ayaktan tedavi gören hastalara yönelik hizmetler gibi sağlık hizmetleri oluşturmaktadır.

Düşük gelir gruplarının daha fazla yararlanabildiği gelire bağlı transferler toplam sosyal transferlerin onda birini oluşturmaktadır. Özellikle aile yardımları ile konut yardımları bu türden yardımları kapsamaktadır. Gelire bağlı transferler özellikle İrlanda'da yaygındır. İrlanda'da toplam sosyal harcamaların yüzde 25'i ve

GSYİH'ın ise yüzde 4,3'ü söz konusu yardımlardan oluşmaktadır. Letonya, İsveç ve Danimarka'da ise, gelire bağlı transferler oldukça düşük seviyelerdedir. Sağlık yardımları içinde gelire bağlı harcamalar oldukça düşükken, işsizlik yardımlarının yüzde 17'si, aile yardımlarının yüzde 27'si, diğer harcamalar kapsamındaki transferlerin ise yüzde 90'ından fazlası gelire bağlıdır. Ancak, daha önce de değinildiği gibi, transferler gelire bağlı olmasa dahi, yoksulluk üzerinde oldukça etkili olabilir.

3.1.3. AB'de sosyal transfer harcamaları ve yoksulluk ilişkisi

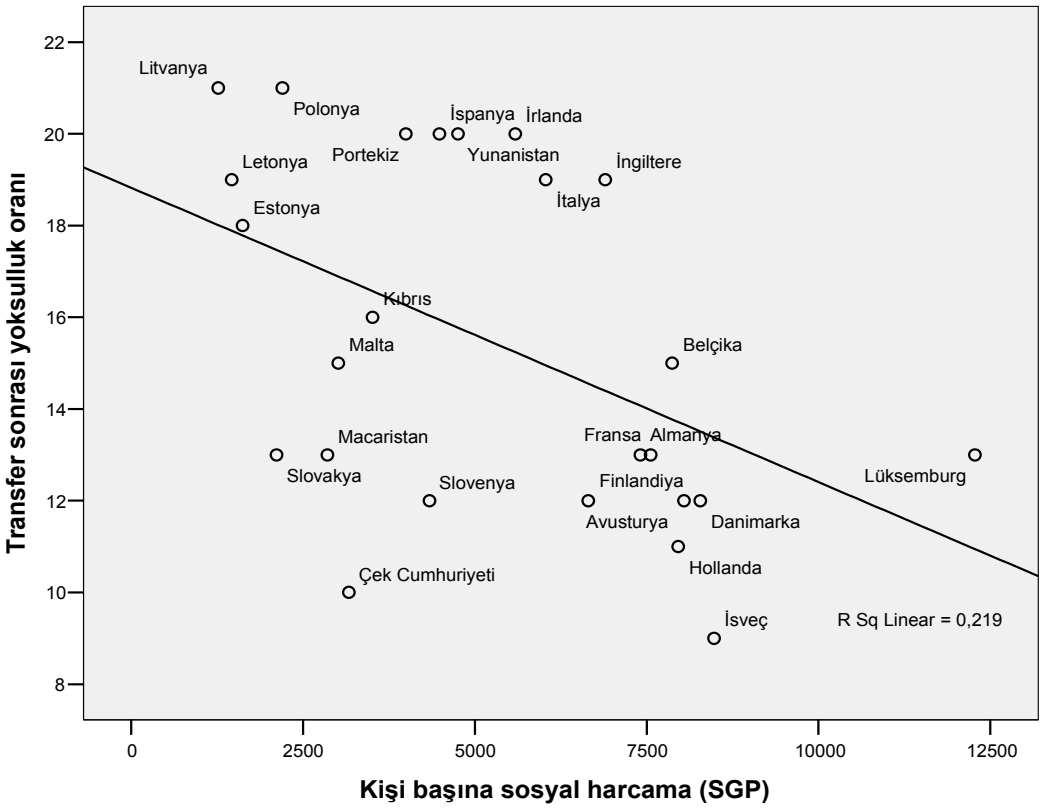
Yüksek bir sosyal harcama düzeyi, genellikle tek başına yüksek bir sosyal koruma anlamına gelmez. Sosyal koruma sisteminin yoksullar lehine yeniden dağılım işlevini ne kadar yerine getirdiği, dolayısıyla yoksulluğu azaltmaya ne kadar katkıda bulunduğu, sosyal harcamanın yapısına bağlıdır. Sosyal harcamanın yapısından kasıt, harcamanın yoksul kesimi ne kadar hedeflediğidir (European Commission, 2005:49).

Grafik 3.3'te AB-25 için hesaplanan, transfer sonrası yoksulluk oranı ile sosyal harcamalar arasındaki ilişki görülmektedir[17]. Söz konusu ilişki, istatistiksel olarak anlamlı ve ters yönlüdür[18]. Ancak, ilişki çok güçlü değildir. Daha fazla sosyal koruma harcaması yapan bazı ülkelerin yoksulluk oranının, daha az harcama yapan bazı ülkelere göre daha fazla olduğu görülmektedir. Özellikle, AB-15 dışındaki yeni üye ülkelerin sosyal koruma harcamaları ve yoksulluk oranları, bazı AB-15 ülkelerine göre daha düşüktür.

[17] Birinci bölümde de değinildiği gibi yoksulluk bir çok faktör tarafından belirlenir. Sosyal transferler ise, bu faktörlerden biridir. Burada yalnızca sosyal transferler ile yoksulluk arasındaki ilişkiye bakılacaktır.

[18] Korelasyon katsayısı -0,468 olup, korelasyonun anlamlılık düzeyi (p değeri) 0,05'ten daha küçük olduğu için, bu iki değişken arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki vardır.

Grafik 3.3. AB-25'te Yoksulluk ve Sosyal Transfer Harcamaları

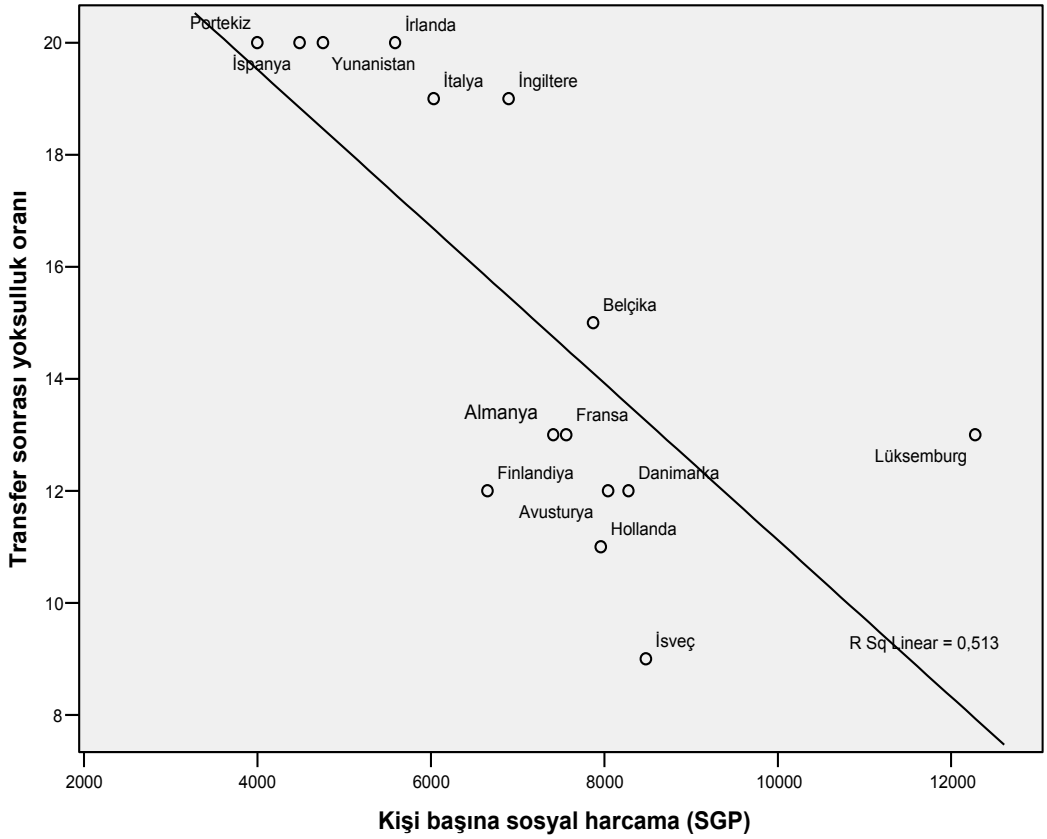


Kaynak: EUROSTAT verileriyle yazarın kendi hesapları.

Yalnızca AB-15 ülkeleri için söz konusu ilişkiye bakılacak olursa, AB-25'tekine kıyasla daha güçlü bir ilişkinin olduğu görülmektedir[19]. Avusturya, İsveç, Danimarka, Fransa, Almanya gibi yoksulluk oranları düşük olan ülkeler kişi başına sosyal harcamaları da fazla olan ülkelerdir. AB-25'e bakıldığında ise, örneğin Çek Cumhuriyeti'nin kişi başı sosyal harcaması söz konusu ülkeler kadar olmamasına karşın, Çek Cumhuriyeti'nde yoksulluk bu ülkeler seviyesindedir. Bu durum, özellikle bazı yeni üye olan ülkelerin transfer öncesi yoksulluk oranlarının daha düşük olmasından ve/veya transferlerin daha etkin kullanılıyor olmasından kaynaklanıyor olabilir.

[19] Korelasyon katsayısı -0,716 olup, korelasyonun anlamlılık düzeyi (0,003) 0,05'ten daha küçük olduğu için, bu iki değişken arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki vardır.

Grafik 3.4. AB-15'te Yoksulluk ve Sosyal Transfer Harcamaları



Kaynak: EUROSTAT verileriyle yazarın kendi hesapları.

Sonuç olarak, sosyal harcama ve yoksulluk arasında AB ülkeleri için ters yönlü ve istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki bulunmuştur[20]. Sosyal harcamaları daha fazla olan ülkeler, yoksulluğu daha düşük olan ülkelerdir. Ancak, görüldüğü gibi, aynı veya daha az sosyal harcama (GSYİH'nın oranı olarak), farklı ülkelerde, farklı yoksulluk sonuçları ile karşılık bulabilmektedir. Çünkü, burada sadece sosyal harcama tutarı ve yoksulluk arasındaki ilişkiye bakılmaktadır. Oysa, yoksulluğu etkileyen diğer faktörlerin ve yapılan sosyal harcamanın ne kadar etkin kullanıldığının da irdelenmesi gerekir. Bunun için ise, fert veya hane bazında mikro analizlerin yapılması gerekmektedir.

[20] Burada sosyal transferler ve yoksulluk arasında bulunan söz konusu ilişki, Forster and D'ercole (2005:29)'nin, Timonen (2005:5)'in çalışmalarındaki sonuçlarla da paraleldir.

3.2. Türkiye'de Sosyal Transferler

Bu bölümde, Türkiye'deki sosyal transfer bileşenleri ile sosyal harcama tutarları yer almaktadır. Sosyal transfer bileşenleri; primli ve primsiz rejim ayrımı ile ESSPROS sınıflandırması çerçevesinde ele alınacaktır. Türkiye'de ESSPROS sınıflandırması çerçevesinde yayınlanmış bir sosyal harcama verisi henüz mevcut değildir. Ancak, TÜİK tarafından EUROSTAT işbirliği ile bir çalışma başlatılmıştır. Bu bölümde, TÜİK tarafından gerçekleştirilen söz konusu çalışmanın en güncel sonuçları sunulacaktır. Ancak, TÜİK tarafından bulunan bu harcama tutarının kapsam eksikliği olduğundan, bütçe rakamları çerçevesinde de sosyal harcama tutarı verilecektir.

3.2.1. Türkiye'de sosyal transfer bileşenleri

3.2.1.1. Primli ve primsiz sistem çerçevesinde sosyal transferler

Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi primli ve primsiz rejim olarak iki bileşenden oluşmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye'deki sosyal transferleri de primli ve primsiz sistem olarak iki grupta toplayabiliriz. Primli rejim, sosyal güvenlik sisteminin esasını teşkil etmekte olup, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), T.C. Emekli Sandığı ve Bağ-Kur tarafından yürütülmektedir. İşçilerin sosyal güvenliği 17.07.1964 tarihli 506 sayılı Kanun ile, memurların sosyal güvenliği (emeklilik açısından) 08.06.1949 tarihli 5434 sayılı Kanun ile, bağımsız çalışanların sosyal güvenliği 02.09.1971 tarihli 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu ile düzenlenmiştir. Ayrıca 506 sayılı Kanunun geçici 20. maddesi ile varlıklarını sürdüren Banka ve Sigorta Sandıkları ile, 17.10.1983 tarihli 2925 ve 2926 sayılı Kanunlarla tarımda çalışan işçi ve işveren de SSK ve Bağ-Kur kanalıyla sisteme alınmıştır. 20.05.2006 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile SSK, T.C. Emekli Sandığı ve Bağ-Kur Genel Müdürlükleri lağvedilerek Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) şemsiyesi altına alınmıştır.

Kutu 3.1 Sosyal Güvenlik Kavramı (Sosyal Sigorta-Sosyal Hizmet ve Yardım)

Sosyal güvenlik, toplumun bütün bireylerinin hiç bir ayırım ve ayrıcalık gözetilmeksizin ekonomik ve sosyal bakımdan bugünlerinin ve yarınlarının güvence altına alınmasıdır (DPT, 1977:11). Sosyal güvenlik, doğumu itibarıyla ekonomik yönden güçsüzleri, insanca yaşamak için yeterli geliri olmayanları korumayı amaçlamıştır. Bir toplum içinde yaşayan bu kişilerin ihtiyaçlarını kendilerinin sağlaması olanaksız olduğundan işverenlerin daha doğrusu ekonomik yönden güçlü olanların katkısı zorunludur. Böylelikle toplumdaki ekonomik eşitsizlikler bir ölçüde azaltılmış ve sosyal adaletin sağlanmasına yardımcı olunmuş olur. O halde, sosyal güvenliğin bir amacı da toplumda gelirlerin yeniden dağıtılmasıdır (Tuncay, 2000:4).

Devlet, sosyal güvenlik ödevlerini, sosyal sigortalar, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar aracılığıyla gerçekleştirir. Bu anlamda, sosyal güvenlik bir üst kavramdır; sosyal sigortalar, bu üst kavramı oluşturan önemli bir müessesedir ve sigorta ilkelerine uygun olarak işlediği için, primli rejim adıyla da anılır. Sosyal güvenlik kavramının kapsamı içinde, devlet katkısı ile çalışan ve kısaca primsiz rejim adı verilen sosyal yardım ve gözetme yükümü de vardır (Tunçomağ, 1990:6). Primsiz rejim, genellikle primli rejimin kapsamı dışında kalmış, sosyal korumaya en fazla gereksinimi bulunanlara hizmet götürmeyi amaçlar. Bu yönüyle, sosyal bütünleştirme işlevini üstlenerek, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması ilkesini yaşama geçirir. Primli sistemin aksine, primsiz sistemin belirleyici özelliğini, yardımlardan yararlananların, bu yardımlar için yapılan giderlere katılmamaları oluşturur. Bu rejimin finansmanı sadece devlet bütçesinden karşılanır. Primsiz rejim çerçevesinde başvurulan en yaygın yöntemler, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerdir (Güzel ve Okur, 2002:567).

En geniş anlamı ile sosyal yardım, yerel ölçüler içinde asgari seviyede dahi kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından ellerinde olmayan nedenlerden dolayı yoksun kalmış kişilere, resmi kuruluşlar veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak yarı resmi veya gönüllü kuruluşlarca muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak yapılan ve kişileri en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirmek amacını taşıyan parasal ve nesnel sosyal gelirden oluşan bir sosyal güvenlik yöntemi ve bir sosyal hizmet alanıdır (DPT, 2001:51). 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu'na göre sosyal hizmetler ise, kişi ve ailelerin kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi, manevi ve sosyal yoksunluklarının giderilmesine ve ihtiyaçlarının karşılanmasına, sosyal sorunlarının önlenmesi ve çözümlenmesine yardımcı olunmasını ve hayat standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünüdür. Sosyal yardımlarda esas olan muhtaçlık iken, sosyal hizmetlerden muhtaç olmayan kesim de yararlanabilir. Çünkü, sosyal hizmetlerde esas olan topluma uyumdur.

Ülkemizde primli rejim kapsamında; emeklilere yapılan ödemeler, ölüm (dul ve yetim) aylıkları, malüllük, geçici ve sürekli iş göremezlik aylıkları, gebelik, doğum ve emzirme yardımı, aile yardımı ödeneği, işsizlik ödeneği, işsiz sigortalılara

yönelik diğer ayni ödemeler, kıdem tazminatı ödemeleri ve sağlık sigortası hizmetleri yer almaktadır.

Primsiz rejim kapsamında ise, esas olarak sosyal hizmet ve yardımlar bulunurken, 1005 sayılı "İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun" ve 3292 sayılı "Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkına Kanun" uyarınca yapılan yardımlar, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu uyarınca harp malüllerine yapılan ödemeler ve 2330 sayılı "Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun" uyarınca terör mağdurlarına yapılan ödemeler de primsiz rejim kapsamındadır. Sosyal yardımlar dışındaki primli ve primsiz rejim programlarında esas olan muhtaçlık değildir.

Primsiz rejim kapsamındaki sosyal yardım ve hizmetler bir çok kurum ve kuruluş tarafından yürütülmektedir. Sosyal hizmetlerin yürütülmesinin usul ve esasları 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanununda düzenlenmektedir. Sosyal hizmetler alanında yerel yönetimler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları da doğrudan veya dolaylı yükümlülüklere sahiptir. Söz konusu Kanuna göre, sosyal hizmet programlarının uygulanmasında korunmaya muhtaç çocuk, muhtaç sakat ve muhtaç yaşlıya öncelik tanınır. 2828 sayılı Kanun çerçevesi dışında kalan sosyal hizmetlerin başlıcaları ise, sağlık hizmetleri ve konut yardımlarıdır.

Ülkemizdeki sosyal yardım uygulamaları; SGK tarafından 2022 sayılı Kanun gereğince 65 yaş ve üzeri muhtaç kişilere yapılan ödemeler ile özürlülere bağlanan aylıklar, Sağlık Bakanlığı tarafından yapılan herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayan muhtaç vatandaşlar için 3816 sayılı Kanun ile düzenlenen yeşil kart ödemeleri[21], Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM), Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından yapılan yardımlar aracılığıyla yerine getirilmektedir. Ayrıca, belediyeler ile bir takım gönüllü kuruluşların da bu alanda hizmetleri bulunmaktadır.

[21] 1.10.2008 tarihinden itibaren 5754 sayılı Kanun gereğince SGK'ya devredilmektedir.

3.2.1.2. ESSPROS çerçevesinde sosyal transfer bileşenleri

Yukarıda ESSPROS kapsamındaki sosyal harcama bileşenlerinin içerikleri verilmişti. Buna göre, Türkiye'de bu alandaki en önemli harcama kalemleri ESSPROS sınıflandırmasına uygun bir biçimde sınıflandırılırsa, aşağıdaki sonuçlar elde edilebilir.

a. Sağlık harcamaları:

- Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olanlar sağlık sigortasından yararlanabilmektedir.
- Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayan muhtaç vatandaşlar için 3816 sayılı Kanun ile düzenlenen yeşil kart sistemi mevcuttur.
- İş kazası veya meslek hastalığı sonucu geçici işgöremezlik aylığı ödenmektedir.

b. Yaşlılık ödemeleri:

- Belli bir yaşa ulaşması nedeniyle çalışma gücü azalan sigortalıya iş hayatından çekilerek yaşamını sürdürme ve dinlenme olanağını sağlamak amacıyla (Güzel ve Okur, 2002:295) emekli aylığı bağlanmaktadır.
- Emekli olan memurlara bir defaya mahsus emekli ikramiyesi ödemesi yapılır. Gerekli şartları taşıyorsa işçilere de kıdem tazminatı ödemesi yapılır.
- T.C. Emekli Sandığı tarafından 2022 sayılı "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun" gereğince 65 yaş ve üzeri muhtaç kişilere, 1585 gösterge rakamının memur maaşlarına uygulanan katsayı ile çarpımından bulunacak tutar kadar (2007 yılı Temmuz ayı itibarıyla 76,63 YTL) aylık bağlanmaktadır.
- T.C. Emekli Sandığı ve SHÇEK bünyesindeki huzurevleri ve yaşlı bakım ve rehabilitasyon merkezlerinde yaşlılara yönelik hizmetler bulunmaktadır.
- Toplu taşımada yaşlılar için yapılan indirimler gibi yaşlılara yönelik diğer hizmetler de mevcuttur.

c. Dul-yetimlere yönelik ödemeler:

- T.C. Emekli Sandığı iştirakçileri için dul-yetim aylığı adı altında, Bağ-Kur ve SSK sigortalıları için ölüm aylığı adı altında, iştirakçinin ölümü, ilgili Kanunlarda sayılan hallerden birine giriyorsa, ölüm tarihinde aylığa hakkı olan dul ve yetimlerine (eş, çocuklar, anne ve baba) dul-yetim aylığı bağlanmaktadır.

- Bağ-Kur sigortalılarının ölümü halinde, dul ve yetimleri toptan ödeme[22] ile cenaze ödeneğinden; SSK sigortalılarının ölümü halinde, eş ve çocukları, ölüm toptan ödemesi, evlenme ve cenaze ödeneği ile sosyal yardım zammından; T.C. Emekli Sandığı iştirakçilerinin ölümü halinde ise, eş ve çocukları, ölüm yardımı ile evlenme yardımından yararlanmaktadır.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun yürürlüğe girmesi ile dul-yetimlere yönelik yukarıda sayılan ödemeler 5510 sayılı Kanun'da öngörüldüğü şekilde gerçekleştirilecek ve büyük oranda tüm sigortalılar için eşit olarak yararlanılabilir hale getirilecektir.

d. Özürlülere yönelik ödemeler:

- Çalışma gücünü kısmen veya tamamen yitiren sigortalıya maddi destek sağlamak için, sigorta kuruluşları tarafından malüllük aylığı ödenmektedir.

- SSK sigortalıları için, malüllük aylığı almakta olan sigortalıların çalışma gücünün artması ihtimali varsa, kendi mesleklerinde veya yeni bir meslekte çalışmalarını sağlamak amacıyla, Kurum tarafından tıbbi bakım ve mesleki eğitime tabi tutulmaları olanaklıdır.

- SSK'ya tabi sigortalı çalışıp malül olan sigortalılara, sosyal yardım zammı verilebilmekte, yol parası ve zorunlu giderleri karşılanabilmektedir.

- 2022 sayılı "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun" uyarınca özürlülere özürlülük derecelerine göre aylık bağlanmaktadır (2007 yılı Temmuz ayı itibariyla özürlülük derecesine göre aylık tutarlar, 153,26 YTL ve 229,89 YTL).

[22] Ölen sigortalının hak sahiplerine ölüm aylığı bağlanamaması durumunda, ölen sigortalının ödemiş olduğu primler hak sahiplerine toptan olarak geri verilir.

- 5378 sayılı Kanun uyarınca, görme, ortopedik, işitme, dil-konuşma, ses bozukluğu, zihinsel ve ruhsal özürlü çocuklardan özel eğitim değerlendirme kurulları tarafından, özel eğitim ve rehabilitasyon merkezlerine devam etmeleri uygun görülenlerin eğitim giderleri Devlet tarafından karşılanmaktadır.

- 5378 sayılı Kanunun 22. maddesi ile özürlünün sahip olduğu bir evin Emlak vergisinden istisna tutulması hükme bağlanmıştır.

- 5378 sayılı Kanunun 30. maddesi uyarınca, sosyal güvencesi bulunmayan, bakıma muhtaç özürlülerden ailesini kaybetmiş olanlar ile ailesi ekonomik veya sosyal yoksunluk içinde bulunanlara evlerinde veya SHÇEK tesislerinde bakım hizmeti verilmektedir. SHÇEK dışında bakılanların iki aylık net asgari ücret tutarına kadar olan masrafları SHÇEK tarafından karşılanmaktadır.

- 5378 sayılı Kanunun 32. maddesiyle, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanununda değişiklik yapılarak; özürlülerin eğitimleri, meslekleri, günlük yaşamları için özel olarak üretilmiş her türlü araç-gereç ve özel bilgisayar programları katma değer vergisinden istisna tutulmuştur.

- Harp malülü[23] askerse bir üst rütbeden, sivil ise bulunduğu veya bulunabileceği derecenin bir üst derecesi üzerinden vazife-harp malüllüğü aylığı bağlanır. Harp malülleri kamu vasıtalarında muvazzaf olduğu ordu mensupları gibi indirimli ücret öderler, çocuklardan biri her yıl başarılı olmak koşuluyla devlete ait yatılı ortaöğretim kurumlarında parasız okutturulur, yaşamak için gerekli çabayı göstermekten yoksun ve kimsesiz olanlar, Harp Malülleri Yurdunda parasız barındırılır.

- Milli mücadeleye iştirak eden ve bu sebeple kendilerine İstiklal Madalyası verilmiş bulunan Türk vatandaşları ile 1950 yılında Türk Tugayının Kore'ye ayak bastığı Ekim ayında başlamak ve 1953 yılı Pan-Munjon Ateşkes Anlaşmasına kadar Kore'de fiilen savaşa katılmış olan Türk Vatandaşlarına ve 1974 yılı Temmuz ayında

[23] 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu'nun 64. maddesine göre; vazife malüllüğü hali, savaşta, ateş altında, savaş bölgelerindeki hareket ve hizmet sırasında, harbe hazırlık döneminde, düşman silahlarının etkisiyle, askeri iç tedip veya sınır hareketleri sırasında, görevli olarak uçuş sırasında, görevli olarak denizaltı gemisinde veya dalgıç kıtasında bulunduğu sırada TBMM kararıyla veya milletlerarası anlaşmalar gereğince Türk Silahlı Kuvvetlerine bağlı, asker veya sivil personelin, yurt içinde veya yurt dışında meydana çıkmışsa harp malüllüğü söz konusudur.

1 inci ve Ağustos ayında 2 nci Barış Harekatına Kıbrıs'ta fiilen görev alarak katılmış olan Türk vatandaşlarına, hayatta bulundukları sürece, vatani hizmet tertibinden 5750 gösterge rakamının her yıl Bütçe Kanunu ile tespit edilen memur maaş katsayısı ile çarpılmasından bulunacak miktarda aylık bağlanır (01.01.2008 tarihi itibarıyla 284,5 YTL). Yukarıda belirtilenlerden herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan gelir veya aylık bağlanmadığı gibi, zorunlu olarak sosyal güvenlik kurumlarından birine tâbi olmayı gerektiren bir işte de çalışmadığını belgelemek suretiyle yazılı talepte bulunan hak sahiplerinin aylıkları ise yazılı taleplerinin SGK Başkanlığının kayıtlarına geçtiği tarihi takip eden aydan geçerli olmak üzere ve bu durumları devam ettiği müddetçe 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan 30 günlük net asgarî ücret tutarı (dul eşler için bu tutarın % 75'i) esas alınarak ödenir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun yürürlüğe girmesi ile özürlülere yönelik yukarıda sayılan sosyal sigorta kapsamındaki hizmetler, 5510 sayılı Kanunda düzenlendiği şekilde uygulanmaya başlanacak ve büyük oranda tüm sigortalılar için eşit olarak yararlanılabilir hale getirilecektir.

e. Aile yardımları:

- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 49. maddesi uyarınca sigortalı sayılan kadına analık sigortası kapsamında geçici iş göremezlik ödeneği verilmektedir.

- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 46. maddesi uyarınca gebelik ve doğum para yardımı ile Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 47. maddesi uyarınca, sigortalı kadına veya sigortalı olmayan karısının doğum yapması dolayısıyla sigortalı erkeğe, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) tarafından onanacak tarifeye göre her çocuk için emzirme yardımı yapılır. 657 sayılı Kanun'un 207. maddesi gereğince, Devlet memurlarından çocuğu dünyaya gelenlere doğum yardımı ödeneği verilir.

- T.C. Emekli Sandığı iştirakçilerinden evli bulunanlara aile yardımı ödeneği verilir. Bu yardım, memurun çalışmayan eşi ve çocukları için

öngörülmüştür. Memurun ikiden fazla çocuğu varsa, yardım sadece iki çocuk için verilir.

- 4857 sayılı İş Kanunu 74. maddesi uyarınca kadın işçilerin doğumdan önce sekiz ve doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam onaltı haftalık süre için çalıştırılmamaları esastır. Yine aynı maddede, kadın işçilere bir yaşından küçük çocuklarını emzirmeleri için günde toplam birbuçuk saat süt izni verilir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun yürürlüğe girmesi ile aileye yönelik yukarıda sayılan hizmetler, 5510 sayılı Kanun'da öngörüldüğü şekilde gerçekleştirilecek ve büyük oranda tüm sigortalılar için eşit olarak yararlanılabilir hale getirilecektir.

f. İşsizlik ödemeleri:

- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunun 48. maddesi uyarınca, sigortalı işsizlere, bu Kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde, işsizlik ödeneği, hastalık ve analık sigortası primleri ödemesi yapılırken, yeni bir iş bulma ve meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi hizmetleri sağlanır.

- 4857 sayılı İş Kanununun 14. maddesi uyarınca, bu Kanuna tabi işçilerin hizmet akitlerinin bu Kanunda belirtilen bir takım sebepler dışında feshedilmesi veya kadının evlendiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde kendi arzusu ile sona erdirmesi veya işçinin ölümü sebebiyle son bulması hallerinde işçiye (geride kalanlarına) kıdem tazminatı ödenir.

- Aktif işgücü piyasası programları kapsamında, kişinin beceri düzeyini geliştirip, istihdam edilebilirliğini artırarak daha iyi bir iş bulabilmesi veya daha fazla kazanabilmesine yönelik faaliyetler yer almaktadır. Söz konusu programlar; istihdam hizmetleri ve idaresini, işgücü piyasası stajını, gençlere yönelik özel programları, özürlülerin istihdamına yönelik önlemleri ve sübvanse edilmiş istihdam programlarını kapsamaktadır.

- 26 Mayıs 2008 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile daha önce sadece sigortalı işsizlerin yararlandığı; iş bulma, danışmanlık hizmetleri,

mesleki eğitim, işgücü uyum ve toplum yararına çalışma hizmetlerinden genel olarak Türkiye İş Kurumu'na (İŞKUR) kayıt yaptıran tüm işsizlerin yararlanmasına imkan sağlanmaktadır.

- 26 Mayıs 2008 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile işsizlik ödeneği miktarının hesaplanmasında asgari ücretin neti değil brütünün baz alınacağı hüküm altına alınmakta ve böylelikle sigortalı işsizlerin halen almakta oldukları işsizlik ödeneğinde yaklaşık yüzde 40 oranında artış sağlanmaktadır.

g. Konut yardımları ve sosyal dışlanma harcamaları: Bu kapsamda, yukarıdaki bileşenler içinde yer almayan ancak sosyal harcama niteliği taşıyan harcamalar bulunmaktadır. Bunlar arasında;

- SYDTF tarafından yapılan yardımlar,
- SHÇEK tarafından yapılan yardımlar,
- Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından yapılan yardım ve hizmetler,
- Doğrudan gelir desteği kapsamındaki ödemeler
- Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) tarafından muhtaç öğrencilere verilen burslar yer almaktadır.

Bunların yanısıra, mahalli idareler ile sivil toplum kuruluşlarının da yaptığı sosyal transferler de bulunmaktadır.

Sonuç olarak, sosyal harcamaları, hem primli-primsiz sistem ayrımında hem de ESSPROS'a uygun bir biçimde sınıflandıracak olursak Tablo 3.1 oluşmaktadır.

Tablo 3.1. Türkiye'de Sosyal Harcama Bileşenleri

Primli sistem	Primsiz sistem		
	Sosyal Hizmet	**Sosyal Yardım**	**Diğer**
Yaşlılık ödemeleri • Emekli aylıkları • Emekli ikramiyeleri *Dul-yetim ödemeleri* • Dul-yetim aylığı • Dul-yetimler için toptan ödeme, cenaze ödeneği yapılan evlenme yardımı *Aile yardımları* • Analık sigortası kapsamında verilen geçici işgöremezlik ödeneği • Gebelik, doğum ve emzirme yardımı • Aile yardım ödeneği *İşsizlik ödemeleri* • İşsizlik ödeneği • İşsizlere yönelik diğer ayni ödemeler • Kıdem tazminatı ödemeleri *Sağlık Yardımları* • Sağlık sigortası hizmetleri • Malüllük aylığı • Geçici ve sürekli işgöremezlik ödeneği • Malüllük aylığı alanlar için yapılan diğer ayni ödemeler	*Yaşlılık ödemeleri* • Huzurevleri ve yaşlı bakım ve rehabilitasyon merkezlerindeki hizmetler, *Özürlülere yönelik ödemeler* • 5378 sayılı Kanun uyarınca, özürlü çocukların özel eğitim giderlerinin karşılanması, • 5378 sayılı Kanun uyarınca özürlünün sahip olduğu bir evin Emlak vergisinden istisna tutulması, • 5378 sayılı Kanun gereğince sosyal güvencesi bulunmayan, bakıma muhtaç özürlülerden ailesini kaybetmiş olanlar ile ailesi ekonomik veya sosyal yoksunluk içinde bulunanlara verilen bakım hizmeti, • 5378 sayılı Kanun uyarınca, özürlülerin eğitimleri, meslekleri, günlük yaşamları için özel olarak üretilmiş her türlü araç-gereç ve özel bilgisayar programlarının katma değer vergisinden istisna tutulması	*Yaşlılık ödemeleri* • 2022 sayılı Kanun gereğince 65 yaş ve üzeri muhtaç kişilere yapılan ödemeler, *Özürlülere yönelik ödemeler* • 2022 sayılı Kanun uyarınca özürlülere özürlülere bağlanan aylıklar, *Sağlık Yardımları* • Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayan muhtaç vatandaşlar için 3816 sayılı Kanun ile düzenlenen yeşil kart ödemeleri, *Diğer harcamalar* • SYDGM tarafından yapılan yardımlar • SHÇEK tarafından yapılan yardımlar • Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından yapılan yardımlar • MEB tarafından muhtaç öğrencilere verilen burslar	*Özürlülere yönelik ödemeler* • 5434 sayılı Kanun gereğince ödenen vazife-harp malüllüğü aylığı, • 1005 sayılı Kanun uyarınca yapılan ödemeler *Aktif İşgücü Piyasası Programları çerçevesinde yapılan ödemeler* *Doğrudan gelir desteği kapsamındaki ödemeler*

3.2.2. Türkiye'de sosyal transfer harcamaları

Bu bölümde Türkiye'deki sosyal harcamalar, ESSPROS sınıflandırması ile analitik bütçe sınıflandırması çerçevesinde ele alınacaktır. Ancak, bunların yanısıra OECD ülkeleri için derlenen, OECD Sosyal Harcama Veritabanı (SOCX) ve DPT tarafından Türkiye için derlenen sosyal harcama istatistikleri de mevcuttur. SOCX'un yapısı, ESSPROS'a oldukça benzemektedir. DPT tarafından derlenen ve 2007 ile 2008 yılları Programlarında[24] yayımlanan sosyal harcamalar ise, kamu kesimi açısından eğitim, sağlık ve sosyal koruma bileşenlerini kapsamaktadır.

[24] Bkz. 2007 Yılı Programı syf. 221, 2008 Yılı Programı syf. 239.

3.2.2.1. ESSPROS sınıflandırması çerçevesinde sosyal transfer harcamaları

TÜİK tarafından, ESSPROS sınıflandırmasına uygun sosyal harcama tutarlarının derlenmesine yönelik başlatılan çalışma çerçevesinde, Türkiye'de sosyal korumaya yönelik verilerin, AB ülkeleriyle karşılaştırma yapılabilecek standartlarda, ESSPROS tanım ve sınıflandırmalarına uygun olarak, 2009 yılından itibaren her yıl düzenli olarak yayımlanması ve EUROSTAT'a gönderilmesi hedeflenmektedir.

Bu kapsamda EUROSTAT'a ilk veri transferi Ağustos 2004'te, son veri transferi ise, Eylül 2007'de yapılmıştır. İlk veri transferinden sonra gerek kapsam gerekse kalite eksikliği giderilmeye çalışılmıştır. Ancak, halen bazı sorunlar aşılamamıştır. Çünkü, söz konusu verilerde içerilmeyen, ancak işbirliği yapılması gereken bazı kurum ve kuruluşlar bulunmaktadır. Bugüne kadar işbirliği yapılan kurum ve kuruluşlar; ÇSGB, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, SGK, SYDGM, Türkiye İş Kurumu, SHÇEK, Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB), Vakıflar Genel Müdürlüğü, Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu (YURTKUR), Ankara Büyükşehir Belediyesi, Türkiye Kızılay Derneği ve Mehmetçik Vakfıdır. Ancak, işbirliği yapılan bu kuruluşlardan da sosyal harcama kapsamına girebilecek tüm veriler henüz alınmamıştır.

Kapsam eksikliği ile birlikte, TÜİK tarafından elde edilen yaklaşık diyebileceğimiz sosyal harcama tutarı, 2003 yılında GSYİH'nın yüzde 10,4'üne, 2004 yılında ise yüzde 11,1'ine tekabül etmektedir[25]. Söz konusu harcamanın 2004 yılı için ayrıntılarına bakılacak olursa;

- Sağlık harcamaları GSYİH'nın yüzde 3,5'ini,
- Özürlülük harcamaları GSYİH'nın yüzde 0,3'ünü,
- Yaşlılık ödemeleri GSYİH'nın yüzde 5,7'sini,
- Dul-yetim ödemeleri GSYİH'nın yüzde 1,3'ünü,
- Aile yardım ödemeleri GSYİH'nın yüzde 0,2'sini,
- İşsizlik ödemeleri GSYİH'nın yüzde 0,1'ini,

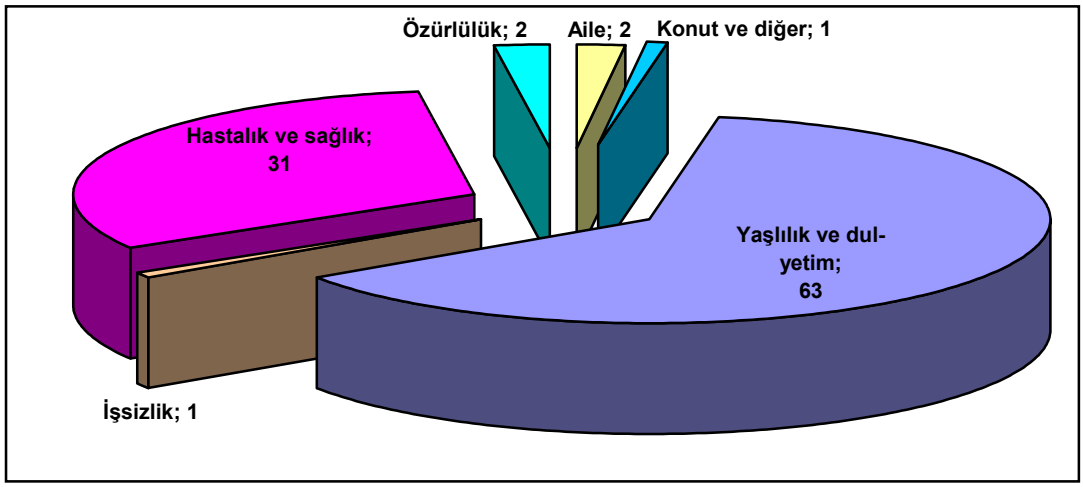
[25] Bu oran içinde idari harcamalar yer almamaktadır.

- Diğer harcamalar ise GSYİH'nın yüzde 0,1'ini oluşturmaktadır.

Sosyal harcamaların en büyük bölümünü, AB'de olduğu gibi yaşlılık ödemeleri oluşturmaktadır. Yaşlılık ödemelerinin de yüzde 97'si emekli aylıklarından oluşmaktadır. Sosyal harcamalar içinde ikinci büyük bileşen ise yine AB'ye benzer bir biçimde, sağlık harcamalarıdır. Sağlık harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı yüzde 31,4'tür. Özürlülük, aile yardımları ve işsizlik ödemelerinin ise sosyal harcamalar içindeki payları oldukça düşüktür. Özürlülük ödemelerinin toplam harcamalar içindeki payı yüzde 2,3 iken; aile ve diğer harcamaların payı yüzde 1,8, işsizlik ödemelerinin payı yüzde 1 ve konut ve diğer harcamaların payı ise yüzde 1'dir.

Grafik 3.5. ESSPROS Çerçevesinde Türkiye'de Sosyal Harcamalar-2004

(Yüzde)



Kaynak: TÜİK

Türkiye'de gelire bağlı transferlerin toplam sosyal harcamalar içindeki oranı, AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında düşük kalmaktadır. Türkiye'de gelire bağlı transferler toplam sosyal transferlerin yüzde 6,9'unu, AB'de ise yüzde 10'unu oluşturmaktadır. Gelire bağlı transferlerin GSYİH içindeki payı ise, AB'de yüzde 2,7 iken, Türkiye'de yüzde 1 civarındadır. Geriye kalan transferler ise, gelir durumundan bağımsız olarak verilmektedir. Yeşil karttan dolayı gelire bağlı transferler en fazla sağlık harcamaları içindedir.

Türkiye'de, sosyal koruma harcamalarının yüzde 65'i nakdi harcamalardan oluşmaktadır. Geriye kalan harcamalar ayni olarak yapılmaktadır. Nakdi ödemelerin

yüzde 92,3'ü, yaşlılık ve ölüm aylıklarından oluşmaktadır. Ayni ödemelerin en büyük bölümünü (yüzde 96,5) ise, sağlık hizmetleri oluşturmaktadır. Geriye kalan ayni ödemeler ise, genellikle sosyal hizmet ve yardım kapsamında yapılmaktadır.

3.2.2.2. Bütçe sınıflandırması çerçevesinde sosyal transfer harcamaları

Türkiye'de bütçe rakamları yoluyla sosyal harcama tutarına ulaşmak için; Merkezi Yönetim Bütçesi, SGK Bütçesi, bütçe dışı fonlar ve mahalli idare bütçelerine bakmak gerekmektedir.

Analitik bütçe sınıflandırmasında devlet faaliyetlerinin türünü gösteren fonksiyonel sınıflandırmadaki birinci düzey kodlardan 10.su olan "sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri" sosyal harcamalara karşılık gelmektedir. Çünkü, söz konusu kod kapsamındaki sosyal korumanın fonksiyonları ve bunların tanımları, ESSPROS'u temel almaktadır (Maliye Bakanlığı, 2004:85). Ancak, ESSPROS'da sağlık hizmetleri, sosyal harcama kapsamında iken, sağlık hizmetleri fonksiyonel sınıflandırmada 10. kod altında değildir. Bu kapsamda, ESSPROS'daki tanıma uygun bir sağlık harcaması tutarına ulaşabilmek için, merkezi yönetim bütçesinden ve SGK'dan yapılan sağlık harcamaları ile yeşil kart harcamalarını ve geçici iş göremezlik ödeneğini ilave etmek gerekmektedir.

Merkezi yönetim bütçesi, mahalli idareler, SGK, İşsizlik Sigortası Fonu ve SYDTF ile mahalli idarelerin 10. koda karşılık gelen harcamalarının toplamı 2006 yılı rakamlarına göre GSYİH'nın yüzde 9,8'ine tekabül etmektedir[26] (DPT, 2007a: 98). Analitik bütçe sınıflandırması kapsamındaki sağlık harcamaları ESSPROS tanımına uygun olmadığından, sağlık harcamaları[27] ayrıca hesaplanıp bu tutara eklenmiştir. Buna göre, analitik bütçe sınıflandırması kullanılarak elde edilen sosyal

[26] Genel devlet harcamalarının fonksiyonel dağılımı hesaplanırken, genel devlet kapsamı içindeki birimler arasındaki transfer işlemlerinde, ilgili transfer tutarlarının, transferi yapan kuruluşta harcama olarak; transfer yapılan kuruluşta da gelir olarak gösterilmemektedir. Böylece, bir kamu geliri, geliri ilk olarak elde eden birimin hesabında gelir; nihai olarak harcayan birimin hesabında da gider olarak yazılmaktadır. Bu çerçevede, özellikle genel kamu harcamalarında genel bütçe gelirlerinden ayrılan pay ve fonların, merkezi yönetim bütçesi harcama bazından temizlenmesi ve kamu kesimine ilişkin ilgili birimlerde ilişkili oldukları fonksiyonel harcama kodlarında gösterilmesi nedeniyle söz konusu fonksiyonel harcama kaleminde düşüş olurken diğer fonksiyonel harcama kalemlerinde artışlar olmuştur (DPT, 2007a: 49).

[27] Sağlık harcamaları içinde merkezi yönetim ile sosyal sigorta kuruluşları tarafından yapılan sağlık harcamaları, yeşil kart harcaması ve geçici iş göremezlik ödenekleri kapsanmış ve SGK genel yönetim giderleri düşülmüştür.

harcamalar 2006 yılı için GSYİH'nın yüzde 13,7'sidir. 2004 yılı için ise, aynı yöntem uygulanarak bulunan sosyal harcama GSYİH'nın yüzde 12,9'dur.

Dolayısıyla, 2004 yılı için TÜİK tarafından elde edilen sosyal harcama tutarı ile bütçeden elde edilen sosyal harcama tutarları birbirlerine yakındır. Bütçeden elde edilen sonuçlarda idari harcamalar da olduğundan, bu tutarın biraz daha yüksek çıkması beklenen bir sonuçtur. Ancak, ESSPROS çerçevesinde TÜİK tarafından derlenen rakamlarda da, her ne kadar tutarı çok fazla değiştirmesi beklenmese de, iki tane sivil toplum kuruluşunun sosyal harcamaları vardır.

Sonuç olarak, Türkiye'deki sosyal harcamanın bileşenler bazındaki yapısı, AB'deki yapı ile benzerlik göstermektedir. Örneğin, en fazla harcama yapılan bileşenin yaşlılık ve sağlık ödemeleri olması gibi. Ancak, 2004 yılında AB'de sosyal harcama miktarı GSYİH'nın 26,2'si iken, Türkiye'de yüzde 12,9'dur[28]. Aynı yıl için göreli yoksulluk oranları ise, AB'de yüzde 16, Türkiye'de yüzde 24,5'tir. Dolayısıyla, daha fazla sosyal harcama yapan AB-25'te, daha az harcama yapan Türkiye'ye göre yoksulluk oranı daha düşüktür. AB-25'te, Türkiye'deki sosyal harcamaya yakın tutarda (GSYİH'nın oranı olarak) harcama yapan ülkeler, Letonya, Litvanya ve Estonya'dır. Ancak, bu ülkelerdeki yoksulluk oranı, Türkiye'den daha düşüktür. Dolayısıyla, Türkiye'nin sosyal transfer sisteminin daha derinlemesine analizinin gerekliliği bu sonuçlardan da anlaşılmakta olup, söz konusu analizler çalışmanın dördüncü ve beşinci bölümlerinde yapılmaya çalışılacaktır.

3.2.3. Türkiye'deki sosyal yardım sistemine detaylı bir bakış

Türkiye'de amacı yoksulluğu azaltmak olan ve AB'de gelire bağlı transferler olarak adlandırılan transfer türleri özellikle sosyal yardımlar kapsamındaki transferlerdir. Muhtaçlık kriterine bağlı olduğundan, sosyal yardımlar, yoksullar için daha büyük bir önem taşımaktadır. Bu kapsamda, bir önceki bölümde sosyal harcama kalemleri sayılırken değinilen primsiz sistem kapsamındaki sosyal yardım niteliğindeki transfer türlerine, bu bölümde daha detaylı değinilecektir.

[28] AB-25 için olan tutarda idari harcamalar yoktur. İdari harcamaları da dahil ettiğimizde sosyal harcama tutarı GSYİH'nın yüzde 27,2'dir.

Sosyal yardımlar, ülkemizde değişik kurum ve kuruluşlar tarafından ayni ve nakdi olarak uygulanmaktadır. Bazı sosyal yardım programları için bir muhtaçlık kriteri söz konusu iken, bazıları için muhtaçlık kriteri yoktur. Ülkemizde başlıca sosyal yardım programları aşağıda sıralanan kuruluşlar tarafından uygulanmaktadır:

a. T.C. Emekli Sandığı (SGK - 2022 sayılı Kanun uyarınca yapılan ödemeler)

b. SHÇEK (Ayni ve nakdi yardımlar)

c. Vakıflar Genel Müdürlüğü (Muhtaç aylıkları, imaret hizmetleri, tedavi hizmetleri, burslar)

d. Sağlık Bakanlığı (Yeşil Kart uygulaması)

e. SYDGM

Ayrıca MEB, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları tarafından da sosyal yardım uygulamaları gerçekleştirilmektedir.

a. T.C. Emekli Sandığı (SGK - 2022 sayılı Kanun uyarınca yapılan ödemeler): Emekli Sandığı, 01.07.1976 tarihli 2022 sayılı "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun" un uygulayıcı kuruluşudur. 2022 Sayılı Kanuna göre, muhtaç olmak koşulu ile, 65 yaşını doldurmuş yaşlılar ile 18 yaşından büyük özürlüler ve kanunen bakmakla yükümlü olduğu 18 yaşını tamamlamamış özürlü yakını bulunan Türk Vatandaşlarına aylık bağlanmaktadır.

65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Özürlü ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkındaki Yönetmeliğe[29] göre, 2022 sayılı Kanun gereğince bağlanan aylıktan daha az geliri olanlar muhtaç sayılmaktadır. Bu Kanun kapsamındaki yardımdan yararlanabilmek için, Kanunda aşağıdaki şartlar aranmaktadır.

- 65 yaşını doldurmuş olmak,
- Kendisine kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmamak,

[29] 20.06.2006 tarih ve 26204 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

- Sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birisinden her ne ad altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlanmamak,
- Nafaka bağlanmamış veya bağlanması mümkün olmamak,
- Mahkeme kararıyla veya doğrudan doğruya kanunla bağlanmış herhangi bir devamlı gelire sahip bulunmamak,
- Muhtaçlığını il veya ilçe idare heyetlerinden alacakları belgelerle kanıtlamış olmak,
- Türk vatandaşı olmak.

Bunun yanısıra, 2022 sayılı Kanunda 5378 sayılı "Özürlüler ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile yapılan değişiklik sonucunda;

- 65 yaşını doldurmamış olmakla birlikte; 18 yaşını dolduran ve kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan ve başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde özürlü olduklarını tam teşekküllü hastanelerden alacakları sağlık kurulu raporu ile kanıtlayanların,
- 65 yaşını doldurmamış olmakla birlikte; 18 yaşını dolduran ve kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan ve herhangi bir işe yerleştirilememiş olan özürlülerin,
- Bakım ilişkisi fiilen gerçekleşmek kaydıyla, kanunen bakmakla yükümlü olduğu 18 yaşını tamamlamamış özürlü yakını bulunanların,

aylıkları 1 Ağustos 2005 tarihinden itibaren yükseltilmiştir. Kanunda, çalışma güçlerini yüzde 40 ile yüzde 69 arasında kaybedenler "özürlü", çalışma güçlerini yüzde 70 ve üzerinde kaybedenler ise "başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde özürlü" olarak tanımlanmaktadır. Buna göre, kişi başına aylık tutarları, özürlüler için ve kanunen bakmakla yükümlü olduğu 18 yaşını tamamlamamış özürlü yakını olanlar için 2, başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde özürlü olanlar için ise 3 katına çıkarılmıştır[30].

[30] 2006 yılı Eylül ayına kadar yüzde 70 ve üzeri özür derecesine sahip olanlar için aylıkları, yüzde 40-69 arası özür derecesine sahip olanlarla aynı miktarda ödenmiştir. Eylül 2006'dan itibaren yüzde 70

Tablo 3.2. 2022 Sayılı Kanun'a Göre Yapılan Ödemeler ve Kişi Sayısı

Yıllar	Yaşlı		Özürlü (%40 ila %69 arası özür derecesi olanlar)		Özürlü (%70 ve üzeri özür derecesi olanlar)		Toplam kişi sayısı
	Aylık tutar (YTL)	Kişi sayısı	Aylık tutar (YTL)	Kişi sayısı	Aylık tutar (YTL)	Kişi sayısı	
2002	24,49	746.468	24,49	193.780	24,49	68.598	1.008.846
2003	51,45	770.204	51,45	204.332	51,45	72.805	1.047.341
2004	57,92	792.046	57,92	79.811	57,92	220.600	1.092.457
2005	64,48	938.677	128,96	84.072	193,44	243.519	1.266.268
2006	69,35	927.077	138,70	82.891	208,05	233.910	1.243.878
2007*	76,63	903.283	153,26	92.904	229,89	247.987	1.244.174

Kaynak : T.C. Emekli Sandığı
*: Aylık tutarlar Temmuz 2007 itibarıyla.

Tablo 3.2'den görüleceği üzere, 2022 sayılı Kanun gereğince yapılan bu yardım türünden, toplamda 1 milyondan fazla kişi yararlanmaktadır. Özürlülere yapılan aylık ödemeler 2005 yılından bu yana artış göstermekle birlikte, yaşlılara yapılan ödemeler oldukça düşük bir seviyededir. Nitekim, söz konusu aylık, TÜİK tarafından yayınlanan bir kişilik hanenin gıda ve gıda dışı harcamalarını içeren yoksulluk sınırının altındadır.

b. SHÇEK (Ayni ve nakdi yardımlar): SHÇEK, 28.09.1986 tarih ve 19235 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Ayni Nakdi Yardım Yönetmeliği" hükümleri çerçevesinde sosyal yardım yapmaktadır. Söz konusu yönetmeliğe göre, yardımlardan yararlanabilecek olanlar;

- Korunma kararlı kuruluşta bakılan çocuklardan ailesi yanında bakılabilecek olanlar,
- Korunma kararlı sırada bekleyen çocuklar,
- Hakkında korunma kararı alınmak talebiyle başvuruda bulunulup, korunma kararı alınmaksızın ekonomik destek ile ailesi yanında bakılabilecek durumda olan çocuklar,

ve üzeri özür derecesine sahip olanlar için aylıklar 3 kat olarak ödenmeye başlanmış ve 2 kat olarak ödendiği dönemlere ait farklar da verilmiştir.

- Doğal afetler nedeniyle ekonomik yoksunluk içine düşmüş olan aileler veya yakınlarını kaybederek kimsesiz ve korunmasız kalmış kişiler,
- Olağanüstü bir felaket, hastalık veya kaza geçirerek belirli bir süre kendisinin ve geçindirmekle yükümlü bulunduğu aile fertlerinin temel ihtiyaçlarını karşılayamayacak durumda olanlar ile hayati tehlike arz eden ve ameliyat gerektiren durumlarla karşılaşan kişiler,
- Korunma kararı olup da yaş sınırlarını tamamlamaları nedeniyle yetiştirme yurtlarından ayrılan çocuklar,
- Korunma kararı olmamakla birlikte eğitimine devam edemeyecek durumda olan ilk ve orta öğretim öğrencileridir.

Yapılan yardımlarda, korunmaya muhtaç çocuğa, muhtaç özürlü ve yaşlıya, öncelik tanınır. Yapılan ayni ve nakdi yardımlarda, yardımdan yararlanacak kişinin yaşadığı bölgenin sosyo-ekonomik özellikleri göz önünde bulundurulur. Yardımlar geçici nitelikte olabileceği gibi, 1 yıl ve daha uzun süreli de olabilir. Ayni ve nakdi yardım hizmetlerinin yürütülmesinde görevli sosyal hizmet uzmanları veya ihtiyaçlar doğrultusunda görevlendirilecek sosyal hizmet kuruluşları bünyesindeki çalışanlar tarafından, kişilerin aile ve çevre şartları ile sosyal ve ekonomik durumlarını kapsayan bir inceleme yapılır ve sosyal inceleme raporu düzenlenir. Yönetmeliğe göre, yapılacak yardımın türü ve miktarı hazırlanan sosyal inceleme raporu sonucunda belirlenir.

Nakdi sosyal yardım miktarı, en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) yüzde 40'ı kadardır. Bu miktar, 2002 yılında aylık 59,8 YTL iken, 2005 yılında 128,9 YTL'ye, 2006 yılında ise 166,1 YTL'ye yükselmiştir. 2007 yılı Ağustos ayı itibarıyla aylık miktar 183,73 YTL'dir.

Tablo 3.3. SHÇEK'in Ayni-Nakdi Yardımlarından Yararlanan Kişi Sayısı ve Aylık Ödeme Tutarı

Yıllar	Yararlanan Kişi Sayısı	Toplam Ödeme (YTL)
2002	24.257	5.233.236
2003	13.253	9.910.000
2004	19.707	11.484.000
2005	19.735	15.980.800
2006	27.319	41.000.000
2007	28.681	48.255.000

Kaynak: SHÇEK

a. Vakıflar Genel Müdürlüğü (Muhtaç aylıkları, imaret hizmetleri, tedavi hizmetleri, burslar): 227 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Vakıflar Genel Müdürlüğüne sosyal yardım ve sosyal hizmetlerde bulunma görevi verilmiştir. Bu görev, Muhtaç Aylığı ve Vakıf İmaret Yönetmeliği hükümleri aracılığıyla yerine getirilmektedir. Bu kapsamda, Vakıflar Genel Müdürlüğü muhtaç durumda bulunanlar ile özürlülere aylık bağlamakta, imaret hizmeti vermekte, muhtaç hastaların tedavi giderlerini karşılamakta, muhtaç öğrencilere burs vermekte veya herhangi bir sebeple zor durumda kalanlara sosyal yardım yapmaktadır. Söz konusu yönetmeliğe göre, aylık bağlanacak ve imaret hizmetlerinden yararlanacak olanlar**;**

- sosyal güvenlik kurum ve kuruluşlarının herhangi birisinden her ne isim altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlanmayan,
- mahkeme kararı ile veya doğrudan doğruya kanunla bakıma alınmayan veya herhangi bir gelire sahip olmayan,
- nafaka bağlanmayan veya bağlanma ihtimali bulunmayan,
- menkul ve gayrimenkul malı mevcut olmayan veya olupta bunlardan elde edeceği yıllık gelirleri toplamının aylık ortalaması bu Yönetmelikle bağlanacak aylık miktarını geçmeyen,
- başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde sakat, âma ve işsiz bulunanlar (çalışma gücünü yüzde 40'ın üzerinde kaybeden),
- annesi, babası veya annesi ya da babası olmayan muhtaç çocuklardır.

Aylık miktarı, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen ve memur taban aylıklarına uygulanan taban aylığı katsayısının 400 gösterge rakamı ile

çarpımından elde edilecek miktardır. Aylık bağlanacak muhtaç özürlü ile yetim sayısı her yıl Maliye Bakanlığının görüşü alınarak, Vakıflar Genel Müdürlüğünce belirlenmektedir. 2002 yılında muhtaç özürlü ve muhtaç yetim kişilerin her birine aylık olarak 115,3 YTL verilirken, 2007 yılı itibarıyla söz konusu aylık 239,2 YTL'ye yükseltilmiştir.

Tablo 3.4. Vakıflar Genel Müdürlüğü Tarafından Yapılan Sosyal Yardımlar

Yıllar	Muhtaç aylığı		İmaret hizmeti		Fakir tedavi hizmeti		Muhtaç öğrenci bursları		Topl. kişi sayısı
	Kişi sayısı	Toplam tutar (Bin YTL)	Kişi sayısı	Toplam tutar (Bin YTL)	Kişi sayısı	Toplam tutar (Bin YTL)	Kişi sayısı	Toplam tutar (Bin YTL)	
2002	1.054	1.459	20.285	5.183	6.246	377	-	-	27.585
2003	1.215	2.305	25.965	14.373	9.789	542	-	-	36.969
2004	1.607	3.510	50.705	44.536	6.272	371	-	-	58.584
2005	2.557	6.392	51.705	54.071	5.128	304	-	-	59.390
2006	3.642	7.770	155.455	61.352	4.313	568	3.000	351	166.410
2007	4.287	11.617	149.030	98.261	6.020	568	10.000	2.002	169.337

Kaynak: Vakıflar Genel Müdürlüğü

b. Sağlık Bakanlığı (Yeşil Kart uygulaması): Sağlık Bakanlığı tarafından 3816 sayılı "Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun" uyarınca, muhtaç vatandaşlara sağlık yardımları yapılmaktadır. 3816 sayılı Kanun, hiç bir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında olmayan ve sağlık hizmetleri giderlerini karşılayacak durumda bulunmayan Türk vatandaşlarının bu giderlerinin Genel Sağlık Sigortası uygulamasına geçilinceye kadar Devlet tarafından karşılanması amacını taşımaktadır.

Yeşil karttan yararlanabilecek kişiler;

- hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında bulunmayan,
- 3816 sayılı Kanunun öngördüğü usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek aylık geliri veya aile içindeki gelir payı (hane gelirinin hanede yaşayan kişi sayısına bölünmesi suretiyle elde edilen gelir) 4857 sayılı İş Kanununa göre belirlenen asgari ücretin vergi ve sosyal sigorta primi dışındaki miktarının 1/3'ünden az olan,

- Türkiye'de ikamet eden Türk vatandaşlarıdır.

Yeşil kart uygulaması çerçevesinde sağlık hizmetlerinden yararlanmak isteyen kişilerin talepleri illerde İl İdare Kurulu, ilçelerde İlçe İdare Kurulu tarafından karara bağlanmaktadır. İl idare kurulu, vali yardımcısının başkanlığında, defterdar, milli eğitim, sağlık, tarım ve bayındırlık müdürlerinden; ilçe idare kurulu ise kaymakam başkanlığında aynı birimlerin ilçe teşkilatı temsilcilerinden oluşmaktadır.

Yeşil kart uygulaması kapsamında yapılan toplam harcama miktarı, tüm sosyal yardım programları içinde en fazla olanıdır. 2002 yılında yeşil kart kapsamında yapılan harcama 160 milyon YTL iken, bu tutar 2006 yılında 2.908 milyon YTL'ye yükselmiştir.

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunun yürürlüğe girmesi (1 Haziran 2008) ile birlikte, Yeşil Kart uygulaması kapsamındaki kişiler genel sağlık sigortalısı olarak kabul edilecek ve bu kişilere sağlanan sağlık yardımları yine devlet tarafından karşılanacaktır.

c. **SYDGM:** SYDGM, 1986 yılında 3294 sayılı Kanunla kurulan SYDTF'nin yürütücü organıdır. SYDTF'nin kuruluş amacı; yoksulluk içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici önlemler alarak, gelir dağılımının iyileştirilmesine katkı sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir. Fon'un yürütme organı niteliğinde olan SYDTF Genel Sekreterliği 5263 sayılı Kanun ile SYDGM'ye dönüştürülmüştür. SYDGM yardım faaliyetlerini, 3294 sayılı Kanunla, bütün il ve ilçelerde kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) aracılığıyla yürütmektedir. Şu anda 81 il ve 850 ilçemizde 931 adet vakıf vardır.

3294 sayılı Kanunun hedef kitlesindekiler;

- Yoksulluk içinde ve muhtaç durumda bulunan,
- Kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına bağlı olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve geliri olmayan,

- Geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim olanağı sağlanması halinde topluma yararlı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişilerdir.

SYDGM'nin başlıca faaliyetleri aşağıda sıralanmaktadır.

- Periyodik yardımlar: Periyodik yardımlar, SYDV'lerin cari harcamaları ile ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan vatandaşlarımızın temel ihtiyaçlarının mahallinde karşılanmasına yönelik çeşitli sosyal yardımların yapılması amacıyla, il ve ilçe SYDV'lere periyodik olarak SYDTF'den her ay aktarılan kaynaktır.

- Sağlık yardımları: Sağlık yardımları kapsamında, yeşil kartlı ve yeşil kartı olmayan ödeme güçlüğü içindeki vatandaşlara yönelik olarak "Sağlık Destek Programları" ile Şartlı Nakit Transferi kapsamında okul öncesi çocuklarını düzenli sağlık kontrollerine götüremeyen ailelerin ya da düzenli sağlık kontrollerini yaptıramayan anne adaylarının ekonomik yönden desteklenmesi gibi faaliyetler yürütülmektedir.

- Eğitim yardımları: Eğitim yardımları, her eğitim ve öğretim yılının başlangıcında ilköğretim ve ortaöğretimde okuyan dar gelirli aile çocuklarının kırtasiye, önlük gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması için SYDTF'den gönderilen kaynağı, 8 yıllık temel eğitim kapsamında yer alan taşımalı eğitim uygulamasında okulların bulunduğu merkezlere taşınan yoksul öğrencilere öğle yemeği verilmesini, özürlü öğrencilerin ücretsiz taşınmasını, öğrenci yurdu işletme giderini ve okul çağındaki çocukların okula devam etmeleri şartına bağlı olarak verilen şartlı nakit transferi programlarını içermektedir.

- Proje destekleri: Bu kapsamda, ilgili diğer kamu kuruluşları ile işbirliği halinde gelir getirici ve istihdam yaratıcı projelere destek verilmektedir. Bunlar arasında, kırsal alanda sosyal destek projesi, sertifikalı tarım işçileri projesi, bilişim çırakları projesi ve yoksullar için gelir getirici küçük ölçekli projeler gibi farklı alanlarda proje çalışmaları yer almaktadır.

- Çeşitli sosyal yardımlar: SYDTF bütçesinden, gereksinimi olanlara, doğal afet, terör, yangın, bayram vb. gibi özel durumlara özgü yardımlar da yapılmaktadır. Bunların başında gereksinimi olan ailelere bedelsiz olarak verilen kömür yardımları gelmektedir.

Tablo 3.5. SYDTF'nin Harcamaları

	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Tutar (Bin YTL)	Yüzde	Tutar (Bin YTL)	Yüzde	Tutar (Bin YTL)	Yüzde	Tutar (Bin YTL)	Yüzde	Tutar (Bin YTL)	Yüzde	Tutar (Bin YTL)	Yüzde
Periyodik yardımlar	96.613	10,8	108.964	16,7	158.617	11,8	194.053	14,9	221.602	15,9	295.112	20,9
Sağlık yardımları	158.692	17,8	251.632	38,6	499.607	37,1	141.486	10,8	9.879	0,7	6.414	0,5
Eğitim yardımları	208.911	23,4	219.963	33,7	410.098	30,4	438.737	33,6	476.191	34,1	472.064	33,4
Proje destekleri	11.703	1,3	9.254	1,4	87.709	6,5	113.625	8,7	88.769	6,4	153.623	10,9
Diğer sosyal yardımlar	129.676	14,5	46.877	7,2	63.714	4,7	99.130	7,6	160.285	11,5	149.259	10,6
SRAP harcamaları*	3.313	0,4	8.162	1,3	121.581	9,0	316.880	24,3	436.925	31,3	328.435	23,2
Diğer giderler	283.287	31,8	7.138	1,1	6.520	0,5	484	0,0	1.049	0,1	8.850	0,6
TOPLAM	892.195	100,0	651.990	100,0	1.347.846	100,0	1.304.395	100,0	1.394.700	100,0	1.413.757	100,0

Kaynak: SYDGM
*: Sosyal Riski Azaltma Projesi kapsamındaki Türkiye katkısı ve ŞNT uygulamasının finansmanında ortak olunan bölümü içermektedir.

SYDGM, Sağlık Bakanlığı'ndan sonra en fazla sosyal yardım harcaması yapan kurumdur. SYDTF bütçesinden en büyük pay, eğitim yardımlarına ayrılmaktadır. 2005 yılından önce yeşil kartlı hastaların ayaktan tedavi giderleri SYDTF bütçesinden karşılandığı için, sağlık harcamaları da toplam SYDTF harcamaları içinde önemli bir orana sahipti. Ancak, 2005 yılında yeşil kartlı hastaların ayaktan tedavi giderlerinin de Sağlık Bakanlığı tarafından karşılanmaya başlanması üzerine, SYDTF bütçesinden sağlık harcamalarına ayrılan oran azalmıştır.

Bir işte çalışmayan, düşük ücretle kayıtdışı çalışan kesimler veya prim ödeme gücüne sahip olmayanlar sosyal sigorta sistemi içinde yer alamamakta, bu kesimlerin sosyal yardım sistemi aracılığıyla desteklenme ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Türkiye için sosyal yardım kuruluşları tarafından yapılan toplam sosyal yardım harcamaları, 2002 yılında GSYİH'nın yüzde 0,5'i iken, 2006 yılında yüzde 0,99'a yükselmiştir (DPT, 2007b: 230-231). Ancak, sosyal yardımlara ayrılan kaynağın artmasına ve bu alanda yeni bir takım düzenlemeler yapılmasına karşın, sosyal yardım sistemi sosyal güvenlik sisteminin boşluklarını tam olarak dolduramamakta, ortak kriter ve

standartlardan yoksun dağınık bir yapı arz etmektedir. Bu dağınık yapının yanısıra, sosyal yardım işlevini yerine getiren kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon ve işbirliği eksikliği de bulunmaktadır. Bütün bunlar, sosyal yardımların etkinliğini düşürmekte, gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaşmasını zorlaştırmaktadır.

Tablo 3.6. Türkiye'deki Sosyal Yardım Programlarındaki Muhtaçlık Kriterleri

Yardım yapan kuruluş ve yardım türü	Muhtaçlık kriteri
T.C. Emekli Sandığı-SGK (2022 sayılı Kanun uyarınca yapılan ödemeler)	Her yıl genellikle Bütçe Kanunu ile belirlenen gösterge rakamının (2008 yılı Ocak ayı itibarıyla 1.600) Devlet memurlarının aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpılması sonucu bulunacak tutardan daha az gelire sahip olmak.
SHÇEK (Ayni ve nakdi yardımlar)	Belirli bir muhtaçlık kriteri yoktur. Kişilerin aile ve çevre şartları ile sosyal ve ekonomik durumlarını kapsayan sosyal inceleme raporu sonucu yardımın türü ve miktarı belirlenir.
Vakıflar Genel Müdürlüğü (Muhtaç aylıkları, imaret hizmetleri, tedavi hizmetleri, burslar)	657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen ve memur taban aylıklarına uygulanan taban aylığı katsayısının 400 gösterge rakamı ile çarpımından elde edilecek miktardan daha az geliri olanlar.
Sağlık Bakanlığı (Yeşil Kart uygulaması)	3816 sayılı Kanunun öngördüğü usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek aylık geliri veya aile içindeki gelir payı (hane gelirinin hanede yaşayan kişi sayısına bölünmesi suretiyle elde edilen gelir) 4857 sayılı İş Kanununa göre belirlenen asgari ücretin vergi ve sosyal sigorta primi dışındaki miktarının 1/3'ünden az olan.
SYDGM	Belirli bir kriter bulunmamaktadır. Başvuru sahibinin sosyal incelemesi sonucu muhtaç olup olmadığına ve yapılacak yardım türüne karar verilmektedir.

SOSYAL TRANSFERLERİN GELİR VE YOKSULLUKLA İLİŞKİLERİ

4. SOSYAL TRANSFERLERİN GELİR VE YOKSULLUKLA İLİŞKİLERİ

Bir önceki bölümde sosyal harcama tutarları verilirken, sosyal harcamanın yoksul ve yoksul olmayanlar arasında ne şekilde dağıtıldığı veya yoksulların hangi transferlerden daha çok yararlandığı gibi konular analiz edilememiştir. Bu analizin yapılabilmesi için, HBA ham verilerinin kullanılması gerekmektedir. Bu bölümün amacı, Türkiye'deki sosyal transferleri, HBA ham verilerini kullanarak analiz etmektir. Sosyal transferlerin; gelirle olan ilişkisi, gelir eşitsizliğine etkisi, yoksul kesime ne kadar ulaştığı, ulaştığı kesimin işgücü piyasasındaki durumu, en yoksul kesimin yararlandığı transfer türleri gibi hususlar bu bölümde ele alınacaktır[31].

4.1. Türkiye'de Sosyal Transferlerin Gelir ve Gelir Eşitsizliği ile İlişkileri

Sosyal transferlerin yoksulluğu azaltma rolünün altında temel olarak azalan geliri tamamlama görevi yatmaktadır. Bu nedenle, gelir azaldıkça transferlerin artması beklenir. Bu durum ayrıca, gelir eşitsizliğini azaltıcı yönde bir müdahaledir. Dolayısıyla, transferlerle birlikte gelir eşitsizliğinin de azalması beklenir. Bu bölümde, bu iki hususun Türkiye için ne kadar geçerli olduğu incelenecektir.

4.1.1. Türkiye'de sosyal transferlerin gelirle olan ilişkisi

Gelir ile transferler arasındaki ilişkinin ne yönde ve ne kadar kuvvetli olduğunu görmek için, transferler ile transfer dışı gelir arasındaki korelasyonlara bakılacaktır. Buradaki amaç; transfer alan hanehalklarının, transfer öncesi gelirlerinin, elde ettikleri transferle ne yönde bir ilişkiye sahip olduğunu görmektir. Tablo 4.1'de 2005 yılı için, ücret, yevmiye ve müteşebbis geliri, gayrimenkul ve menkul kıymet geliri ve transfer gelirinin (emekli aylığı hariç ve dahil) toplam gelirle olan korelasyon katsayıları görülmektedir. Gelirle, gelir bileşenleri arasındaki korelasyonlar bulunurken, ilgili gelir bileşeni, toplam gelirden çıkarılmıştır. Aksi takdirde, gelir bileşeninin toplam gelir içindeki payının büyüklüğü korelasyonun yönü ve büyüklüğü konusunda belirleyici olabilmekte ve dolayısıyla amaçlanan analizin sonuçları olduğundan farklı bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

[31] Bu bölümde tek yıl için yapılan analizlerin 2005 yılı dışındaki yıllardan bazı örnekleri de Ek 2'de sunulmaktadır.

Tablo 4.1'e göre gelirin; gayrimenkul ve menkul kıymet gelirlerinin toplamı ile pozitif bir korelasyonu vardır. Dolayısıyla, gayrimenkul ve menkul kıymet geliri dışındaki gelirin fazla oluşu ile gayrimenkul ve menkul kıymet gelirinin fazla oluşu birlikte görülen durumlardır. Ancak gelir, faaliyet geliri (ücret, yevmiye ve müteşebbis geliri) ve transferlerle negatif korelasyona sahiptir. Diğer bir deyişle, faaliyet gelirinin fazla oluşu, faaliyet dışı gelirin az oluşu ile birlikte görülmektedir. Beklenildiği gibi, transfer dışı gelirin az olması ile, transferlerin fazla olması da birlikte ortaya çıkan durumlardır. Emekli aylığı hariç transferlerin toplam gelirle ve faaliyet gelirleriyle olan korelasyon katsayısı ise, toplam transferlerin gelirle ve faaliyet gelirleriyle olan korelasyon katsayılarından daha düşüktür.

Tablo 4.1. Gelir Türlerinin Korelasyonu-2005

	Ücret, yevmiye ve müteşebbis geliri	Gayrimenkul ve menkul kıymet geliri	Transferler	Emekli aylığı hariç transferler	Gelir
Ücret, yevmiye ve müteşebbis geliri	1				
Gayrimenkul ve menkul kıymet geliri	0,155**	1			
Transferler	-0,200**	0,0917**	1		
Emekli aylığı hariç transferler	-0,1225**	0,0223**	0,5314**	1	
Gelir	-0,064**	0,191**	-0,1597**	-0,1406**	1

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.
**: Korelasyon, yüzde 1 anlamlılık düzeyinde istatistiksel olarak anlamlıdır.

Sonuç olarak, transfer dışı gelirin daha az olduğu hanelerde transferler daha fazladır. Transfer dışındaki gelir ile transfer arasındaki ilişkinin negatif oluşu, transferlerin gelir tamamlayıcı rolünü üstlendiğini göstermektedir.

4.1.2. Sosyal transferlerin gelir eşitsizliğine etkileri

Sosyal transferlerin yoksulluk üzerindeki etkilerine geçmeden önce, transferlerin yapısı hakkında daha fazla bilgiye sahip olmak için bu bölümde sosyal transferlerin gelir eşitsizliği üzerindeki etkilerine yer verilecektir. Gelir eşitsizliğinin yoksulluk için belirleyici bir unsur olduğu göz önüne alındığında; gelir eşitsizliğinin yalnızca ne kadar olduğunu bilmek politika oluşturmada yeterli olmamaktadır. Oluşturulacak politikalar, gelir kaynaklarını (faaliyet geliri ve faaliyet dışı gelir gibi) farklı şekillerde etkileyebilir. Gelir eşitsizliğinin hangi gelir türünden kaynaklandığı bilinirse, politika müdahalesi o alana yapılır. Bu nedenle, toplam gelir eşitsizliğinin, gelir kaynaklarına göre ayrıştırılması gerekmektedir. Söz konusu ayrıştırma ile eşitsizliğin yapısı ortaya çıkarılabilecektir. Ayrıca, gelir bileşenlerinde meydana gelecek yüzde 1'lik bir artış, toplam eşitsizliği ne kadar değiştirdiği de bulunabilecektir (Bellu and Liberati, 2006:1). Çalışmanın amacı bakımından, sosyal transferlerin eşitsizlik üzerindeki etkisi, sosyal transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisinin belirlenmesinde ve transferlerin amacına ne kadar ulaştığı hususunda önem taşımaktadır.

Kutu 4.1. Gini Katsayısının Gelir Bileşenleri Bazında Ayrıştırılması

Gelir eşitsizliğine geliri oluşturan bileşenlerin ne kadar katkıda bulunduğuna, Gini katsayısının gelir bileşenleri bazında ayrıştırılması sonucunda karar verilebilir. Gini katsayısının gelir bileşenleri bazında ayrıştırılması Lerman ve Yitzhaki (1985) tarafından önerilmiştir. Söz konusu ayrıştırma Gini katsayısının kovaryans formülüne dayanmaktadır. Gini katsayısı aşağıdaki şekilde ayrıştırılabilir:

$$G = \frac{2}{\bar{y}} Cov(y, F(y)) = \sum_{k=1}^{m} \frac{2}{\bar{y}} Cov(y_k, F(y)) = \sum_{k=1}^{m} S_k R_k G_k \qquad (1)$$

formülasyonda $Cov[y, F(y)] = E[y - \bar{y}].[F(y) - \overline{F(y)}]$

G toplam gelirin Gini katsayısını; F(y), y ile ifade edilen toplam gelirin kümülatif dağılım fonksiyonunu (F(y) en yoksul hane için sıfır, en zengin hane için ise 1 değerini almaktadır); $\bar{y}$ ortalama geliri; m gelir bileşenlerinin sayısını; S_k, k bileşenin toplam gelir içindeki payını; R_k, k bileşeninin Gini katsayısı ile toplam gelirin Gini katsayısı arasındaki korelasyonunu; G_k ise, k bileşeninin Gini katsayısını göstermektedir.

Kutu 4.1. (devam)

R_k, -1 ile +1 arasında değerler almaktadır. Toplam gelirle yüksek ve pozitif korelasyona sahip gelir bileşenlerinin Gini katsayılarının korelasyonları da yüksek olmakta, dolayısıyla R_k değerleri daha yüksek çıkmaktadır. Ancak, örneğin transferler gibi daha küçük gelir bileşenlerinin, büyük ihtimalle negatif Gini korelasyonları bulunmaktadır (Wodon and Yitzhaki, 2002:429).

Gelir bileşeninin toplam eşitsizliğe katkısı $S_kR_kG_k$ kadardır. Dolayısıyla, toplam eşitsizlik, hem gelir bileşeninin toplam gelir içindeki payına, hem gelir bileşeninin kendi içindeki Gini katsayısına hem de kendi içindeki Gini katsayısının toplam gelirin Gini katsayısı ile korelasyonuna bağlıdır.

(1) nolu denklemin her iki tarafını G'ye bölersek aşağıdaki eşitliği elde ederiz:

$$\sum_{k=1}^{m} S_k g_k = 1$$

S_k, yukarıda belirtildiği gibi k bileşeninin toplam gelir içindeki payını göstermektedir. $g_k=R_kG_k/G$ ise, k bileşeninin toplam eşitsizlik içindeki göreceli konsantrasyon katsayısı olarak adlandırılmaktadır. Dolayısıyla, S_kg_k, k bileşeninin toplam eşitsizliğe yaptığı katkıyı ifade etmektedir.

Toplam gelir eşitsizliğinin, gelir bileşenlerine göre esnekliği yani, herhangi bir gelir bileşeninindeki yüzde 1'lik bir artışın toplam gelir eşitsizliğini ne kadar ve ne yönde etkileyeceği de yukarıdaki formülasyonlardan bulunabilir. Bunun için k bileşenine ait toplam gelir olan y_k, $(1+a_k)$ ile çarpılarak a_k sıfıra giderken oluşan eşitliğin limitine bakılırsa, esneklik aşağıdaki şekilde oluşmaktadır:

$$\text{Esneklik=} \quad e_k = \frac{dG}{dm_k}\frac{m_k}{G} = S_k g_k - S_k = S_k[g_k - 1]$$

Diğer koşullar aynı kalmak şartıyla, k bileşeninin miktarındaki artış, eğer g_k 1'den büyükse toplam eşitsizlikte artışa, eğer 1'den küçükse azalışa neden olacaktır.

Dolayısıyla, gelir bileşenlerinin eşitsizlik üzerindeki etkisi; gelir bileşeninin toplam gelir içindeki payına, gelir bileşeninin kendi içindeki eşitsizliğe, gelir bileşeninin kendi içindeki eşitsizliğin toplam eşitsizlikle olan korelasyonuna ve toplam eşitsizliğe bağlıdır. Gelir bileşeninin toplam gelir içindeki payı arttıkça, eşitsizlik üzerindeki etkisi de artar. g_k'nın birden büyük olması durumunda da, k bileşenindeki artış, toplam eşitsizliği artırır.

Tablo 4.2'de 2005 yılı için, gelir türlerinin (maaş, müteşebbis, gayrimenkul, menkul kıymet ve transfer geliri) toplam gelir içindeki payları, konsantrasyon katsayıları, toplam eşitsizliğe katkıları ve esneklik katsayıları yer almaktadır. Buna göre; toplam gelir içinde en fazla paya sahip olan maaş geliri, toplam eşitsizliğin yüzde 43,6'sını oluşturmaktadır. Ancak, konsantrasyon katsayısı 1'den düşük olduğundan, maaş gelirindeki yüzde 1'lik bir artış toplam eşitsizliği yüzde 0,52

oranında azaltmaktadır. Dolayısıyla, maaş geliri gelir içindeki payından dolayı, toplam eşitsizliğe katkıda bulunurken, kendi içindeki eşitsizlik toplam eşitsizlikten daha az olduğundan esneklik katsayısı negatif çıkmaktadır. Müteşebbis gelirinin toplam gelir içindeki payı maaş gelirinden daha düşük olmasına karşın toplam eşitsizliğe yaptığı katkı maaş gelirinden daha fazladır. Müteşebbis gelirinin esneklik katsayısı yüzde 10'dur. Dolayısıyla, müteşebbis gelirlerindeki yüzde 1'lik bir artış, toplam eşitsizliği yüzde 10 oranında artırmaktadır. Gayrimenkul ve menkul kıymet gelirlerine ait esneklik katsayıları da pozitiftir. Dolayısıyla, bu gelir türlerindeki artışlar da, eşitsizliği artırıcı etki yapmaktadır. Çünkü, bu gelir türlerinin konsantrasyon katsayıları birden büyüktür.

Tablo 4.2. Gelir Türlerinin Eşitsizliğe Etkileri-2005

	Toplam gelir içindeki payı (S_k) (yüzde)	Konsantrasyon katsayısı (g_k)	Toplam gelir eşitsizliğine katkısı ($S_k g_k$) (yüzde)	Esneklik katsayısı ($S_k g_k$-S_k) (yüzde)
Maaş	44,1	0,99	43,6	-0,52
Müteşebbis	27,6	1,36	37,6	10,0
Gayrimenkul	2,8	1,46	4,1	1,30
Menkul Kıymet	2,8	1,62	4,5	1,70
Transferler	22,6	0,44	10,0	-12,56
-Grup 1(emekli aylığı)	14,6	0,65	9,5	-5,11
-Grup 2 (emekli aylığı dışındaki primli sistem transferleri)	2,9	0,02	0,1	-2,85
-Grup 3 (yeşil kart ayni yardımı)	1,1	-0,92	-1,0	-2,12
-Grup 4 (yaşlılık maaşı, burs, diğer sosyal yardımlar ve doğ. gel. des)	1,1	0,31	0,3	-0,76
-Grup 5 (ayni yardımlar)	0,1	-0,28	-0,03	-0,13
-Grup 6 (devletten yapılmayan transferler)	2,9	0,32	0,9	-1,96
Toplam	100		100	

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Toplam eşitsizliğin, sosyal transferlere göre esnekliği beklenildiği gibi negatiftir. Transferler, toplam eşitsizliğe yüzde 10 oranında katkıda bulunurken, konsantrayon katsayısının 1'den düşük olması nedeniyle, transferlerdeki yüzde 1'lik bir artış, toplam eşitsizliği yüzde 12,6 oranında azaltmaktadır. Bunun yanısıra, gelir eşitsizliğinin her bir transfer türüne göre de esnekliği negatiftir. Dolayısıyla, her bir transfer türünde yapılacak artışlar toplam eşitsizliği azaltacaktır. Eşitsizliğin, özellikle primli sistem kapsamındaki transferlere karşı esnekliği yüksektir. Bu

durumun nedenlerinden biri, söz konusu transferlerin toplam gelirdeki payının diğer transferlere kıyasla daha yüksek olmasıdır.

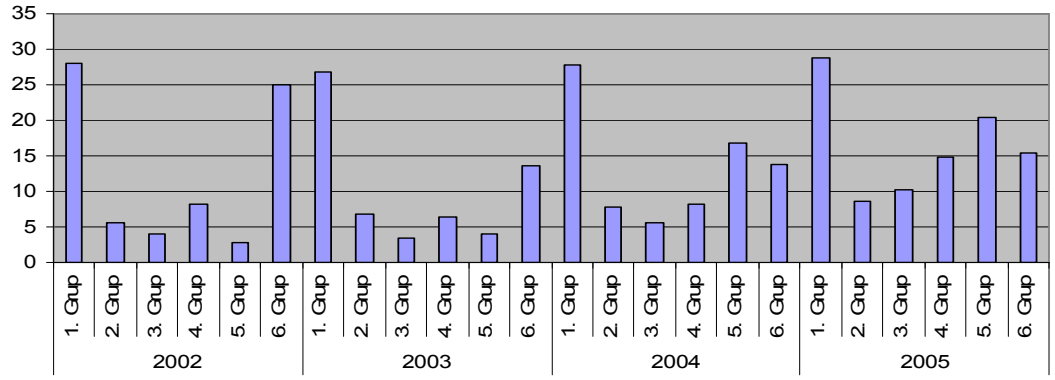
4.2. Toplam Nüfus ile Yoksul Nüfusun Sosyal Transferlerden Yararlanma Durumu

4.2.1. Sosyal transferlerin hanehalkları tarafından elde edilme oranları

Bu bölümde, transfer gruplarının, hanehalklarının ne kadarı tarafından elde edildiği ele alınacaktır. Grafik 4.1'de, her bir transfer grubu için, söz konusu transfer grubundan en az bir transfer alan hanehalklarının, toplam hanehalkları içindeki oranı verilmektedir. Buna göre, hanehalkları arasında en yaygın olan transfer, emekli aylığıdır. Emekli aylığı alan hanelerin, toplam haneler içindeki oranı yaklaşık yüzde 30'dur.

Grafik 4.1. Sosyal Transferlerin Hanehalkları Tarafından Elde Edilme Oranları

(Yüzde)



1. Grup: emekli aylığı, 2. Grup: emekli aylığı dışındaki primli transferler, 3. Grup: yeşil kart ayni yardımı, 4.Grup: yaşlılık maaşı, burs, diğer sosyal yardımlar ve doğrudan gelir desteği, 5. Grup: Ayni Yardımlar, 6. Grup: devletten yapılmayan transferler

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Transfer türleri arasında en az yaygın olan transfer grupları ise; yoksulluğu azaltmayı hedefleyen transferler olan, yaşlılık maaşı, burslar, diğer sosyal yardımlar ve doğrudan gelir desteğinin olduğu 4. grup transferler ile yeşil kart ve ayni yardımlardır. Ancak, 2004 ve 2005 yıllarında söz konusu transferler, hanehalklarına

daha fazla ulaşmaya başlamıştır. Özellikle ayni yardımların hanehalklarına ulaşma oranı, 2004 ve 2005 yıllarında ciddi bir artış göstermiştir.

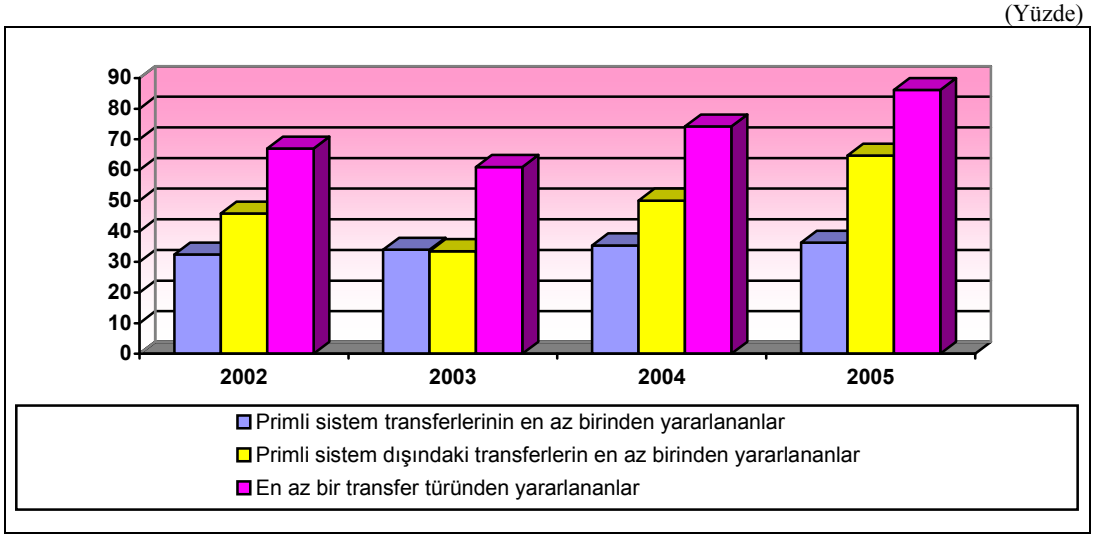
2005 yılı itibarıyla, sosyal transferler arasında en yaygın olanlar, emekli aylığı, ayni yardımlar ve devletten yapılmayan transferlerdir. Ancak bu transferler yoksullara hangi oranda ulaşmaktadır sorusunun cevabı için, tüm hanehalklarına değil yoksul olanlara bakmamız gerekmektedir. Bu husus, takip eden başlıkta ele alınacaktır.

4.2.2. Sosyal transferlerin yoksullar tarafından elde edilme oranları

Transferlerin yoksullar tarafından elde edilmesi, sosyal transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisinin belirlenmesinde ön koşuldur. Grafik 4.2'de, tüm transferler öncesi yoksul olan kesimin ne kadarının, transferlerden yararlandığı görülmektedir. Buna göre, transferler, 2002 yılında yoksul kesimin yüzde 67'sine ulaşırken, 2005 yılında bu oran artarak yüzde 86'ya yükselmiştir. Özellikle, 2004 ve 2005 yıllarında transfer alan yoksulların oranı artmıştır. Söz konusu durumun nedenlerinden biri, bu yıllarda yoksulların sayısındaki azalmadır.

Grafik 4.2. Tüm Transferler Öncesi Yoksul Olan Kesimin Transferlerden Yararlanma Durumu

(Yüzde)



Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Primli sistem kapsamındaki transferlerden yararlanan yoksulların oranı, yıllar itibarıyla çok değişmezken, primsiz sistem kapsamındaki transferlerden

yararlananların oranları 2004 ve 2005 yıllarında artış göstermiştir. 2005 yılında yoksul fertlerin yüzde 65'i primli sistem dışındaki transferlerin en az birinden yararlanmaktadır. Ayrıca, en az bir transfer türünden yararlananların oranının, primli ve primsiz sistem kapsamındaki transferlerden yararlananların oranları toplamından küçük olduğu görülmektedir. Söz konusu durum, yoksul kesimde, hem primli hem de primsiz transferlerden aynı anda yararlananların olduğunu göstermektedir.

4.2.3. Sosyal transferlerin birlikte elde edilme oranları

Sosyal transferlerin elde edildiği hanehalklarında genellikle birden fazla transfer türü elde edilmektedir. Bu bölümde, hangi transfer türünün, hangi transferler ile birlikte elde edildiği incelenecektir. Bu analiz, hem transfer türlerinin kendi aralarındaki ilişkileri hakkında bilgi verecek, hem de ileriki bölümlerde ele alınacak olan, transferlerin yoksulluk üzerindeki etkilerini açıklama konusunda yardımcı olacaktır. Yoksul hanehalkı birden fazla transfer elde ediyor ve elde ettiği transferlerden biri hanenin yoksulluğunu ortadan kaldırıyor olabilir. Hane hem primli hem de yoksulluğu azaltmayı hedefleyen bir primsiz transferi aynı anda elde ediyor olabilir. Primli sistem transferi elde edileceği önceden bilinen bir gelir türü olduğundan, primli sistem transferinden yararlanan hanelerin primsiz sistem transferi de alması, primsiz sistem transferinin etkinliğini azaltabilir. Bu durum, eğer primli sistem kapsamındaki transfer ile hane yoksulluktan kurtuluyorsa gerçekleşir.

Tablo 4.3. Transfer Gruplarının Elde Edildiği Kesimde Diğer Transfer Türlerine Sahip Olma Oranı-2005

(Yüzde)

	Grup1 (emekli aylığı)	Grup2 (emekli aylığı dışındaki primli sistem transferleri)	Grup3 (yeşil kart ayni yardımı)	Grup4 (yaşlılık maaşı, burs, diğer sosyal yardımlar ve doğ. gel. des)	Grup5 (ayni yardımlar)	Grup6 (devletten yapılmayan transferler)
Grup1	100,0	5,6	2,9	12,6	10,3	7,2
Grup2	18,5	100,0	8,3	8,7	15,0	16,1
Grup3	8,1	7,0	100,0	30,4	27,2	26,3
Grup4	24,4	5,1	20,8	100,0	18,7	16,6
Grup5	14,5	6,4	13,6	13,7	100,0	18,9
Grup6	13,5	9,1	17,5	16,1	25,0	100,0

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

2005 yılı sonuçlarına göre, transfer geliri olan hanehalklarının yaklaşık yarısı (yüzde 42,9) transfer türlerinden en az ikisini elde etmektedir[32]. Tablo 4.3'te, her bir transfer grubu için, bu gruptaki transferleri alanların, söz konusu transfer grubu dışındaki hangi transferlerden, hangi oranlarda yararlandığı yer almaktadır. Tablo 4.3'ün yatay olarak okunması gerekmektedir. Örneğin, emekli aylığını yani birinci grup transfer türünü alan kesimin yüzde 5,6'sı, emekli aylığı dışındaki primli sistem transferlerinin de en az birini daha elde etmektedir. Buna karşın, ikinci grup transferlerden yararlananların yüzde 18,5'i emekli aylığı elde etmektedir.

Primli sistem kapsamındaki transferleri alan hanehalklarının en fazla elde ettikleri ikinci transfer türü, ayni yardımlar ile devletten yapılmayan transferlerdir. Yeşil kart ayni yardımı alan kesimin, ikinci bir transfer türü olarak en fazla yararlandığı transfer türleri; dördüncü grup transferler, ayni yardımlar ve devletten yapılmayan transferlerdir. Dolayısıyla, yeşil kart için, beklenen bir sonuçla karşılaşıldığı söylenebilir. Nitekim, hem yeşil kart, hem ayni yardımlar hem de dördüncü gruptaki sosyal transferlerin çoğunluğu, yoksulluğu azaltmayı hedeflemektedir.

Dördüncü grupta yer alan sosyal transferlerin elde edildiği hanehalklarında en yaygın transfer türü, emekli aylığı ve yeşil kart ayni yardımıdır. Ayni yardım alan hanehalkları arasında en yaygın olan transfer türleri de; emekli aylığı, devletten yapılmayan transferler ve dördüncü grup transferlerdir. Dolayısıyla, yoksulluğu azaltmayı hedefleyen bir transfer türü olan ayni yardımların ve dördüncü grup transferlerin, emekli aylığı ile birlikte elde ediliyor olması, bu transfer gruplarının hedef kitlesi açısından, bazı şüpheler doğurmaktadır. Dördüncü grup transferlerin içinde doğrudan gelir desteğinin de oluşu bu durumun önemli nedenlerinden birisidir. Ancak, doğrudan gelir desteğini gruptan çıkarsak bile, bu grubun emekli aylığı ile elde edilme oranı çok düşük değildir (yüzde 11). Yoksulluğu azaltmayı hedefleyen transfer türlerinin özellikle sosyal güvencesi olmayan kesim tarafından elde edilmesi beklenmektedir. Buna karşın, yoksulluğu azaltmayı hedefleyen transfer türlerinden yararlananların bir bölümü emekli aylığı ve diğer primli sistem transferlerinden de yararlanmaktadır. Ancak, daha önce de değinildiği gibi, primli sistem kapsamındaki

[32] Söz konusu oran 2002 yılında yüzde 47,2, 2003 yılında yüzde 46,3 ve 2004 yılında yüzde 52,4'tür.

transferlerden yararlanan kesimde de yoksullar olabilir. Bu nedenle, bu transfer türlerinin elde edildiği kesimlerin yoksulluk durumuna ve bu transferi almasıyla birlikte yoksulluk durumundaki değişime bakmakta fayda görülmektedir.

4.2.4. Sosyal transferlerin elde edildiği kesimin işgücü piyasasındaki durumu

Yukarıda, transferlerin, gelir ve diğer gelir bileşenleri ile olan korelasyonunu verilmişti. Söz konusu korelasyon sonuçlarına göre; hanehalklarının transfer gelirleri ile faaliyet gelirleri arasında ters yönlü bir ilişki vardır. Transferlerin elde edildiği kesimin, çalışıp çalışmadığı, çalışıyorsa işteki durumunun ne olduğu gibi konular bu kapsamda önem kazanmaktadır. Bu bölümde, transferlerin elde edildiği hanehalklarındaki hanehalkı reisinin çalışma durumu ele alınacaktır. Bu şekilde faaliyet gelirinin, hangi transfer türünden etkilendiği de görülebilecektir.

Tablo 4.4'te 2005 yılı için, hanehalkı reisinin çalışıp çalışmama durumuna ve çalışıyorsa işteki durumuna göre hangi transfer türlerinden hangi oranlarda yararlandığı yer almaktadır. Buna göre, emekli aylığı alan hanelerin yüzde 62,3'ünde hanehalkı reisi çalışmamaktadır. Ayrıca, emekli aylığı dışındaki primli sistem kapsamındaki transferlerin elde edildiği hanelerin de yüzde 67,5'inde hanehalkı reisi çalışmamaktadır.

Tablo 4.4. Transfer Türlerinin Hanehalkı Reisinin İşgücü Durumuna Göre Dağılımı-2005

(Yüzde)

	Çalışan					
Gruplar (1)	**Ücretli**	**Yevmiyeli, ücretsiz aile işçisi**	**İşveren**	**Kendi hesabına çalışan**	**Çalışmayan**	**Toplam**
Grup 1	12,2	2,1	3,3	20,1	62,3	**100,00**
Grup 2	14,4	2,9	2,2	13,0	67,5	**100,00**
Grup 3	15,3	21,0	1,3	35,0	27,4	**100,00**
Grup 4	10,0	4,0	4,7	61,7	19,5	**100,00**
Grup 5	44,9	7,9	5,2	23,9	18,0	**100,00**
Grup 6	29,6	7,9	2,4	18,5	41,6	**100,00**

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

(1) Grup 1: emekli aylığı, Grup 2: emekli aylığı dışındaki primli sistem transferleri, Grup 3: yeşil kart ayni yardımı, Grup 4: yaşlılık maaşı, burs, diğer sosyal yardımlar ve doğrudan gelir desteği, Grup 5: ayni yardımlar, Grup 6: devletten yapılmayan transferler.

Yeşil kart ayni geliri, hanehalkı reisinin çoğunlukla çalıştığı haneler tarafından elde edilmektedir. Aynı durum, dördüncü grupta yer alan transferlerden

yararlanan haneler için de geçerlidir. Ancak, bu transferi alan hanelerdeki hanehalkı reisleri genellikle kendi hesabına çalışanlardır. Dördüncü grup transferlerden yararlanan hanelerin hanehalkı reislerinin, büyük çoğunluğunun kendi hesabına çalışıyor olmasının sebeplerinden birisi, bu bileşenin içinde yer alan doğrudan gelir desteği ödemeleridir. Bu transferden yararlanan yüzde 19,5 oranındaki çalışmayan kesim ise, bu transfer türü içindeki yaşlılık maaşından yararlanan yaşlı kesimden kaynaklanmaktadır.

Beşinci grupta yer alan ayni yardımlar ise, en fazla ücretli kesim tarafından elde edilmektedir. Ücretli kesimi, kendi hesabına çalışanlar takip etmektedir. Yukarıda, ayni yardım alan hanelerde en fazla elde edilen ikinci transfer türünün emekli aylığı olduğu bulunmuştu. Dolayısıyla, ayni yardımların en fazla ücretli kesim tarafından elde ediliyor olması söz konusu durumla da paralellik arz etmektedir. Devlet transferleri dışındaki transfer türlerini kapsayan altıncı gruptaki transferler ise, en fazla çalışmayan kesim tarafından elde edilmektedir.

Transfer gelirleri ile faaliyet gelirlerinin ters yönlü hareket ettiği yukarıda verilen korelasyonlarda görülmüştü. Bu bölümde dikkati çeken husus, hanehalkı reisinin çalışmama durumu, en fazla primli sistem kapsamındaki transferlerden yararlanan hanelerde görülmektedir. Bu durumun en önemli nedeni, primli sistem kapsamındaki transferlerin daha yüksek miktarlarda ve daha düzenli olmaları ve/veya primli sistem kapsamındaki transferleri alanların büyük bir bölümünün yaşlarının ilerlemiş olması nedeniyle çalışmamalarıdır. Yoksulluğu azaltmayı hedefleyen transferlerin elde edildiği hanelerde ise, hanehalkı reislerinin çok büyük bir bölümü çalışmaktadır. Dolayısıyla, ülkemiz için, transferlerin işgücü arzını azalttığı yorumunu yapmak çok doğru olmayacaktır.

4.3. Sosyal Transferlerin Yoksullara Ulaşma Oranı

Bu bölümde, transfer türlerinin hedef kitlesine ne kadar ulaştığı hususu incelenecektir. Bunun için de, her bir transfer grubunun elde edildiği kesimin ne kadar yoksul olduğu araştırılacaktır. Bu analizde, transfer alan grubun, transferi almadan önceki yoksulluk durumu esas alınmaktadır.

4.3.1. Transferlerin elde edildiği kesimdeki yoksulluk oranları

Tüm transferlerin amacı yoksulluğu azaltmak olmasa da, transferlerin yoksullar tarafından mı yoksa yoksul olmayanlar tarafından mı daha çok elde edildiğine bakarak, transferlerin yoksulluğu azaltmaya ne kadar yatkın bir yapısı olduğunu görebiliriz. Yukarıda, tüm transferler öncesi yoksul olan kesimin transferlerden hangi oranlarda yararlandığı verilmişti. Bu bölümde, her bir transfer grubunun, yoksul ve yoksul olmayanlar arasında nasıl dağıldığına bakılacaktır.

Tablo 4.5'te, transfer türlerinin elde edildiği kesim içindeki yoksul ve yoksul olmayanların oranları verilmektedir. Bu analiz yapılırken, ilgili transferi alan hanehalklarının, bu transferi elde ettikten sonraki değil, elde etmeden önceki yoksulluk durumuna bakılmıştır. Buna göre, yıllar itibarıyla transfer türlerinin elde edildiği kesimdeki yoksulların oranları değişiklik göstermektedir. Örneğin, birinci grupta yer alan emekli aylığının 2005 yılında ulaştığı kesimin yüzde 36,7'si yoksul iken, yüzde 63,3'ü yoksul değildir.

Tablo 4.5. Transfer Türlerinin Elde Edildiği Kesimlerdeki Söz Konusu Transfer Türleri Öncesi Yoksulluk Durumu

(Yüzde)

Gruplar (1)	2002		2003		2004		2005	
	Yoksul	Yoksul değil	Yoksul	Yoksul değil	Yoksul	Yoksul değil	Yoksul	Yoksul değil
Grup 1	44,5	55,5	52,9	47,1	39,2	60,8	36,7	63,3
Grup 2	37,4	62,6	48,7	51,3	41,2	58,8	34,5	65,5
Grup 3	72,8	27,2	74,3	25,7	77,0	23,0	68,4	31,6
Grup 4 **(2)**	39,5	60,5	44,9	55,1	43,1	56,9	37,4	62,6
Grup 5	37,0	63,0	55,2	44,8	24,1	75,9	24,3	75,7
Grup 6	46,0	54,0	55,8	44,2	46,6	53,4	40,2	59,8
Toplam transferler	50,6	49,4	57,2	42,8	44,1	55,9	43,0	57,0

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

(1) Grup 1: emekli aylığı, Grup 2: emekli aylığı dışındaki primli sistem transferleri, Grup 3: yeşil kart ayni yardımı, Grup 4: yaşlılık maaşı, burs, diğer sosyal yardımlar ve doğ. gel., Grup 5: ayni yardımlar, Grup 6: devletten yapılmayan transferler.

(2) Bu gruptaki transferlerin çoğunlukla yoksul olmayanlar tarafından elde ediliyor oluşu, bu grup içindeki doğrudan gelir desteği ödemelerinden kaynaklanmaktadır. Yalnızca 2005 yılı için doğrudan gelir desteğini bu gruptan ayırabildiğimiz için, 2005 yılı için gruptaki doğrudan gelir desteği dışındaki transfer türlerinin elde edildiği kesimin yüzde 42'sinin yoksul olmadığı görülmektedir.

İkinci grupta yer alan emekli aylığı dışındaki primli sistem transferleri, elde edildiği kesimde nispeten daha az yoksula sahip olan transfer grubudur. Emekli aylığının elde edildiği kesimdeki yoksulların oranı yıllar itibarıyla azalmaktadır. Primli sistem kapsamındaki transferler elde edildikleri hanelerin gelirlerinin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Dolayısıyla, bu transferin verilmediği durumda, fertlerin önemli bir bölümü yoksul duruma düşmektedir. Bu durum, söz konusu transferlerin düzenli ve diğer transferlere göre daha yüksek miktarlarda olmasından kaynaklanmaktadır.

Ulaştığı kesimdeki yoksulların oranı diğer tüm transferlerinkine göre daha fazla olan transfer türü ise yeşil karttır. Dördüncü grupta yer alan devletten yapılan diğer nakdi transferlerin ulaştığı kesimin ise, doğrudan gelir desteği ödemelerinden dolayı yarısından fazlasını yoksul olmayanlar oluşturmaktadır. Ancak, doğrudan gelir desteğini 2005 yılı için gruptan çıkarsak bile, geriye kalan yardımlardan yararlananların yüzde 42'sinin yoksul olmayanlar olduğu görülmektedir. Ayni yardımların ise, 2002 ve 2003 yıllarında ulaştıkları kesimdeki yoksulların oranı daha fazla iken, söz konusu oran 2004 ve 2005 yıllarında düşüş göstermiştir. Yukarıda, ayni yardım alan kesimin sıklıkla elde ettiği diğer transfer türlerinin, primli sistem kapsamındakiler olduğu ve ayni yardımların en fazla ücretli kesim tarafından elde edildiği ifade edilmişti. Dolayısıyla, gerek asgari ücret, gerek kamu-özel işçi ücretleri, gerek memur maaşları ve gerekse emekli maaşlarında 2004 ve 2005 yıllarında yapılan artışlar[33] nedeniyle, hem ayni gelirden hem de primli sistem kapsamındaki transfer türlerinden yararlanan kesimlerin yoksullukları azalmıştır.

Önceki bölümde 2004 ve 2005 yıllarında transferlerden yararlanan yoksul oranının arttığı gösterilmişti. Ancak, bu bölümde, özellikle yoksulluğu azaltmayı hedefleyen transferlerin oransal olarak daha az yoksula ulaştığı görülmüştür. Bu iki durum birbiriyle çelişen durumlar değildir. Daha fazla yoksul, transferlerden yararlanmaktadır. Ancak, transferlerden yararlanan kesim içinde yoksulların oranı daha az görünmektedir. Bu durumun en önemli nedeni, transferlerin ulaştığı

[33] 2004 yılında reel olarak memur maaşları yüzde 2,6, asgari ücret yüzde 24,3, ortalama emekli aylıkları Emekli Sandığı'nda yüzde 4,3, SSK'da yüzde 10,7, Bağ-Kur'da ise yüzde 5,8 oranında artmıştır. 2005 yılında ise, reel olarak memur maaşları yüzde 2,6, asgari ücret yüzde 4,2, ortalama emekli aylıkları Emekli Sandığı'nda yüzde 4,1, SSK'da yüzde 4,2, Bağ-Kur'da ise yüzde 7,7 oranında artmıştır.

yoksulların, transferlerin ulaştığı kesimdeki artıştan daha az artmasıdır. Dolayısıyla, bu transferlerin kendi içinde yeniden dağılımı yapılarak, oransal olarak daha fazla yoksula ulaşması sağlanabilir.

Sonuç olarak, yoksulluğu azaltmayı hedefleyen devlet transferlerinin, hedeflemesinin çok başarılı olmadığı görülmektedir. Dolayısıyla, mevcut transferlerle, yoksullar lehine yeniden dağılım yapılabilme şansı vardır. Altıncı grupta yer alan diğer transferlerin ise, yoksul hedeflemesi diğer birçok devlet transferine göre daha başarılıdır. Tüm transferler birlikte değerlendirildiğinde, toplam transferlerin elde edildiği kesimdeki yoksulların oranının azaldığı görülmektedir. 2004 ve 2005 yıllarında toplam transferlerin elde edildiği kesimin yarısından fazlası yoksul olmayan kesimlerdir. En yaygın transfer türleri olan primli sistem kapsamındaki transferler ile ayni yardımların elde edildikleri kesimde bulunan yoksulların oranının düşük oluşu, toplam transferlerin ulaştığı yoksulların oranının düşük olmasına neden olmaktadır. Yukarıda da gösterildiği gibi, yıllar itibarıyla yoksullar arasında transfer alanların oranında artış olduğundan, 2004 ve 2005 yıllarında transferlerin elde edildiği kesimdeki yoksulların oranının azalmasını daha dikkatli değerlendirmek gerekir. Çünkü, söz konusu yıllarda, transferlerin elde edildiği kesimdeki yoksul oranının azalmasında, hem toplam yoksul sayısındaki azalma hem de toplam transferlerdeki artışın etkisi vardır.

4.3.2. Transferlerin elde edildiği kesimin yoksulluk açıkları

Transferlerin yoksul ve yoksul olmayan kesim tarafından nasıl paylaşıldığına yukarıda değinilmişti. Transferlerin ulaştığı yoksulların, ne kadar yoksul oldukları, diğer bir deyişle yoksulluk sınırından ne kadar uzakta oldukları ise, bu bölümde ele alınacaktır. Söz konusu husus, transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisini belirleyen unsurlardan biridir. Çünkü, transferin ulaştığı yoksul kesimin yoksulluk sınırına yakın oluşu, söz konusu yoksul kesimin az bir transferle yoksulluk sınırına getirilebileceğini gösterir. Buna karşın, eğer transferlerin ulaştığı yoksulların gelirleri, yoksulluk sınırının çok altındaysa, söz konusu yoksul kesimin yoksulluk sınırına getirilmesi daha fazla harcama gerektirecektir.

Tablo 4.6. Transfer Alan Kesimin Ortalama Yoksulluk Açıkları

(Yüzde)

Gruplar (1)	2002	2003	2004	2005
Grup1	26,3	34,5	28,4	26,4
Grup2	26,9	32,9	28,2	29,0
Grup3	21,1	22,4	20,2	21,6
Grup4	18,3	24,4	17,4	19,2
Grup5	14,8	34,6	13,9	15,6
Grup6	22,9	30,4	24,3	24,5

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.
(1) Grup 1: emekli aylığı, Grup 2: emekli aylığı dışındaki primli sistem transferleri, Grup 3: yeşil kart ayni yardımı, Grup 4: yaşlılık maaşı, burs, diğer sosyal yardımlar ve doğrudan gelir desteği, Grup 5: ayni yardımlar, Grup 6: devletten yapılmayan transferler.

Tablo 4.6'da, yıllar itibarıyla, her bir transfer grubunun ulaştığı yoksul kesimin ortalama yoksulluk açığının, yoksulluk sınırına olan oranları yer almaktadır. Söz konusu tablo oluşturulurken öncelikle, her bir transfer grubu için, transfer alan yoksul kesimlerin (transfer öncesi yoksul), yoksulluk sınırına olan uzaklıklarının toplamı hesaplanmıştır. Daha sonra, ortalama bir yoksulluk açığı bulmak için, bulunan toplam açık, söz konusu transferin yoksul yararlanıcılarının sayısına bölünmüştür. Bu şekilde bulunan ortalama açıklar, yıllar itibarıyla kaşılaştırma yapabilmek için, ait olduğu yılın yoksulluk sınırına bölünerek, söz konusu yoksulların ortalama gelirinin yoksulluk sınırının ne kadar altında olduğu bulunmuştur. Dolayısıyla, oranlar büyüdükçe, ilgili transfer türünden yararlanan yoksul kesimin yoksulluk sınırına uzaklığı artıyor demektir. Örneğin, 2005 yılında emekli aylığı alan yoksul kesimin, emekli aylığı öncesi yoksulluk sınırına ortalama uzaklığı, yoksulluk sınırının yüzde 26,4'ü kadardır. Diğer bir deyişle, emekli aylığı alan yoksulların emekli aylığı öncesi ortalama gelirleri, yoksulluk sınırının yüzde 73,6'sı kadardır.

Genel olarak, transferlerin elde edildiği kesimlerin yoksulluk sınırına olan ortalama uzaklıkları, yoksulluk sınırının yüzde 20 ila yüzde 30'u kadardır. Tüm yıllar için, emekli aylığı ve diğer primli sistem kapsamındaki transferlerin elde edildiği kesimin yoksulluk sınırına uzaklığı, yoksulluk sınırının yüzde 30'una yakındır. Buna karşın, primli sistem kapsamı dışındaki transferlerin ulaştığı yoksul kesimin yoksulluk sınırına ortalama uzaklığı yüzde 20 civarındadır.

Özellikle emekli aylığı, düzenli ve daha yüksek miktarda olması nedeniyle, bu transferleri alan kesimlerin gelirlerinin önemli bir bölümünü emekli aylığı oluşturmaktadır. Ayrıca, emekli aylığı alan kesimdeki hanehalkı reisinin genellikle çalışmadığı ve dolayısıyla gelirini başka şekillerde çok fazla artıramadığı da yukarıda belirtilmişti. Dolayısıyla, bu transferler verilmeden önce, bu kesimin yoksulluk sınırının altına inmeleri beklenen bir sonuçtur.

Beşinci grupta yer alan ayni yardımları alan yoksul kesimin ise, 2003 yılı hariç yoksulluk sınırından uzaklığı diğer tüm transferlere göre daha düşüktür. Yukarıda, 2004 ve 2005 yıllarında ayni yardımların elde edildiği kesimdeki yoksulların oranının azaldığından bahsedilmişti. Dolayısıyla, ayni yardımlar 2004 ve 2005 yıllarında hem daha az oranda yoksula ulaşmakta, hem de çok yoksul olan bir kesim tarafından elde edilmemektedir. Ayni yardımların genellikle ücretli kesim tarafından elde ediliyor olması ve elde edildiği kesimde primli sistem transferi yararlanıcılarının da olması, ayni yardımlar öncesi yoksul olan kesimin gelirlerini artırmalarına olanak sağlamaktadır. Bu şekilde, ayni yardımın elde edildiği kesimin, ayni yardım öncesi yoksulluk açığı da düşük kalmaktadır.

Ayni yardım dışında, yoksulluğu azaltmayı hedefleyen yeşil kart ayni yardımı ve dördüncü gruptaki nakdi transferlerin ulaştığı kesimdeki ortalama yoksulluk açığı ise yüzde 20 civarındadır. Söz konusu kesimin ortalama yoksulluk açığı nispeten daha az olduğundan, daha az transferle bu kesim yoksulluk sınırına getirilebilir. Bu transfer türlerinin ulaştığı kesimin ortalama yoksulluk açığı, primli sistem kapsamındaki transferler ile altıncı gruptaki diğer transferlerden bile daha düşüktür. Dolayısıyla, ayni yardımlar da dahil, yoksul kesimin elde ettiği transferler, bu transferleri elde etmeden önce zaten yoksulluk sınırına nispeten yakındır. Ancak, sonuç başka bir bakış açısıyla değerlendirilecek olursa, farklı bir boyut ortaya çıkabilir. Şöyle ki, bu transferleri alan yoksul kesimler gelirlerini başka yollardan artırıyor olabilirler. Önceki bölümlerde de gösterildiği gibi, söz konusu transferlerden yararlanan kesimdeki hanehalkı reislerinin büyük bir bölümü çalışmaktadır. Bu da, söz konusu transferlerin genellikle düzensiz ve dolayısıyla hanehalkı için güvenilebilir bir gelir kaynağı olmamasından kaynaklanmaktadır. Primli sistem kapsamındaki transferler daha düzenli ve yüksek miktarlı olduğundan, bu transferler

yararlanıcıları için önemli bir gelir kaynağı olmakta ve bu kişiler gelirlerini başka yollardan artırma gereğini diğer yoksul kesim kadar duymamaktadır. Nitekim, ileriki bölümlerde gösterileceği gibi, emekli aylığı elde edildiği kesimdeki yoksulların büyük bir bölümünü yoksulluktan kurtarmaktadır.

4.4. Yoksulluk Durumuna Göre Yoksul Kesimin Yararlandığı Transfer Türleri

Bu bölümün amacı, mevcut durumda yani transfer sonrası yoksul olan kesimin elde ettiği transfer türlerini tespit etmektir. Bu şekilde, hangi transfer türüne müdahale edilirse, yoksulluğun değişebileceği bulunabilir. Bu bölümün, transferlerin yoksullara ne kadar ulaştığının incelendiği bir önceki başlıktan farkı, burada transfer elde ettikten sonra, yani mevcut durumda yoksul olanların hangi transfer türlerinden yararlandıklarının incelenmesidir. Bir önceki alt başlıkta ise, transferlerin elde edildiği kesimde, transfer öncesi yoksulluğun ne kadar olduğu incelenmiştir. Dolayısıyla, bir önceki alt bölüm transfer öncesi, bu bölüm ise transfer sonrası yoksulluğu esas almaktadır.

4.4.1. En yoksul kesimin elde ettiği transfer türleri

Transferler, ulaştıkları kesimdeki yoksulların yoksulluğunu çok değiştiremeyebilir. Hatta, bazı kesimler transfer elde etseler dahi yoksulluk sınırına çok uzakta yaşamaya devam edebilirler. Bu transferlerin hangileri olduğu bilinirse, en yoksul kesimlerin yoksulluklarının azaltılabilmesi için, hangi transfer türlerine müdahale edilmesi gerektiği anlaşılabilir. Bu bölümde, en yoksul olan kesimin (transfer sonrası) almış olduğu transfer türlerine bakılacaktır. En yoksul kesim olarak ise, *geliri yoksulluk sınırının yarısından daha az olanlar* esas alınacaktır.

Tablo 4.7'de 2003 ve 2005 yılları için, tüm transferler sonrası en yoksul olan kesimin ne kadarının transferlerden yararlandığı ve hangi oranlarda hangi transfer türlerinden yararlandıkları yer almaktadır. Yukarıda gösterildiği gibi, yoksul kesimin transferlerden yararlanma oranları, 2004 ve 2005 yıllarında artış göstermiştir. Dolayısıyla, yıllar arasında bazı farklılıklar olduğundan, 2004 öncesi bir yıl, 2004 sonrası da bir yıl alınarak tablo oluşturulmuştur.

Tablo 4.7. En Yoksul Kesimlerin Elde Ettiği Transfer Türleri

(Yüzde)

Gruplar (1)	2003	2005
Grup1	8,6	1,1
Grup2	2,5	4,0
Grup3	2,2	26,2
Grup4	8,1	21,3
Grup5	17,1	25,1
Grup6	18,6	20,4
En az bir transfer geliri olanlar	44,8	69,9

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.
(1) Grup 1: emekli aylığı, Grup 2: emekli aylığı dışındaki primli sistem transferleri, Grup 3: yeşil kart ayni yardımı, Grup 4: yaşlılık maaşı, burs, diğer sosyal yardımlar ve doğrudan gelir desteği, Grup 5: ayni yardımlar, Grup 6: devletten yapılmayan transferler.

En yoksul kesimde yer alanlardan transfer alanların oranı, 2003 yılından 2005 yılına artış göstermiştir. Nitekim, söz konusu kesimin elde ettiği transfer türlerine ilişkin oranlar da, 2005 yılında genel olarak daha yüksektir. 2003 yılında primli sistem kapsamındaki transferler en yoksul kesimin yüzde 11,1'i (8,6+2,5) tarafından elde edilirken, 2005 yılında bu oran düşüş göstermiştir. Dolayısıyla, primli sistem kapsamındaki transferleri elde ettikten sonra da yoksulluk sınırına çok uzakta olanların oranı azalmıştır. Yukarıda da değinildiği gibi, 2003 yılından 2005 yılına özellikle emekli maaşlarında önemli iyileşmelerin olması bunun en önemli nedenidir.

2003 yılında, en yoksul kesim, yoksulluğu hedefleyen transfer türlerinden daha az yararlanırken, 2005 yılında bu transfer türleri yoksul kesim arasında yaygınlaşmaya başlamıştır. 2005 yılında, en yoksul kesim tarafından en fazla elde edilen transfer türleri, yeşil kart ayni yardımı, devletten yapılan diğer ayni yardımlar ve dördüncü grupta yer alan sosyal transferlerdir.

En yoksul kesim arasında transfer geliri elde edenlerin oranı artmakla birlikte, hala transfer geliri olmayan yoksullar bulunmaktadır. Ancak, en yoksul kesimin yoksulluğunun hafifletilmesi amaçlanıyorsa, bu kesimin en fazla elde ettiği transfer türleri olan, yoksulluğu azaltmayı hedefleyen transfer türlerine müdahale edilmesi gerekmektedir. En yoksul kesimin büyük bir bölümü, yeşil kart, devletten yapılan nakdi sosyal yardımlar ve ayni yardımlardan yararlanmakta, ancak hala yoksul kalmaya devam etmektedir. Bu husus, transferlerin yoksulluk üzerindeki etkilerinin incelendiği ileriki bölümlerde daha ayrıntılı bir biçimde ele alınacaktır.

4.4.2. Yoksulluk sınırına nispeten daha yakın yaşayan yoksulların elde ettiği transfer türleri

Bu bölümde en yoksul kesimin biraz üzerinde gelire sahip olan kesim ile yoksulluk sınırının hemen altında gelire sahip olan kesimin yararlandığı transfer türlerine bakılacaktır. En yoksul kesimin biraz üzerinde gelire sahip yoksul kesim için gelir aralığı, yoksulluk sınırının yarısı ile yüzde 75'i arası olarak; yoksulluk sınırının hemen altında gelire sahip olan yoksul kesimin gelir aralığı ise, yoksulluk sınırının yüzde 75'i ile yoksulluk sınırı arası olarak belirlenmiştir.

Tablo 4.8. Gelir Aralığı Bazında Yoksul Olan Kesimin Elde Ettiği Transfer Türleri-2005

(Yüzde)

Gruplar (1)	Yoksulluk sınırının %75'inden fazla gelire sahip yoksullar	Yoksulluk sınırının %75'inden az, %50'sinden fazla gelire sahip yoksullar
Grup1	7,6	4,0
Grup2	4,3	4,4
Grup3	38,2	49,8
Grup4	26,8	26,9
Grup5	29,7	28,2
Grup6	16,3	19,6
En az bir transfer geliri olanlar	77,0	79,7

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.
(1) Grup 1: emekli aylığı, Grup 2: emekli aylığı dışındaki primli sistem transferleri, Grup 3: yeşil kart ayni yardımı, Grup 4: yaşlılık maaşı, burs, diğer sosyal yardımlar ve doğrudan gelir desteği, Grup 5: ayni yardımlar, Grup 6: devletten yapılmayan transferler.

Geliri yoksulluk sınırının yüzde 50'si ile yüzde 75'i arasında olan kesimin yarısı, yeşil karttan yararlanmaktadır. Bunun yanısıra, en yoksul kesimde olduğu gibi, ayni yardımlar ve devletten yapılan nakdi sosyal transferler bu grup içinde de oldukça yaygındır.

Yoksulluk sınırının altında ancak geliri yoksulluk sınırının yüzde 75'inden fazla olan kesim için de, söz konusu transfer türleri en çok yararlanılan transfer türleridir. Emekli aylığı alan hanelerdeki fertlerin oranı bu grupta biraz daha fazladır. Ancak, primli sistem kapsamındaki transfer türleri, transfer sonrası yoksul kesimde çok yaygın değildir. Takip eden bölümde görüleceği gibi, bu durum emekli aylığının elde edildiği kesimi yoksulluktan kurtarmakta oldukça başarılı olmasından kaynaklanmaktadır.

SOSYAL TRANSFERLERİN YOKSULLUK ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

5. SOSYAL TRANSFERLERİN YOKSULLUK ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Bu bölümün amacı, sosyal transferlerin yoksulluğu ne kadar azalttığının bulunmasıdır. Bu amaçla, yoksulluk oranı kullanılarak, transfer öncesi ve sonrası durumda yoksulluk oranının ne kadar farklılaştığı incelenecektir. Bunun yanısıra, transferlerin toplam yoksulluk açığını ne kadar değiştirdiğine de bakılacaktır. Bu bölümde, aşağıda ayrıntıları verilen Beckerman Modeli Türkiye için uygulanacaktır. Bu şekilde, Türkiye'deki transferlerin ne kadar etkin olduğu hususu da ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır. Tüm bu sonuçlardan yola çıkarak, Türkiye'de transferlerin daha etkin kullanılması durumunda yoksulluk açığı ve yoksulluk oranı ne olurdu sorusuna cevap bulmak için, bazı senaryo analizleri de yapılacaktır. Bu bölümde ayrıca, AB ülkelerinde sosyal transferlerin yoksulluğu azaltmada ne kadar etkin olduğuna dair bilgi verilecektir. Bu bölümde, Türkiye için yapılan tüm analizlerde HBA ham verileri esas alınmaktadır[34].

5.1. Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkisinin Ölçümünde Kullanılan Yöntemler

5.1.1. Transferlerin yoksulluk oranı üzerindeki etkisinin ölçümünde kullanılan yöntem

Transferlerin toplam yoksul sayısındaki veya yoksulluk oranı üzerindeki etkisi, transfer öncesi gelir ile transfer sonrası gelir karşılaştırması yapılarak bulunacaktır. Transfer öncesi gelir, hanehalkı yıllık kullanılabilir gelirden transferlerin çıkarıldığı durumdaki gelirdir. Transfer sonrası gelir ise, transferlerin dahil olduğu hanehalkı yıllık kullanılabilir gelirdir. Bu yöntem transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisini görebilmek için sıkça kullanılan yöntemlerden birisidir. Bunun yanısıra, transferlerin marjinal etkisini görebilmek adına, hanehalkı yıllık kullanılabilir gelirindeki transferlerin yüzde 10 oranında azaltılması durumunda oluşacak yoksulluk oranı ile transfer sonrası gelirin esas alındığı durumdaki yoksulluk oranı da karşılaştırılacaktır. Yoksulluk sınırı ise, transfer öncesi ve sonrası için sabit tutulmuştur.

[34] Bu bölümde tek yıl için yapılan analizlerin 2005 yılı dışındaki yıllardan bazı örnekleri de Ek 2'de sunulmaktadır.

Transferlerin yoksulluk oranı üzerindeki etkisi değerlendirilirken, aşağıdaki unsurlar ele alınacaktır;

a. transferlerin yoksul kesimin ne kadarına ulaştığı ve

b. ulaştığı yoksul kesimin gelirinde, bu kesimi yoksulluk sınırı üzerinde gelir sahibi yapacak, bir artış sağlayıp sağlamadığı.

Transferlerin ne kadarının yoksulları hedeflediği yani yoksulların söz konusu transfer programlarına ne ölçüde dahil olduğu, sosyal transferler ve yoksulluk ilişkisinde önemli bir unsurdur (Sucur, 2005:18). Transfer türlerinin ulaştığı yoksul sayısı arttıkça, azaltabileceği yoksulluk da artar. Eğer, transferlerin elde edildiği kesimde, transfer öncesi yoksul olanların sayısı az ise, transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisi de az olur. Bu nedenle, transferlerin yoksulluk oranı üzerindeki etkisine bakmadan önce, transferlerin, ne kadar yoksula ulaştığına bakmak gerekmektedir. Bunun yanısıra, transferlerin yoksulluk oranı üzerindeki etkisini değerlendirirken, ulaştığı yoksul kesimin gelirinde yaptığı artış da dikkate alınmalıdır. Eğer, transferler, ulaştığı yoksul kesimin gelirini, yoksulluk sınırının üzerine getirecek şekilde artıramıyorsa, yoksulluk oranı üzerinde etkisi olmadığı ancak yoksulluk açığı üzerinde etkisi olduğu görülür.

5.1.2. Transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki etkisinin ölçümünde kullanılan yöntem

Transferlerin yoksulluk oranı üzerindeki etkisinin, transferlerin yoksulluk sınırı altındaki kişileri yoksulluk sınırı üzerine çıkarıp çıkarmadığına bağlı olduğu ifade edilmişti. Transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki etkisi ise, yoksul kişileri yoksulluk sınırı üzerine çıkarıp çıkaramaması ile değil, yoksul kişilerin gelirlerinde yaptıkları artış ile belirlenmektedir.

Transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki etkisi ve bu etkiyi belirleyen unsurlar "Yoksulluğu Azaltma Etkinliği Modeli" kullanılarak incelenecektir. Söz konusu model ilk defa Beckerman (1979) tarafından uygulanmıştır. Bu model ile, yapılan transfer harcamaları ile toplam yoksulluk açığının ne kadar değiştiği, transferlerin ne kadarının transfer öncesi yoksul kesim, ne kadarının yoksul olmayan kesim tarafından alındığı ve hangi transferin yoksulluk açığını kapatmaya ne kadar katkıda

bulunduğu ortaya konulabilmektedir. Bunun yanısıra, bu modelden ve Kim (2000) tarafından yapılan yoksulluk ayrıştırması analizinden hareketle transfer sonrası yoksulluk açığı için bir ayrıştırma analizi de yapılacaktır. Ayrıştırma analizi ile, transfer sonrası yoksulluk açığı, transfer öncesi yoksulluk açığı, transferlerin miktarı ve transferlerin etkinliği olmak üzere üç bileşene ayrılacaktır. Takip eden alt başlıklarda, bahsi geçen yoksulluğu azaltma etkinliği modeli ve ayrıştırma analizinin uygulaması daha ayrıntılı bir biçimde ele alınacaktır.

5.1.2.1. Yoksulluğu azaltma etkinliği modeli

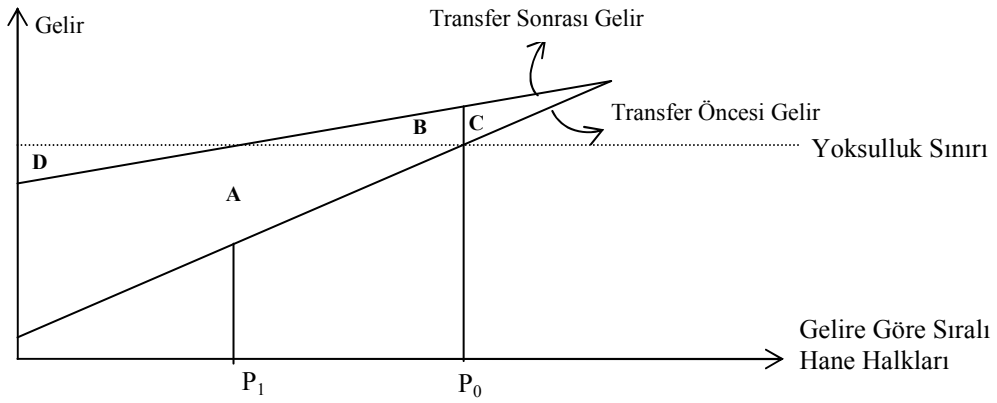
Yoksulluğu azaltma etkinliği modeline göre, transferlerin yoksulluk açığını ne kadar azalttığı, transferin toplam miktarı ve transfer toplamından yoksulluk açığını azaltmaya hangi oranda pay ayrıldığına bağlıdır. Söz konusu payın belirlenmesinde ise, transferleri alanların yoksul olup olmadığı ile transferi alan yoksul kesimin yoksulluk açığının büyüklüğü önem taşımaktadır. Çünkü, transferler yoksulların küçük bir bölümüne ulaşıyor ve/veya ulaştığı yoksul kesimin yoksulluk açığı az ise, elde edildiği kesimin tamamının yoksulluk açığını kapatsa dahi, etkisi az gibi görünür. Bu nedenle, transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki etkisi değerlendirilirken, bu iki husus da göz önünde bulundurulmalıdır.

Yoksulluğu azaltma etkinliği modeli ile; transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki etkisinin yanısıra, transferlerden yoksul ve yoksul olmayan kesime hangi oranlarda pay ayrıldığı ve dolayısıyla transferlerin ne kadar etkin olduğu bilgileri de elde edilebilmektedir.

Şekil'de 5.1'de[35] Beckerman'ın ortaya koymuş olduğu transfer etkinlik kavramı daha net bir şekilde görülebilmektedir.

[35] Transfer öncesi ve sonrası geliri gösteren fonksiyonların Şekil 1'deki gibi doğrusal olması gerekmez.

Şekil 5.1. Beckerman'ın Yoksulluğu Azaltma Etkinliği Modeli



Kaynak: Beckerman, 1979:89.

Şekil 5.1'de, x-ekseninde sağa doğru gidildikçe geliri daha fazla olan hanehalkları; y-ekseninde ise bu hanehalklarının gelirleri yer almaktadır. P_0 transfer öncesi yoksulların sayısını; P_1 ise transfer sonrası yoksul sayısını ifade etmektedir. Şekil 5.1'deki alanlar ise aşağıda sıralanan büyüklükleri göstermektedir:

A+B+C = Toplam transfer

A = Transfer öncesi yoksul olanlara yoksulluk sınırına kadar yapılan transferler

B = Transfer öncesi yoksul, transfer sonrası ise yoksul olmayanların gelirleri ile yoksulluk sınırı arasındaki fark

A+B = Transfer öncesi yoksul olanların elde ettiği transfer

D = Transfer sonrası yoksulluk açığı

A+D = Transfer öncesi yoksulluk açığı

C = Transfer öncesi yoksul olmayanların elde ettiği transfer

Şekil 5.1'de yer alan alanların kullanıldığı göstergelerin tanımları aşağıdaki gibidir:

Yoksulluk açığı etkinliği (poverty gap efficiency): Transfer öncesi yoksulluk açığındaki oransal azalmayı ifade etmektedir. Şekil 5.1'de yoksulluk açığı etkinliği (A)/(A+D) ile gösterilmektedir.

Dikey harcama etkinliği (vertical efficiency): Transfer öncesi yoksul olanların elde ettiği transferlerin toplam transferler içindeki payını göstermektedir. Şekil 5.1'de dikey harcama etkinliği (A+B)/(A+B+C) ile gösterilmektedir.

Transferlerin etkinlik oranı (poverty reduction efficiency): Toplam transferlerden ne kadarının transfer öncesi yoksulluk açığını azaltmaya katkıda bulunduğunu gösteren orandır. Diğer bir deyişle, transfer öncesi yoksul olanlara yoksulluk sınırına ulaşana kadar verilen transfer miktarının, toplam transfer miktarına oranıdır. Şekil 5.1'de transferlerin etkinlik oranı (A)/(A+B+C) ile gösterilmektedir. Transfer öncesi yoksulluk açığı A+D olup, A alanı, transferlerin yoksulluk açığında yaptığı azalmayı göstermektedir. Transfer sonrası yoksulluk açığı ise D alanı ile ifade edilen alandır. Yoksulluk açığındaki azalma tek başına transfer harcamalarının etkinliğini ortaya koyan bir gösterge değildir. Çünkü, yoksullukta aynı azalmayı sağlayan iki ülkede bu alana yönelik harcama miktarları farklı olabilir. Bu nedenle, etkinliğin ölçümünde yoksulluk açığındaki azalmayı, yapılan transfer harcamalarına bölmek gerekmektedir (Sucur, 2005:31).

Yoksul olmayanlar tarafından alınan transferler: Toplam transferlerden ne kadarının yoksul olmayanlar tarafından alındığını göstermektedir. Şekil 5.1'de yoksul olmayanlar tarafından alınan transferlerin oranı (C)/(A+B+C) ile gösterilmektedir.

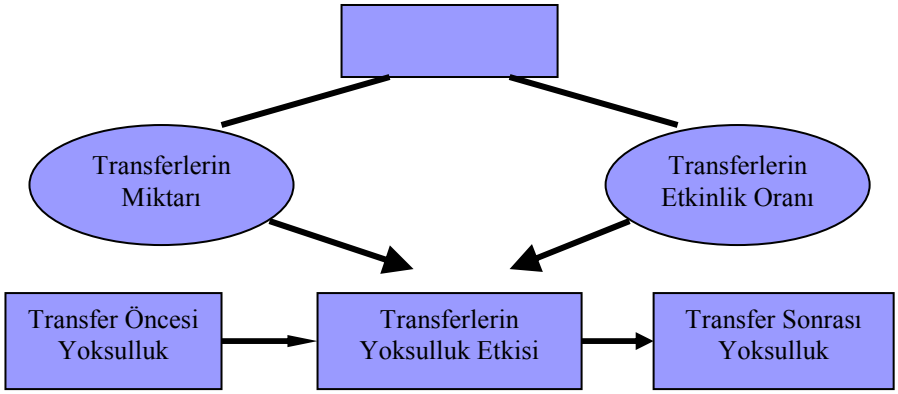
Şekil 5.1'de gösterilen B alanı, taşma (spillover) olarak adlandırılmaktadır. Bu alan, transfer öncesi yoksul olan kesime, yoksulluk açığının kapatılmasının ardından verilen ek transfer miktarını göstermektedir. Aslında, taşma oranı, dikey harcama etkinliğinin ikinci bileşenidir. Dikey harcama bileşeninin ilk bileşeni olan transferlerin etkinlik oranı, hem transfer öncesi hem de transfer sonrası yoksul olan kesime yapılan transferlerin toplam transferler içindeki payıdır. Taşma oranı ise, transfer öncesi yoksul olan ancak transfer sonrası yoksul olmayan kesimin yoksulluk sınırı üzerine çıktıktan sonra elde ettiği ek transferlerin oranını ifade eder.

5.1.2.2. Yoksulluk açığının ayrıştırılması

Yoksulluğu azaltma etkinliği modelinden hareketle, transfer sonrası yoksulluk açığını ayrıştırabiliriz. Ayrıştırma ile, transfer sonrası yoksulluk açığı;

transfer öncesi yoksulluk açığı ve transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisi cinsinden ifade edilebilir. Transferlerin yoksulluk etkisi ise, hem transferlerin miktarı, hem de transferlerin etkinlik oranı dediğimiz transferlerin ne kadarının yoksulluk açığını kapatmak için kullanıldığına bağlıdır.

Şekil 5.2. Yoksulluk Açığının Ayrıştırma Çerçevesi



Kaynak: Kim, 2000:9.

Yoksulluğu azaltma etkinliği modelindeki göstergelerin yanısıra, ayrıştırma analizinin de yapılması değişkenlerin birbirleriyle olan ilişkilerinin ve transfer sonrası yoksulluk açığına olan etkilerinin daha rahat görülmesini sağlayacaktır. Buna göre; $Y_{\text{transfer sonrası}}$ transfer sonrası yoksulluk açığının, $Y_{\text{transfer öncesi}}$ transfer öncesi yoksulluk açığının hanehalkı yıllık kullanılabilir gelirine (G) oranını, A, B, C ve D ise, Şekil 5.1'deki alanları ifade ederken, transfer sonrası yoksulluk aşağıdaki gibi ayrıştırılabilir (Kim, 2000:10):

$$Y_{\text{transfer sonrası}} = Y_{\text{transfer öncesi}} - \text{transferlerin yoksulluk etkisi}$$

$$= Y_{\text{transfer öncesi}} - \text{transferlerin miktarı} \times \text{transferlerin etkinlik oranı}$$

$$D/G = (A+D)/G - (A+B+C)/G \times A/(A+B+C)$$

Dolayısıyla, transfer sonrası yoksulluk açığı, transfer öncesi yoksulluk açığının azalması ve/veya transferlerin miktarı ile transferlerin etkinlik oranının artması sonucu düşürülebilir. Transferlerin yoksulluk açığında yaptığı azalma (A/G), yukarıda değinildiği gibi hem transferlerin toplam miktarına, hem de transferlerin ne kadarının yoksulluk açığını kapatmaya ayrıldığına bağlıdır.

5.2. Türkiye'de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Oranı Üzerindeki Etkisi ve Bu Etkiyi Belirleyen Unsurlar

5.2.1. Türkiye'de sosyal transferlerin yoksulluk oranı üzerindeki etkisi

Bu bölümde, Türkiye'de sosyal transferlerin yoksulluk oranını ne kadar değiştirdiği bulunacaktır. Sosyal transferlerin yoksulluk oranını ne kadar değiştirdiğine karar verebilmek için, yukarıda da belirtildiği gibi, transfer öncesi ve sonrası gelirler karşılaştırılacaktır. Transfer öncesi gelirden kasıt, transferler hariç gelirdir. Transfer sonrası gelir ise, transferler dahil gelirdir. Bu amaçla, transfer öncesi ve transfer sonrası yoksulluk oranları, birinci bölümde gösterilen Foster, Greer ve Thorbecke (1984) endeksinde α=0 değeri için hesaplanmıştır. $\alpha = 0$ değeri için endeks, yoksulluk oranını vermektedir.

Tablo 5.1. Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkisi

(Yüzde)

	2002	2003	2004	2005
Transfer Öncesi Yoksulluk Oranı	40,6	45,9	36,6	35,5
Transfer Sonrası Yoksulluk Oranı	27,6	32,1	22,9	21,1
Transferlerle Birlikte Yoksulluk Oranındaki Azalma	32,1	30,0	37,4	40,7
Transfer miktarının yüzde 10 azalması ile yoksulluk oranında meydana gelecek yüzde artış	3,6	3,1	3,4	3,7

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

2003 yılından bu yana yoksulluk düşme eğilimine girmiştir. Bu durumun gerçekleşmesinde transfer öncesi yoksulluk oranlarında yaşanan azalmalar da etkili olmuştur. Transfer öncesi yoksulluk oranı 2002 yılında yüzde 40,6 iken, 2005 yılında yüzde 35,5 olmuştur. Transfer sonrası yoksulluk oranları ise, transfer öncesi yoksulluk oranlarından yüzde 40 civarında daha düşüktür. Nitekim, 2002 yılında transferlerle birlikte yoksulluk oranı yüzde 32,1 azalırken, 2005 yılında bu oran yüzde 40,7'ye yükselmiştir. Buna göre, transfer sonrası yoksulluk oranı 2002 yılında yüzde 27,6 iken, 2005 yılında yüzde 21,1'e gerilemiştir.

Tablo 5.1'de ayrıca, transferlerdeki yüzde 10'luk bir azalışın yoksulluk oranında meydana getirdiği artış da yer almaktadır. Transferlerdeki küçük bir azalışla yoksul duruma düşebilecek kişilerin oranının artması, yoksulluk sınırının üstünde ancak küçük bir gelir azalışıyla yoksul duruma düşebilecek kişilerin fazla olduğunu

gösterir. Transfer harcamalarını yüzde 10 azalttığımızda, yoksullukta meydana gelecek artış tüm yıllar için yüzde 3 civarındadır.

Tablo 5.2. Bazı AB Ülkelerinde Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkisi, 1994

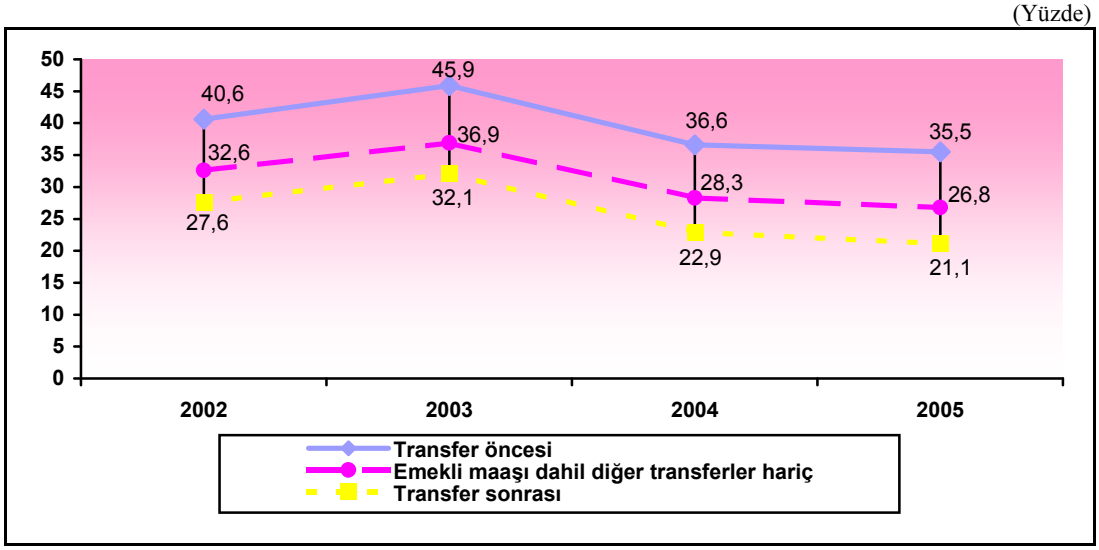
	Transferlerle Birlikte Yoksulluk Oranındaki Azalma (Yüzde) (1)	Transfer miktarının yüzde 10 azalması ile yoksulluk oranında meydana gelecek yüzde artış (1)
Avusturya	62,4	14,2
Belçika	61,0	21,5
Danimarka	72,3	23,0
Fransa	63,5	15,0
Almanya	56,6	9,8
Hollanda	73,6	24,4
İtalya	52,7	7,1
İngiltere	52,3	17,0

Kaynak: Heady vd., 2001: 562.
(1) Yoksulluk sınırı eşdeğer fert başına medyan gelirin yüzde 60'ı olarak alınmıştır.

AB ülkelerinde sosyal transferler yoksulluğu azaltmada Türkiye'ye göre çok daha fazla etkilidir. Tablo 5.2'de yer alan AB ülkelerinde, sosyal transferlerle birlikte yoksulluk yüzde 50'den daha fazla oranlarda azalmaktadır. Transfer miktarının yüzde 10 azaltılması ile yoksullukta meyadana gelecek artış ise, söz konusu AB ülkelerinde yüzde 7 ila 24,4 arasında değişmektedir.

Grafik 5.1. Transfer Öncesi ve Sonrası Yoksulluk Oranları

(Yüzde)

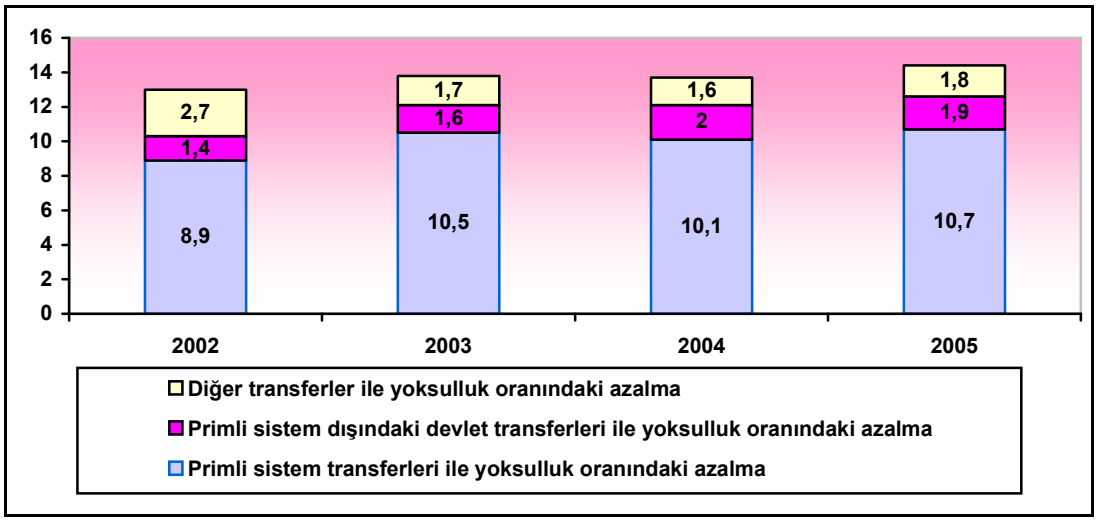


Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Emekli aylığının toplam transferler içinde en büyük paya sahip transfer türü olması ve primli sistemin bir parçası olması nedeniyle, emekli aylığı hariç tutularak transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisine bakmak daha faydalı olacaktır. Bu amaçla; tüm transferler öncesi yoksulluk oranı, transfer olarak yalnızca emekli aylığı dahil edildiğinde oluşan yoksulluk oranı ve tüm transferler dahil edildiğinde oluşan yoksulluk oranı hesaplanmıştır (Grafik 5.1). Buna göre, emekli aylığının tüm transferler içinde yoksulluğu en fazla azaltan transfer türü olduğu görülmektedir. Nitekim, sadece emekli aylığının verildiği durumda yoksulluk oranında meydana gelen azalış, emekli aylığı dışındaki transferler verildiği durumda yoksulluk oranında meydana gelen azalıştan daha fazladır. 2002 yılında, transfer öncesi yoksulluk oranı yüzde 40,6 iken, transferlerden sadece emekli aylığı verildiğinde yoksulluk oranı yüzde 32,6'ya gerilemekte olup, diğer transferleri de eklediğimizde yüzde 27,6'ya düşmektedir. 2005 yılında ise, tüm transferler öncesi yoksulluk oranı yüzde 35,5 olup, emekli aylığı ile yüzde 26,8'e, tüm transferlerle yüzde 21,1'e gerilemektedir. Emekli aylığı dışındaki transferlerin yoksulluk oranındaki azalmaya katkıları 5 ila 6 puan arasındadır.

Primli sistem kapsamındaki transferler dışındaki devlet transferlerinin etkilerini ayrıca görebilmek için, Grafik 5.2'de primli sistem kapsamındaki devlet transferleri, primli sistem dışındaki devlet transferleri ve diğer transferlerin yoksulluk oranındaki azalmaya yaptıkları katkılar ortaya konmuştur. Örneğin; 2005 yılında transferlerle birlikte yoksulluk oranındaki 14,4 puanlık azalışın; 10,7 puanı primli sistem kapsamındaki transferler (emekli aylığı ve diğer primli sistem transferleri - 1. ve 2. grup transferler), 1,9 puanı devletten yapılan diğer sosyal transferler (yeşil kart, ayni yardımlar ve yaşlılık maaşı, sosyal yardımlar, burslar ve doğrudan gelir desteği - 3. , 4. ve 5. grup transferler) ve 1,8 puanı da devletten yapılmayan transferler (6. grup) sayesinde gerçekleşmektedir. Yoksulluğu azaltmayı hedefleyen transferlerin yoksulluk oranındaki azalmaya katkısı ise, en fazla 2 puan olmuştur. Dolayısıyla, transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisinin çok büyük bir bölümünün, primli sistem kapsamındaki transferlerden (özellikle emekli maaşlarından) kaynaklandığı söylenebilir.

Grafik 5.2. Transfer Türlerinin Yoksulluk Oranındaki Azalmaya Katkıları



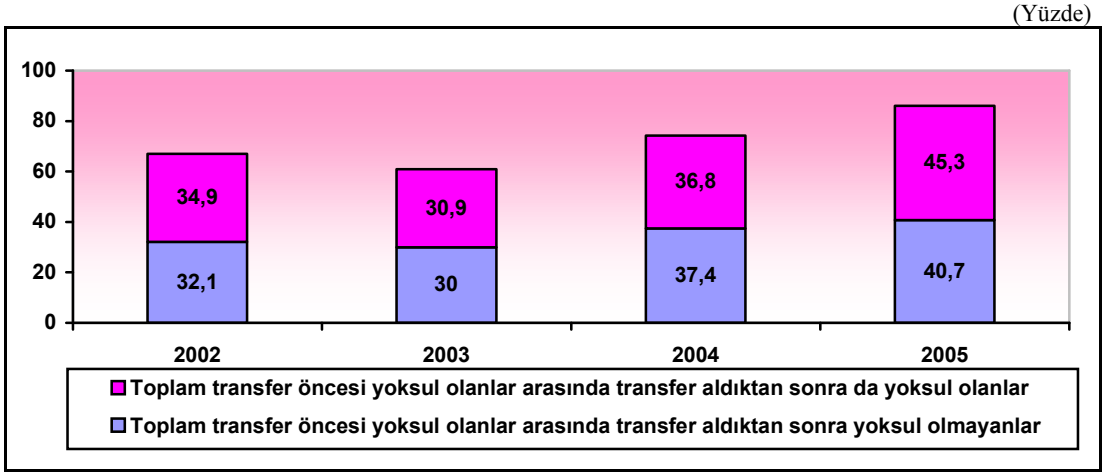
Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

5.2.2. Transferlerin yoksulluk oranı üzerinde olabilecek maksimum etkisi

Transferlerin yoksulluk oranında yüzde 30 ila 40 arasında değişen oranlarda azalma yaptığı yukarıda gösterilmişti. Bu bölümde ise, bu etkiyi belirleyen unsurlar incelenecektir. Bu unsurlar esas olarak, transferlerin ulaştığı yoksul kesimin büyüklüğü ve transferlerin bu kesimin ne kadarını yoksulluktan kurtarabildiğidir. Transferlerin yoksul kesimin ne kadarına ulaştığı dördüncü bölümde verilmişti. Buna göre, transferler yoksulların tümüne ulaşmasa da, özellikle 2004 ve 2005 yıllarında ulaştığı yoksul sayısı artmıştır. Transferlerin ulaştığı yoksul kesim göz önüne alındığında, yoksulluk üzerindeki etkisi gerçekten sınırlı mıdır? Grafik 5.3'te, tüm transferler öncesi yoksul olanlar arasında transfer aldıktan sonra da yoksul olanların oranı ile transfer aldıktan sonra yoksulluktan kurtulanların oranı yer almaktadır. Bu iki oranının toplamı, transferlerin yoksul kesimin ne kadarına ulaştığını göstermektedir.

Grafik 5.3. Transfer Aldıktan Sonra Yoksul Olanlar ve Yoksul Olmayanların Oranı

(Yüzde)



Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Buna göre, yoksul kesim içinde, transfer türlerinden herhangi biri veya birilerine sahip olanların oranı; 2002 yılında yüzde 67, 2003 yılında yüzde 64,1, 2004 yılında yüzde 74,2 ve 2005 yılında yüzde 86,1'dir. Bu oranlar, toplam transferlerin yoksulluk oranında yapabileceği maksimum etkiyi göstermektedir. Eğer, transferler ulaştığı kesimdeki yoksulların tamamını yoksulluk sınırı üzerine çıkarabilmiş olsaydı, yoksulluk oranını söz konusu oranlarda değiştirebilirdi. Ancak, transferler ulaştığı kesimdeki yoksulların yaklaşık yarısını yoksulluktan kurtarabilmiştir. Örneğin, 2002 yılında transferler yoksulların yüzde 67'sine ulaşmış, yüzde 32,1'ini yoksulluktan kurtarmış, geriye kalan yüzde 34,9'unu ise yoksulluktan kurtaramamıştır. 2005 yılında ise, transferler daha fazla yoksula ulaşmakla birlikte, yoksulların ancak yüzde 40,7'sini yoksulluktan kurtarabilmiştir. Eğer transferler ulaştığı yoksul kesimin tamamını yoksulluktan kurtarabilmiş olsaydı, yoksulluk üzerindeki etkisi, mevcut etkisinin yaklaşık iki katına kadar yükselebilirdi. Dolayısıyla, transferlerin ulaştığı yoksul kesimin büyüklüğü göz önüne alındığında, transferlerin yoksulluk oranı üzerindeki etkisini sınırlayan en önemli faktör, transferlerin ulaştığı yoksul kesimin büyüklüğü değil, transferlerin, ulaştığı yoksul kesimin gelirinde bu kesimi yoksulluk sınırının üzerine taşıyacak gelir artışı yapamamasıdır.

5.2.3. Yoksulluğu azaltmayı amaçlayan devlet transferlerinin yoksulluk oranı üzerindeki sınırlı etkilerinin nedenleri

Toplam transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisinin, olabilecek etkisinin yarısından daha az olduğuna yukarıda değinilmişti. Söz konusu durum, transferlerin ulaştığı yoksul kesimin gelirinde yeterli artış yapamamasından kaynaklanmaktadır. Bu bölümde transfer türlerinden yalnızca yeşil kart ayni yardımı (3. grup), yaşlılık maaşı, burs, diğer sosyal yardımlar ve doğrudan gelir desteği (4. grup) ile ayni yardımların (5. grup) yoksulluk oranında yaptığı sınırlı etkinin nedenleri incelenecektir. Yukarıda toplam transferler için yapıldığı gibi, transferlerin yoksulluk oranı üzerindeki etkisini belirleyen iki unsur (a. ulaştığı yoksul kesimin büyüklüğü, b. ulaştığı yoksul kesimin gelirinde yaptığı artış) çerçevesinde bu transferler analiz edilecektir.

Dördüncü bölümden hatırlanacağı gibi, söz konusu transferlerin ulaştıkları kesimdeki yoksulların oranı yüzde 100 olmadığından, bu transferlerin yoksul ve yoksul olmayanlar arasında yeniden dağılımı yapılarak ulaştıkları yoksul kesimin oranı artırılabilir. Ancak ulaşılan yoksul oranının artması, bu transferlerin yoksulluk oranı üzerindeki etkisini değiştirmek için yeterli midir? Aşağıda, söz konusu her bir transfer grubu için, bu transfer gruplarının ulaştığı yoksul kesimin oranı ve bu transferlerin yoksul kesimin ne kadarını yoksulluk sınırına ulaştırabildiği, ne kadarını ulaştıramadığı analiz edilmektedir.

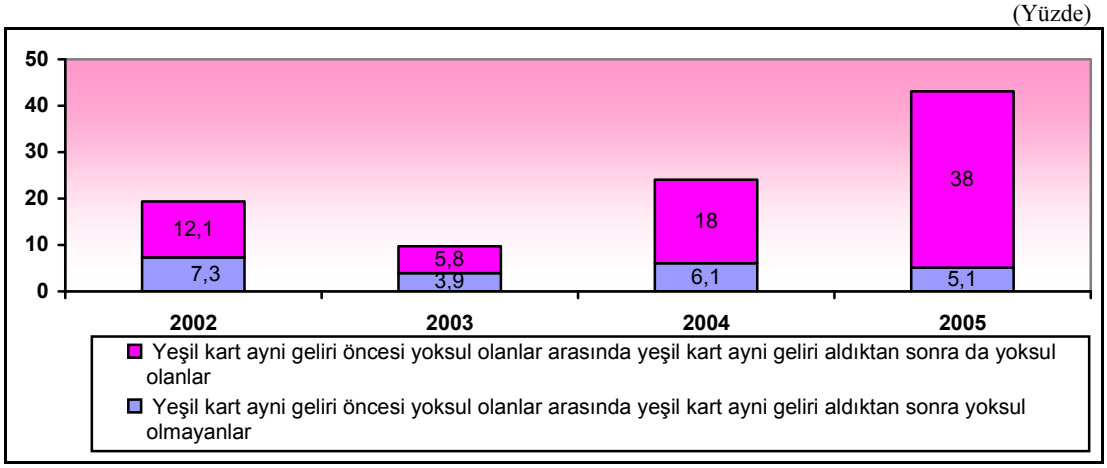
a. ***Yeşil kart ayni yardımı (3. Grup Transfer):*** Yeşil kart ayni yardımı kişilerin sağlık harcaması nedeniyle daha yoksul duruma düşmelerini engelleyici bir transferdir. Çünkü, yoksul kişi sağlık için bir harcama yapmamaktadır. Örneğin yoksul kişi aylık 10 YTL sağlık harcaması yapıyorsa yeşil kart ile birlikte artık bu 10 YTL'yi harcamayacak ve geliri (harcaması) önceki duruma göre 10 YTL artmış olacaktır. Bu transfer türünün sakıncalı bir tarafı, fazla kullanımlara yol açabilmesidir. Yeşil kartı olan kişinin, yeşil kartı olmadığı duruma göre daha fazla sağlık kuruluşuna gitme veya ilaç kullanma olasılığı artar. Ancak, yeşil kart ayni yardımının gelirde çok fazla bir artış yapması beklenmez. Çünkü, yeşil kart kullanım alanı yalnızca sağlık ile sınırlandırılmıştır. Dolayısıyla, yeşil kart kullanımı, gelire,

ancak yapılan sağlık harcaması kadar pozitif katkı sağlamaktadır[36]. Aslında, yeşil kart ayni yardımının çok önemli bir faydası, yoksul kesimin sağlık hizmetlerine erişiminin sağlanmasıdır.

Grafik 5.4'te, yeşil kart ayni yardımı almadan önce yoksul olanların ne kadarının yeşil kart ayni yardımı aldıktan sonra yoksulluktan kurtulabildiği görülmektedir. Grafik 5.4, yukarıda toplam transferler için çizilen Grafik 5.3'teki analizin toplam transferler yerine, yeşil kart ayni yardımı için yapılmış halidir. Grafik 5.4'ten görüleceği gibi, yeşil kart ayni yardımı, 2002 yılında yoksulların yüzde 19,4'üne ulaşırken, 2005 yılında bu oran artarak yüzde 43,1'e ulaşmıştır. Beklendiği gibi, yeşil kart ayni yardımının yoksulluk üzerindeki etkisi ise, oldukça sınırlıdır. Yeşil kart ayni yardımı ulaştığı yoksulların, 2002 yılında yüzde 7,3'ünü, 2005 yılında ise yüzde 5,1'ini yoksulluk sınırı üzerine çıkarabilmiştir.

Grafik 5.4. Yeşil Kart Ayni Yardımının Yoksulluk Üzerindeki Etkisi

(Yüzde)



Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

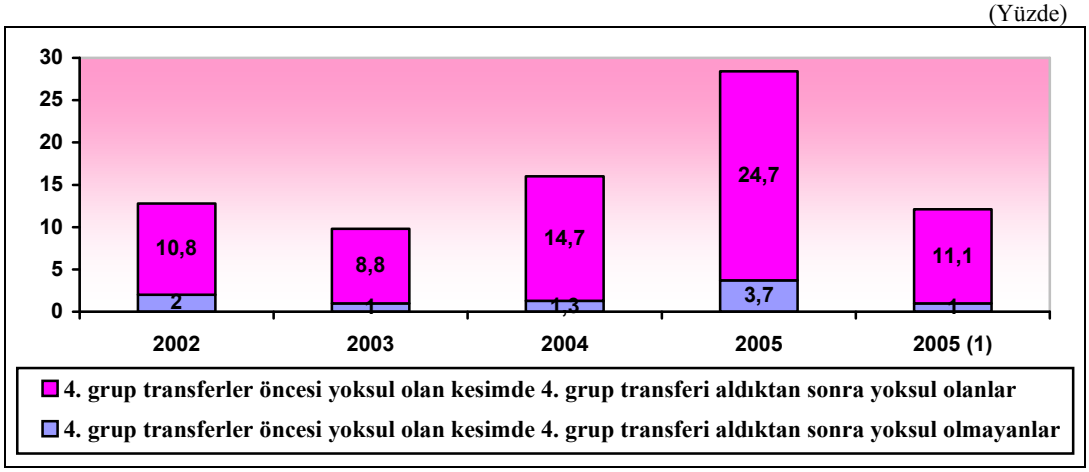
b. ***Yaşlılık maaşı, burs, diğer sosyal yardımlar ve doğrudan gelir desteği (4. Grup Transferler):*** Grafik 5.5'te bu transfer grubundaki transferlerin ulaştığı yoksulların oranı ile bu transferin ulaştığı kesimin ne kadarını yoksulluktan kurtardığı görülmektedir. 2002 yılında yoksulların yüzde 12,8'i bu transferlerden yararlanırken, 2005 yılında bu oran yüzde 28,4'e yükselmiştir. Ancak, bu transferleri elde ettikten sonra yoksul kalmaya devam edenlerin oranı, yoksulluktan kurtulanlardan daha fazladır. Söz konusu transferler yoksulluk oranını mevcut

[36] Veri setine yeşil kart ayni yardımı ortalama yeşil kart harcaması kadar işlendiğinden yeşil kartı olan kesimin söz konusu yılda sağlık harcaması var şeklinde görünmektedir.

durumda azalttığından çok daha fazla azaltabilir. Çünkü, ulaştığı yoksul kesimin tamamını yoksulluktan kurtaramamaktadır.

Grafik 5.5. Dördüncü Grup TransferlerinYoksulluk Üzerindeki Etkisi

(Yüzde)



Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.
(1) Doğrudan gelir desteği hariç.

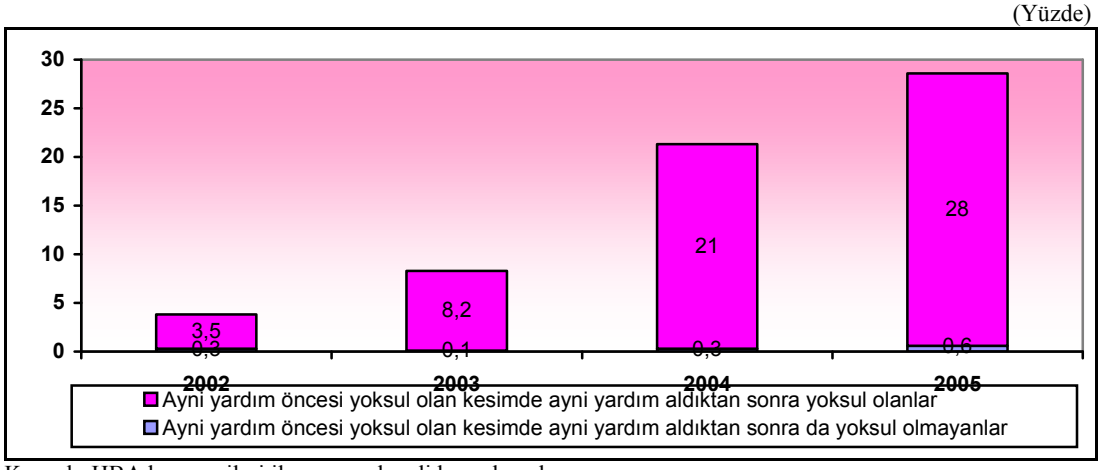
2005 yılı için doğrudan gelir desteği ödemeleri hariç olduğu durumda, bu transfer grubunun etkisine bakıldığında, yoksulların yüzde 12,1'ine ulaştığı ancak yoksullukta 1 puanlık bir azalış yaptığı görülmektedir. Dolayısıyla, bu transfer grubunun yoksulluk üzerindeki etkisi oldukça düşüktür. Bu transfer grubunun, ulaştığı kesimde yoksul olmayanların oranının yüzde 50'den fazla olduğu dördüncü bölümde belirtilmişti. Dolayısıyla, söz konusu transferler yoksul ve yoksul olmayanlar arasında yeniden dağıtılarak, etkisi artırılabilir.

c. *Devletten ayni yardımlar (5. Grup Transfer):* Yoksulluğu azaltmayı amaçlayan bir transfer türü olan ayni yardımlar, 2002 yılında yoksulların yüzde 3,8'ine, 2005 yılında ise yüzde 28,6'sına ulaşmaktadır. Yaygın bir transfer türü olmakla birlikte, ayni yardım yararlanıcılarının önemli bir kısmını yoksul olmayanlar oluşturmaktadır. Bundan dolayı, ulaştığı yoksul oranı da düşük kalmaktadır. Ancak, Grafik 5.6'dan görüldüğü gibi, ayni yardımların yoksulluk üzerindeki etkisini sınırlayan asıl faktör ulaştığı kesimin gelirinde yeterli artış sağlayamamasıdır. Ayni yardımlar, ulaştığı yoksul kesimin yüzde 1'inden daha azını yoksulluk sınırı üzerine çıkarabilmektedir. Dolayısıyla, ayni yardımların da, yoksulluk üzerindeki etkisi oldukça azdır. 2005 yılında ayni yardım, ulaştığı yoksul kesimin tamamını yoksulluk sınırının üzerine çıkarabilmiş olsaydı, yoksulluk oranını yüzde 0,6 yerine yüzde 28,6

oranında azaltırdı. Ayni yardımlar için öncelikli sorun hedef kitlesinin doğru belirlenmesidir. Çünkü, 2004 ve 2005 yıllarında ayni yardımların elde edildiği kesimin büyük bölümü yoksul olmayan kesimdir. Eğer mevcut miktarı ulaştığı kesimdeki yoksullar lehine yeniden dağıtılırsa, bu transferin yoksulluğu azaltıcı etkisi artacaktır.

Grafik 5.6. Ayni Yardımların Yoksulluk Üzerindeki Etkisi

(Yüzde)



Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Sonuç olarak; yoksulluğu azaltmayı hedefleyen çeşitli devlet transferlerinin, yoksulluk oranı üzerindeki etkilerinin sınırlı olması nedeninin benzer olduğu görülmektedir. Bu transferler ulaştıkları yoksul kesimin önemli bir kısmını yoksulluk sınırının üzerine çıkaramamaktadır. Bu transferlerden yoksul olmayan kesimlerin de yararlanıyor olmasından dolayı, öncelikle mevcut transfer miktarının, yararlanıcıları arasında, yoksulların lehine yeniden dağılımı gerekmektedir. Ayrıca, transferlerin miktarı da, yoksul kesimin gelirini yoksulluk sınırına çıkaracak kadar artış yapmaya yeterli değildir.

5.3. Türkiye'de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Açığı Üzerine Etkisi ve Bu Etkiyi Belirleyen Unsurlar

Bu bölümde, sosyal transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki etkisi ve bu etkiyi belirleyen unsurlar ayrıntılı bir biçimde ele alınacaktır. Ancak, öncelikle Türkiye'de nüfusun yoksulluk sınırına göre dağılımının nasıl olduğunu görmek gerekmektedir. Eğer, yoksul kesim, yoksulluk sınırına yakın gelirlere sahipse,

yoksulluk açığının çok yüksek olmaması ve transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki etkisinin daha yüksek olması beklenir.

5.3.1. Türkiye'de nüfusun yoksulluk sınırına göre dağılımı

TÜİK'in açıkladığı yoksulluk sonuçlarından, yoksulluk sınırı altındaki nüfusun, yoksulluk sınırı altında nasıl dağıldığı bilinmemektedir. Yoksul nüfusun ne kadarının geliri yoksulluk sınırının çok altında, ne kadarı ise yoksulluk sınırına çok yakındır? Bunun yanısıra, yoksul olmayan ancak, gelirinde küçük bir azalışla yoksul duruma düşebilecek bireyler de vardır. Bu bölümde, nüfusun, gelirine göre, yoksulluk sınırı etrafında nasıl dağıldığı incelenecektir.

Tablo 5.3. Yoksulluk Sınırına Göre Belirlenen Gelir Aralıklarındaki Nüfusun Oranı

		2002		2005	
	Yoksulluk bandı	**Nüfus**	**Pay (%)**	**Nüfus**	**Pay (%)**
Yoksul olmayan					
-Yoksulluk sınırının oldukça üzerinde olanlar	EFBG>2z	23 686 071	34,6	32 068 284	44,8
-Yoksulluk sınırının biraz üzerinde olanlar	1,25z< EFBG <2z	17 602 277	25,7	18 154 379	25,4
-Yoksulluk sınırına çok yakın olanlar	z< EFBG <1,25z	8 250 769	12,1	6 311 413	8,8
Toplam		**49 539 117**	**72,4**	**56 534 076**	**79,0**
Yoksul					
-Yoksulluk sınırının hemen altında olanlar	0,75z<EFBG <z	7 791 307	11,4	6 274 365	8,7
-Yoksulluk sınırının altında olanlar	0,5z<EFBG<0,75z	6 923 366	10,1	5 653 058	7,9
-Yoksulluk sınırının oldukça altında olanlar	EFBG <0,5z	4 139 242	6,1	3 149 669	4,4
Toplam		**18 853 915**	**27,6**	**15 077 092**	**21,1**

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.
EFGB: eşdeğer fert başına geliri, z: yoksulluk sınırını ifade etmektedir.

2005 yılı HBA sonuçlarına göre, yoksul kesimin kendi içindeki Gini katsayısı 0,26'dır. Bilindiği gibi, Gini katsayısının sıfıra yakın oluşu gelirde eşitliği, bire yakın oluşu ise eşitsizliği ifade etmektedir. Yine 2005 yılı HBA sonuçlarına göre, yoksul olmayan kesimin kendi içindeki Gini katsayısı 0,34'tür. Dolayısıyla, yoksul kesimin içinde eşitsizlik yoksul olmayan kesime göre nispeten daha azdır.

Söz konusu eşitsizlikleri nüfusu belirli gelir aralıklarına bölerek, her bir gelir aralığındaki nüfusa bakarak da görebiliriz. Tablo 5.3'te eşdeğer fert başına gelirin, değişik aralıklara bölünmesi ile her bir aralıkta yer alan nüfusun büyüklüğü ve oranı yer almaktadır. Tablo 5.3'e aşağıdan yukarıya doğru bakıldığında, yoksul sayısının yoksulluk sınırı ile birlikte ne kadar hızlı değiştiği görülmektedir. Buna göre, nüfusun en yoksul kesiminden, bir üst gelir aralığına geçildiğinde yaşanan nüfus artışı yüzde 80 civarındadır. 2005 yılında en yoksul kesimdeki nüfus 3,1 milyon iken, bir üst gelir aralığında nüfus 5,6 milyona yükselmektedir. Ancak, yoksul kesimdeki gelir aralıkları arasındaki nüfus farklılıkları yoksul olmayan kesimdeki kadar değildir. Yoksul olmayan kesimde, yoksulluk sınırına en yakın gelir aralığından bir üst gelir aralığına geçerken nüfus yaklaşık yüzde 185 artmaktadır. Gelir eşitsizliğinin yoksul olmayan kesimde daha fazla olduğu burdan da anlaşılabilmektedir.

Yoksulların kendi içinde dağılımına bakıldığında, en yoksul olarak adlandırabileceğimiz ve geliri yoksulluk sınırının yarısından az olanlar, yoksul nüfus içinde en düşük paya sahip olmakla birlikte, nüfusun yüzde 4,4'üne karşılık gelmektedir. Dördüncü bölümden hatırlanacağı gibi, en yoksul kesimin elde ettiği transfer türleri, ayni yardımlar, yeşil kart ve devletten yapılan nakdi sosyal transferlerdir. Dolayısıyla, bu transfer türlerine yapılacak bir müdahale (hem miktar hem de etkinliklerinin artırılması yönünde), 3,1 milyon kişiyi, en yoksul gelir aralığından çıkaracaktır.

Yoksulların büyük bir bölümü, yoksulluk sınırının hemen altında bir gelire sahiptir. Tablo 5.3'te dikkat çeken bir diğer husus, yoksulluk sınırına en yakın gelir aralığında olan yoksul kesim kadar, yoksulluk sınırına en yakın gelir aralığında yaşayan yoksul olmayan yaklaşık 6,3 milyonluk bir nüfusun varlığıdır. Yaklaşık 6 milyon kişi, yoksulluktan küçük bir gelir artışı (yoksulluk sınırının yüzde 25'i kadar) ile kurtulabilecekken, yaklaşık 6 milyon kişi de, gelirinde küçük bir azalış olması durumunda yoksul duruma düşebilecektir.

2002 yılından 2005 yılına, yoksullukta yaşanan azalmanın yanısıra, yoksulluğun yapısında da bir takım değişiklikler olmuştur. Bu yıllar arasında, en yoksul diye adlandırılan kesimin yoksullar içindeki payı azalış göstermiştir. Buna karşın, yoksulluk sınırı altında ve yoksulluk sınırına yakın olanların oranı artmıştır.

Diğer bir deyişle, yoksul kesim, yıllar itibarıyla yoksulluk sınırına doğru yaklaşmaktadır. Bunun yanısıra, kırılgan grup olarak adlandırdığımız yoksulluk sınırının hemen üzerindekilerin oranı azalmıştır. Söz konusu durum, yoksulluğun azalması açısından önemli bir gelişmedir. 2005 yılındaki söz konusu gelişmeler, 2006 yılında yoksullukta yaşanan azalmanın bir işaretidir.

5.3.2. Türkiye'de sosyal transferlerin yoksulluk açığı üzerine etkisi

Bu bölümde, Türkiye için, transfer öncesi ve transfer sonrası toplam yoksulluk açıkları hesaplanarak, transferlerin toplam yoksulluk açığını hangi oranda azalttığı bulunacaktır. Transferlerin gelirden çıkarıldığı durumda yoksulların gelirleri ile yoksulluk sınırı arasındaki farkın toplamı olan transfer öncesi yoksulluk açığı, Tablo 5.4'te GSYİH'ya ve toplam yıllık kullanılabilir gelire oranlanarak verilmiştir. GSYİH rakamı ile yoksulluk açığı rakamının tam olarak karşılaştırılabilir olmamasından dolayı, yoksulluk açığı, GSYİH yanında, yıllık kullanılabilir gelire de oranlanmıştır. Transfer sonrası durumdaki yoksulların gelirleri ile yoksulluk sınırı arasındaki toplam farkı ifade eden transfer sonrası yoksulluk açığı da aynı şekilde GSYİH'ya oranlanmıştır. Buna göre, transfer öncesi yoksulluk açığının GSYİH'ya oranı 2002 yılında yüzde 3,87 iken, 2005 yılında yüzde 3,31'e gerilemiştir. Transferlerle birlikte, transfer öncesi yoksulluk açığının GSYİH'ya oranı ise, 2002 yılında yüzde 1,92, 2005 yılında yüzde 1,33'tür. Dolayısıyla, transferler olmasaydı, yoksulluk açığı mevcut halinin 2002 yılında 2 katı, 2005 yılında ise, 2,5 katı olacaktı.

Tablo 5.4. Transferlerin Yoksulluk Açığı Üzerindeki Etkisi

	2002	2003	2004	2005
Transfer Öncesi Yoksulluk Açığı (GSYİH'nın yüzdesi olarak)	3,87	5,39	3,34	3,31
Transfer Sonrası Yoksulluk Açığı (GSYİH'nın yüzdesi olarak)	1,92	2,77	1,39	1,33
Transfer Öncesi Yoksulluk Açığı (Yıllık kullanılabilir gelirin yüzdesi olarak)	7,28	11,07	6,57	6,32
Transfer Sonrası Yoksulluk Açığı (Yıllık kullanılabilir gelirin yüzdesi olarak)	3,61	5,69	2,73	2,53
Yoksulluk Açığındaki Azalma (Yüzde)	50,5	48,6	58,4	59,9

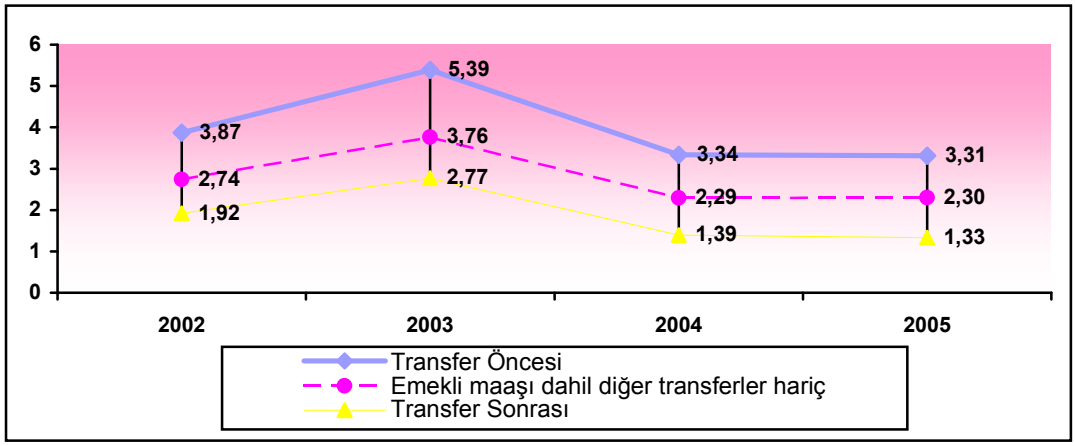
Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Transferler ile birlikte yoksulluk açığı 2002 yılında yüzde 50,5 oranında azalırken, 2005 yılında bu oran yüzde 59,9'dur. Transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki etkisi beklenildiği gibi, yoksulluk oranı üzerindeki etkisinden daha fazladır. Çünkü, transferler, ulaştığı tüm yoksulları yoksulluk sınırı üzerine çıkaramamakta ancak, ulaştığı tüm yoksulların gelirinde artış sağlamaktadır. Bu şekilde yoksulluk açığının kapanmasına katkıda bulunmaktadır.

Transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki söz konusu etkisinden, emekli aylığının etkisi ayrıştırıldığında, Grafik 5.7'de yer alan sonuçlar elde edilmektedir. 2002 yılında emekli aylığı ile birlikte yoksulluk açığının GSYİH'ya oranı yüzde 3,87'den yüzde 2,74'e gerilemiştir. Yoksulluk oranında olduğu gibi, emekli aylığı yoksulluk açığına da en az diğer transferlerin toplamı kadar etkide bulunmaktadır. Emekli aylığı dışındaki transferlerle birlikte ise yoksulluk açığı, GSYİH'nın yüzde 1'i civarında azalabilmektedir.

Grafik 5.7. Transferlerin Yoksulluk Açığı Üzerindeki Etkisi

(Yüzde)



Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

5.3.3. Transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki etkisini belirleyen unsurlar

Bu bölümde yukarıda ayrıntıları verilen Beckerman Modeli kullanılarak, transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki etkisi incelenecektir. Bu çerçevede, transferlerin yoksulluk etkisi, transferlerin etkinlik oranı, dikey harcama etkinliği, yoksul olmayanlar tarafından alınan transferlerin oranı ve transfer öncesi yoksul olan kesime yoksulluk sınırının üzerinde verilen ek transferler (spillover-taşma) hesaplanacaktır. Hatırlanacağı gibi; A, transfer öncesi yoksul olanlara yoksulluk

sınırına kadar yapılan transferleri, B, transfer öncesi yoksul, transfer sonrası ise yoksul olmayanların gelirleri ile yoksulluk sınırı arasındaki farkı, C, transfer öncesi yoksul olmayanların elde ettiği transferi, A+B, transfer öncesi yoksul olanların elde ettiği transferi ve dolayısıyla A+B+C ise toplam transfer tutarını ifade etmektedir.

Tablo 5.5. Beckerman Modelinin Türkiye Uygulaması

	2002	2003	2004	2005
Transfer Öncesi Yoksulluk Açığı (Yıllık kullanılabilir gelirin yüzdesi olarak)	7,3	11,1	6,6	6,3
Transfer Sonrası Yoksulluk Açığı (Yıllık kullanılabilir gelirin yüzdesi olarak)	3,6	5,7	2,7	2,5
Toplam Transfer (Yıllık kullanılabilir gelirin yüzdesi olarak)	14,2	17,4	17,9	19,6
Dikey Harcama Etkinliği (A+B)/(A+B+C) (yüzde)	48,2	55,0	45,4	43,8
Taşma/Toplam Transferler B/(A+B+C) (yüzde)	22,3	24,1	24,0	24,4
Transferlerin Etkinlik Oranı A/(A+B+C) (yüzde)	25,9	30,9	21,4	19,3
Yoksul Olmayanlar Tarafından Elde Edilen Transfer Oranı C/(A+B+C) (yüzde)	51,8	45,0	54,6	56,2

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki etkisi; ayrıştırma formülasyonunda verildiği gibi; transfer öncesi yoksulluk açığına, toplam transfer miktarına ve transferlerin etkinlik oranına bağlıdır. Transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki etkisi aynı iken, transfer öncesi yoksulluk açığındaki azalma, transfer sonrası yoksulluk açığının daha az olmasına sebep olacaktır. Nitekim, Türkiye için de, transfer öncesi yoksulluk açığının GSYİH'ya ve yıllık kullanılabilir gelire oranı 2004 ve 2005 yıllarında azalış göstermiştir.

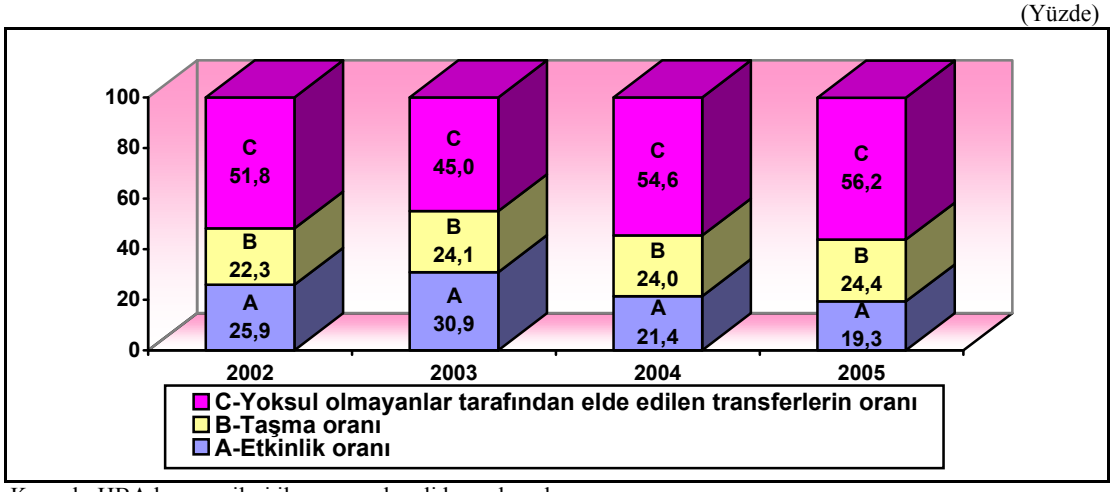
Transferlerin, transfer sonrası yoksulluk açığı üzerindeki etkisini belirleyen ikinci etmen toplam transferlerin yıllık kullanılabilir gelire oranıdır. Söz konusu orandaki artış, transfer sonrası yoksulluk açığını azaltıcı yönde etki yapmaktadır. Tablo 5.5'ten toplam transferlerin yıllık kullanılabilir gelire oranının yıllar itibarıyla artış gösterdiği görülmektedir. Toplam transferlerin yıllık kullanılabilir gelire oranı, 2002 yılında yüzde 14,2 iken, 2005 yılında yüzde 19,6'ya yükselmiştir. Söz konusu bu artış; 2002-2005 yılları arasında toplam transferlerdeki artışın, yıllık kullanılabilir gelirdeki artıştan daha fazla olmasından kaynaklanmaktadır.

Transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki etkisini belirleyen diğer unsur ise, transferlerin etkinlik oranıdır. Transferlerin etkinlik oranı, toplam transferlerden yoksulluk açığını azaltmaya ayrılan payı ifade etmektedir. Bu oran, Tablo 5.5'ten görüldüğü gibi yıllar itibarıyla azalarak, 2005 yılında yüzde 19,3'e gerilemiştir. Etkinlik oranını belirleyen ilk faktör, toplam transferlerin yoksul ve yoksul olmayan kesim tarafından nasıl paylaşıldığıdır. Toplam transferlerden, transfer öncesi yoksul kesime ayrılan tutar (dikey harcama etkinliği), yıllar itibarıyla azalmaktadır. Nitekim, 2002 yılında toplam transferlerin yüzde 48,2'si transfer öncesi yoksul kesime giderken, 2005 yılında aynı oran yüzde 43,8 olmuştur.

Dikey harcama etkinliğinde yoksulluk açığını kapatmaya yönelik harcamaların yanısıra, yukarıda da bahsedildiği gibi, transfer öncesi yoksul olanlara yoksulluk sınırının üzerine çıktıktan sonra verilen ek transferler de (taşma-spillover-B alanı) bulunmaktadır. Dolayısıyla, transferlerin etkinlik oranını belirleyen ikinci faktör, transfer öncesi yoksul olanlara yapılan harcamanın ne kadarının taşma olduğudur. Aynı dikey harcama etkinliğinde, taşma azaldıkça, transferlerin etkinlik oranının artması beklenir. Tablo 5.5'te taşmanın da toplam transferler içindeki oranının, yıllar itibarıyla artış gösterdiği görülmektedir. Buna karşın, hem dikey harcama etkinliği hem de transferlerin etkinlik oranı azalmaktadır.

Grafik 5.8. Toplam Transfer Harcamalarının A, B ve C Alanları Arasında Dağılımı

(Yüzde)



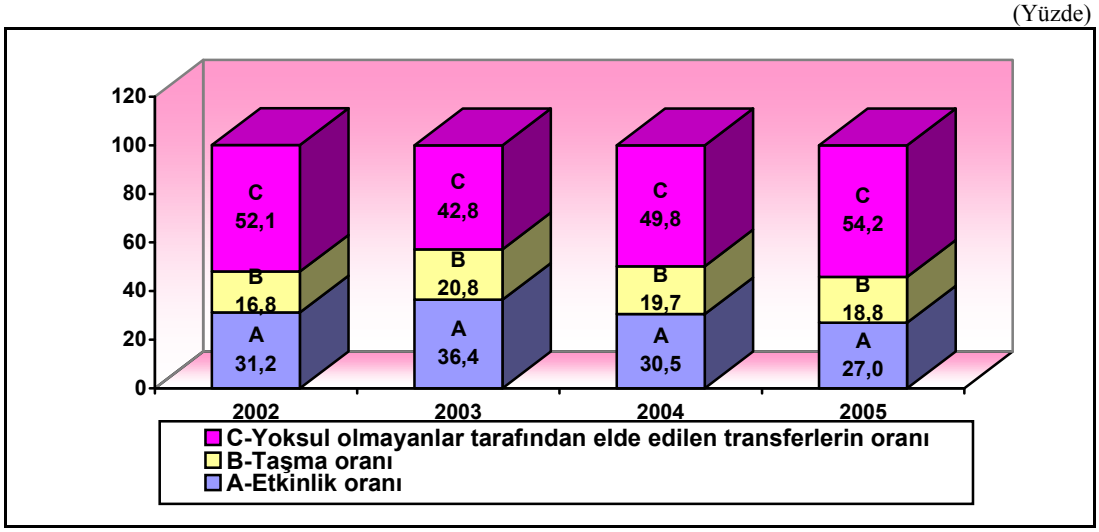
Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Özetle; Grafik 5.8'de toplam transferler içindeki A, B ve C alanları olarak verilen ve sırasıyla transferlerin etkinlik oranını, taşma oranını ve transfer öncesi yoksul olmayan kesime verilen transferlerin oranını ifade eden oranlar yer almaktadır. Buna göre, transfer öncesi yoksul olmayan kesime yapılan transferler (C alanı) ve taşma oranının (B alanı) arttığı, transferlerin etkinlik oranının ise azaldığı görülmektedir. Nitekim, dördüncü bölümde 2004 ve 2005 yıllarında transfer alan kesim içindeki yoksulların oranının azaldığı gösterilmişti. Buna paralel olarak, toplam transfer harcamasından yoksullara ayrılan pay da azalış göstermiştir.

Emekli aylığının bir transfer türü olarak ele alınmadığı durumda ise; yoksulluk açığını kapamak için toplam transfer tutarından ayrılan oranlar (A alanı) artmaktadır. Bunun yanısıra, transferlerin taşma oranları ile yoksul olmayan kesime ayrılan oranları ise azalmaktadır. Dolayısıyla, emekli aylığı dahil edildiğinde transferlerin yoksullara ulaşması hususunda daha olumsuz bir tablo ortaya çıkmaktadır.

Grafik 5.9. Emekli Aylığı Dışındaki Transfer Harcamalarının A, B ve C Alanları Arasında Dağılımı

(Yüzde)



Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

5.3.4. Transferlerin yoksulluk açığı üzerinde olabilecek maksimum etkisi

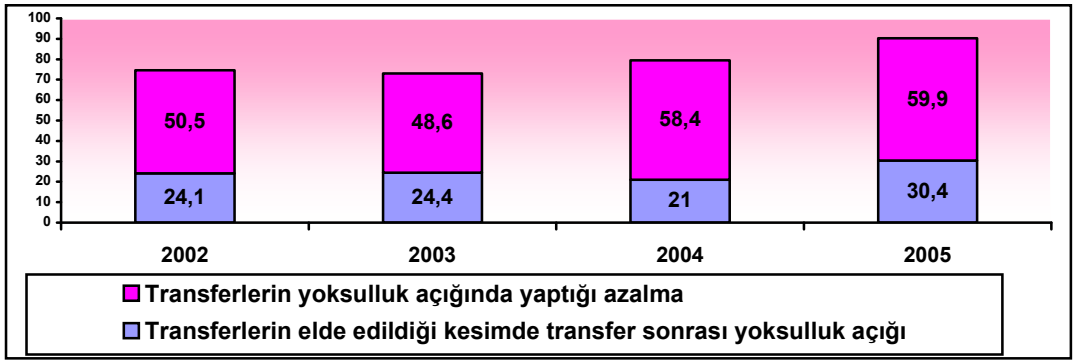
Transferler toplam yoksulluk açığını, 2005 yılında yüzde 60 oranında azaltmıştır. Ancak, bunun için transfer toplamının yalnızca yüzde 19,3'ü kullanılmıştır. Transferlerin etkinlik oranı olan yüzde 19,3 oranının düşük olduğu

görülmektedir. Ancak, bu oran biraz da, transferin ulaştığı yoksul kesimin açığının büyüklüğüne bağlıdır. Eğer, söz konusu yoksulluk açığı, transferin miktarına göre çok büyük değilse, transferlerden ayrılacak küçük bir payla bu açık kapatılabilir. İkinci bir durum ise, açık küçük veya değil, ayrılan payın açığı kapatamamasıdır. Bu kapsamda, transferlerin etkinlik oranlarının artırılıp, artırılamayacağı da ortaya çıkacaktır. Dördüncü bölümde gösterildiği gibi, transfer öncesi yoksul olan kesimin tamamı transferlerden yararlanmamaktadır. Dolayısıyla, transferler tüm yoksulluk açığına ulaşamaz.

Aslında, transferlerin ulaştığı yoksul kesimin yoksulluk açığını kapatıp kapatmadığı önceki bölümlerdeki analiz sonuçlarından çıkarılabilir. Çünkü, transferlerin yoksulluk oranı üzerindeki etkisinin incelendiği alt başlıkta, transferlerin, ulaştığı yoksulların tamamını yoksulluk sınırı üzerine çıkaramadığı görülmüştür. Diğer bir deyişle, transferler ulaştığı yoksulların yoksulluk açıklarını tamamen kapatamamıştır. Nitekim, Grafik 5.10'da da, transferlerin ulaştığı yoksul kesimin yoksulluk açığının ne kadarının transferlerle birlikte ortadan kaldırıldığı, ne kadarının ise geriye kaldığı görülmektedir. Söz konusu iki oranın toplamı, transferlerin karşı karşıya olduğu toplam yoksulluk açığını yani, transferlerin yoksulluk açığı üzerinde yapabileceği maksimum etkiyi göstermektedir. Örneğin 2005 yılında transferlerin ulaştığı kesimin yoksulluk açığı toplam yoksulluk açığının yüzde 90,3'üdür (59,9+30,4=90,3). Eğer, transferler ulaştıkları yoksul kesimin tamamının yoksulluk açığını kapatmış olsalardı, yoksulluk açığı yüzde 59,9 yerine yüzde 90,3 daha az olurdu.

Grafik 5.10. Transfer Sonrası Yoksulluk Açığındaki Azalma

(Yüzde)



Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Transferlerin ulaştığı yoksullardan, yoksulluk sınırı üzerine çıkarabildiklerinin oranının, çıkaramadıklarının oranından daha az olduğu görülmüştü. Dolayısıyla, transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisi oldukça düşük görülüyordu. Ancak, yoksulluk açığında, tersi bir durum söz konusudur. Transferlerin ulaştığı yoksul kesim sabit tutulduğunda, transferlerle birlikte yoksulluk açığındaki azalma, geriye kalan yoksulluk açığından daha fazladır. Örneğin, 2005 yılında transferlerin ulaştığı kesimdeki yoksulluk açığı, transferlerle birlikte yüzde 59,9 azalırken, geriye 30,4 oranında yoksulluk açığı kalmıştır. Transfer sonrası yoksulluk sınırı altında kalanların sayıları, yoksulluk sınırı üzerine çıkanlardan fazla görünse de, söz konusu kesimin yoksulluk açıklarının toplamı daha azdır.

5.4. Ayrıştırma Analizi

5.4.1. Toplam transferler için ayrıştırma analizi

Transferlerin toplam yoksulluk açığı üzerindeki etkisini belirleyen unsurlardaki gelişmelere bakıldıktan sonra, transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki etkisini nelerin, ne yönde ve hangi miktarda belirlediği bu bölümde tespit edilecektir. Bunu yapmak için, yukarıda bahsedilen ayrıştırma analizi uygulanacaktır. Tablo 5.6'daki formülünden anlaşılacağı gibi, transfer öncesi yoksulluk açığının yıllık kullanılabilir gelire oranındaki azalış, transfer sonrası yoksulluk oranının daha düşük olmasını sağlayan etmenlerden biridir. Bunun yanısıra, toplam transferlerin yıllık kullanılabilir gelir içindeki payının artması da, transfer sonrası yoksulluk açığını azaltıcı yönde etki yapacaktır. Ancak, transferlerin etkinlik oranının azalması, eşitliğin en sağındaki çarpımı azaltıcı yönde etkide bulunmakta ve dolayısıyla transfer sonrası yoksulluk açığını artırıcı etki yapmaktadır.

Yıllar itibarıyla, transferlerin yıllık kullanılabilir gelire oranı artarken, transfer öncesi yoksulluk açığının yıllık kullanılabilir gelire oranı ile etkinlik oranı azalmıştır. Nitekim, toplam yoksulluk açığına en fazla etkinin olduğu 2005 yılında; transfer öncesi yoksulluk açığının yıllık kullanılabilir gelire oranı ile transferlerin etkinlik oranı diğer yıllara göre daha düşük, toplam transferlerin yıllık kullanılabilir gelire oranı ise daha yüksektir. Transferlerin yoksulluk açığını azaltma oranının en az

olduğu 2003 yılında ise, transfer öncesi yoksulluk açığı ve transferlerin etkinlik oranı diğer yıllara göre daha yüksek olup toplam transferlerin yıllık kullanılabilir gelire oranı ise 2004 ve 2005 yılından daha düşüktür. Bu durum ayrıştırma formülü ve Tablo 5.5'teki veriler kullanılarak, Tablo 5.6'da daha net bir biçimde görülebilmektedir.

Tablo 5.6. Ayrıştırma Analizi Sonuçları

Yıllar	$Y_{transfer\ sonrası}$ (D/G) = $Y_{transfer\ öncesi}$ ((A+D)/G)– transferlerin miktarı ((A+B+C)/G)) × transferlerin etkinlik oranı (A/(A+B+C))
2002	$Y_{transfer\ sonrası}$ (D/G) = 0,0728- 0,1418×0,259= 0,0361
2003	$Y_{transfer\ sonrası}$ (D/G) = 0,1107 - 0,1742×0,3088= 0, 0569
2004	$Y_{transfer\ sonrası}$ (D/G) = 0,0657- 0,1792×0,2141= 0,0273
2005	$Y_{transfer\ sonrası}$ (D/G) = 0,0632- 0,1958×0,1932= 0,0253

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Transfer sonrası yoksulluk açığının yıllık kullanılabilir gelire oranı 2002 yılından 2003 yılına bir artış göstermiş, ancak diğer yıllarda düşmüştür. Söz konusu düşüş, transferlerin etkinlik oranı düştüğü halde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, transfer sonrası yoksulluk açığındaki azalma, toplam transferlerdeki artış ve transfer öncesi yoksulluk açığındaki azalış sayesinde olmuştur. 2004 ve 2005 yılları için transfer öncesi yoksulluk açığının düşük olması gibi bir avantaj varken, eğer transferler daha etkin olsaydı, transfer sonrası yoksulluk açığındaki azalış daha fazla olacaktı.

Transferlerin etkinlik oranındaki azalış, yani toplam transferlerden yoksulluk açığını kapatmaya yönelik harcamanın azalması, toplam transferlerin ulaştığı yoksul kesimin azalmasından kaynaklanabilir. Nitekim, dördüncü bölümden hatırlanacağı gibi, toplam transferlerin ulaştığı kesimdeki yoksulların oranı yıllar itibarıyla azalma göstermektedir. 2002 yılında transferlerin ulaştığı her 100 kişiden 50,6'sı yoksulken, 2005 yılında bu oran 40,3'e gerilemiştir.

Transferler ulaştıkları yoksulların tamamının yoksulluk açığını kapatıyor olabilir ve bunun için toplamından ayırdığı pay (etkinlik oranı) düşük kalabilir. Bu durumda, transferlerin ulaştığı yoksul kesimin büyüklüğünü artırmak gerekir. Ancak, transferler ulaştığı yoksulların yoksulluk açığını tamamen kapatamıyorsa, yoksulluk açığı transfer sonrasında da varolmaya devam eder.

5.4.2. Transfer türleri için ayrıştırma analizi

Yoksulluk açığının azalmasına en fazla katkının, primli sistem kapsamındaki transferlerce yapıldığı yukarıda gösterilmişti. Devletten yapılan diğer sosyal transferlerin katkıları ise, 2004 ve 2005 yıllarında yükselmesine karşın hala düşüktür. Transfer türlerinin yoksulluk açığını azaltmaya yaptıkları katkıları belirleyen unsurlar ise bu bölümde ele alınacaktır.

Transferlerin toplam yoksulluk açığını azaltmaya yönelik etkileri, toplam miktarlarından mı, etkinlik oranlarından mı yoksa her ikisinden mi kaynaklanmaktadır? Bu sorunun cevabı aşağıda Tablo 5.7'de yer almaktadır. Tablo 5.7'de 2005 yılı için, her bir transfer grubunun toplam gelire dahil edildiği ve edilmediği durumdaki ayrıştırma formülasyonu verilmektedir. Buna göre, transfer gruplarının hariç olduğu durumlardaki etkinlik oranları ve toplam transfer miktarı ile dahil olduğu durumdakiler karşılaştırılacaktır. Beklenildiği gibi, transfer gruplarının hariç oldukları durumdaki transfer sonrası yoksulluk açığı, dahil oldukları durumdakinden daha fazladır. Transfer öncesi yoksulluk açığının sabit olduğu göz önüne alındığında, transferlerin toplam transfer miktarı ile transferlerin etkinlik oranı üzerinde yaptıkları etkiler, toplam açık üzerindeki etkilerini belirlemektedir.

Tablo 5.7. Transfer Türleri Bazında Ayrıştırma Analizi-2005

$Y_{transfer\ sonrası}(D/G) = Y_{transfer\ öncesi}((A+D)/G) -$ transferlerin miktarı $((A+B+C)/G))*$ transferlerin etkinlik oranı $(A/(A+B+C))$

Gruplar (1)	İlgili transfer grubu hariç	Tüm transfer grupları dahil
1. Grup	$Y_{transfersonrası}(D/G)=0{,}0632 - 0{,}0685*0{,}3059=0{,}0422$	$Y_{transfer\ sonrası}(D/G) = 0{,}0632 - 0{,}1958 \times 0{,}1932 = 0{,}0253$
2. Grup	$Y_{transfersonrası}(D/G) = 0{,}0632 - 0{,}1708 * 0{,}1961 = 0{,}0297$	
3. Grup	$Y_{transfersonrası}(D/G) = 0{,}0632 - 0{,}1878 * 0{,}1721 = 0{,}0308$	
4. Grup	$Y_{transfersonrası}(D/G) = 0{,}0632 - 0{,}1872 * 0{,}1903 = 0{,}0275$	
5. Grup	$Y_{transfersonrası}(D/G) = 0{,}0632 - 0{,}1947 * 0{,}1927 = 0{,}0256$	
6. Grup	$Y_{transfersonrası}(D/G) = 0{,}0632 - 0{,}1697 * 0{,}1927 = 0{,}0305$	

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

(1) Grup 1: emekli aylığı, Grup 2: emekli aylığı dışındaki primli sistem transferleri, Grup 3: yeşil kart ayni yardımı, Grup 4: yaşlılık maaşı, burs, diğer sosyal yardımlar ve doğ. gel. des, Grup 5: ayni yardımlar, Grup 6: devletten yapılmayan transferler.

Toplam transfer miktarı, her bir transfer grubunun hariç olduğu durumda, dahil olduğu duruma göre daha düşüktür. Ancak, transfer miktarında en fazla artışı,

emekli aylığı (1. grup) yapmaktadır. Çünkü, emekli aylığının hariç olduğu durumdaki transfer miktarı ile dahil edildiği durumdaki transfer miktarı arasında önemli bir fark vardır. Transferlerin etkinlik oranlarına bakıldığında ise, bazı transfer türleri, etkinlik oranını artırırken, bazıları azaltmaktadır. Primli sistem kapsamındaki transferler (1. ve 2. grup), toplam transferlerin etkinlik oranını azaltıcı yönde etkide bulunurken, geriye kalan transfer grupları etkinlik oranını artırmaktadır. Çünkü, primli sistem kapsamındaki transferlerin hariç olduğu durumlarda, etkinlik oranları dahil oldukları duruma göre daha yüksektir.

Bilindiği gibi, hem transfer miktarındaki hem de etkinlik oranındaki artışlar, yoksulluk açığını azaltıcı yönde etkide bulunmaktadır. Primli sistem kapsamındaki transferlerin yoksulluk açığını azaltmalarına, toplam transfer miktarında yaptıkları artışlar pozitif yönde etkide bulunurken, etkinlik oranları negatif etkide bulunmaktadır. Geriye kalan transfer türleri için ise, her iki faktörde, açığın azaltılmasına pozitif etkide bulunmaktadır.

Transfer gruplarının, toplam transfer miktarı ve etkinlik oranı üzerindeki etkileri neticesinde, yoksulluk açığı üzerindeki etkileri belirlenmektedir. Buna göre, yukarıda gösterildiği gibi, en fazla etkiyi emekli aylığı yapmaktadır. Emekli aylığının etkinlik oranı, diğer transfer gruplarınınki kadar olmadığı ve toplam etkinlik oranını azaltıcı yönde etkide bulunduğu halde, yoksulluk açığını daha fazla azaltmaktadır. Emekli aylığının toplam transfer miktarında yaptığı artış, etkinlik oranında yaptığı düşüşün etkisini oldukça azalttığından, toplamda, yoksulluk açığını daha fazla azaltmaktadır. Primli sistem dışındaki transfer grupları ise, etkinlik oranını artırıcı yönde etkide bulundukları halde, transfer miktarında yeterli artış sağlayamadıklarından, toplamdaki etkileri daha düşük kalmaktadır. Dolayısıyla, transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki etkilerinde, miktar, etkinlik oranına göre daha belirleyici olmaktadır.

5.5. Transferlerin Yoksulluk Açığı Üzerindeki Etkisinin Artırılmasına Yönelik Senaryo Analizleri

5.5.1. Toplam transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki etkisinin artırılmasına yönelik senaryo analizleri

2004 ve 2005 yıllarında transferler ile birlikte yoksulluk açığının yarısından fazlası azalırken, yoksulluk açığını azaltmak için toplam transferlerden ayrılan pay yüzde 20 civarındadır. Diğer bir deyişle, yoksulluk açığını azaltmak için toplam transferlerden yüzde 20 civarında pay ayrıldığında, yoksulluk açığı yüzde 50'den fazla azalmaktadır. Transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki etkisini artırmak için ek transfer gerekir mi? Gerekiyorsa ne kadar transfere ihtiyaç duyulmakta? Gerekmiyorsa, yapılması gereken yeniden dağılım ne şekilde olmalı? Bu bölümde bu sorular yanıtlanmaya çalışılacaktır.

Tablo 5.8'de 2002 ve 2005 yılları için[37], mevcut durum ve iki farklı senaryo yer almaktadır. Her iki senaryo altında, yoksulluk açığındaki azalma, etkinlik oranı, transfer sonrası yoksulluk açığının yıllık kullanılabilir gelire oranı ve yoksulluk oranı hesaplanmıştır. Bu hesaplamalar yapılırken her iki senaryoda da iki durum için hesaplama yapılmıştır: emekli aylığının transfer türü olarak kabul edildiği durum ve emekli aylığının transfer türü olarak kabul edilmediği durum. Emekli aylığının transfer türü olarak kabul edilmediği durumda, emekli aylığı transfer dışı gelire eklenmektedir. Senaryoların varsayımları ise, aşağıdaki gibidir.

*Birinci senaryo*da;

- transferlerin ulaştığı kesim ve bu kesimin kompozisyonu (yoksul-yoksul değil) değiştirilmemekte ve
- bu kesimin yoksulluk açığının tamamı transferlerle kapatılmaktadır.

*İkinci senaryo*da;

- transferler tüm yoksullara ulaşmakta ve
- bu yoksulların açığı (toplam yoksulluk açığı) tamamen kapatılmaktadır.

[37] 2002 ve 2003 yılları sonuçları ile 2004 ve 2005 yılları sonuçları çıkarılacak sonuçlar bakımından farklılık gösterdiğinden, her iki gruptan birer yıl alınmıştır.

Her iki senaryoda da, transferlerin ulaştığı yoksul kesim dışsal bir değişken olarak ele alınmaktadır. Birinci senaryoda, mevcut durumda transfer alan yoksulların yoksulluktan kurtuldukları durum, ikinci senaryoda ise, mevcut durumda transfer alan veya almayan tüm yoksulların yoksulluktan kurtuldukları durum ele alınmaktadır. Analizlerde transferlerin miktarı da dışsaldır. Her iki senaryoda da, mevcut transfer miktarı üzerinden gidilmiştir.

Emekli aylığının bir transfer türü olarak kabul edildiği durumda, yoksulluk açığını kapamak için gerekli transfer miktarı içinde, emekli aylığı da yer almaktadır. Ancak, eğer emekli aylığı bir transfer türü olarak kabul edilmezse, yoksulluk açığını kapatmak için gerekli transfer miktarı içinde, emekli aylığı yer almamaktadır. Tablo 5.8'de 2005 yılı için yoksulluk açığındaki azalma birinci senaryoda yüzde 90, ikinci senaryoda yüzde 100'dür. Birinci senaryoda, mevcut durumda transfer alan yoksulların yoksulluk açıkları kapatıldığından ve halen transfer almayan yoksullar olduğundan yüzde 100 değildir. Tablodaki transferlerin etkinlik oranının olduğu satır oldukça önemlidir. Çünkü, etkinlik oranı bilindiği gibi, toplam transfer miktarından yoksulluk açığını kapatmaya ayrılan paydır. Eğer bu pay yüzde 100'den küçükse, transfer miktarının yoksulluk açığını kapatmak için yeterli olduğu sonucuna varılır.

Her iki senaryo için de, transferlerden mevcut durumda yoksullara ayrılan payın (A+B), yoksulluk açığını kapatmak için yeterli olup olmadığı da tablodan görülmektedir. Eğer, mevcut durumda yoksullara ayrılan pay (A+B), senaryodan çıkan etkinlik oranından büyük veya eşit ise, transferlerin yoksul ve yoksul olmayan arasında yeniden dağılımına dahi ihtiyaç duyulmayacaktır. Eğer, söz konusu pay senaryodan çıkan etkinlik oranından küçük ise, yeniden dağılım gerekecektir. Ayrıca tabloda, her iki senaryo için de, transfer sonrası yoksulluk açığı ve yoksulluk oranı verilmektedir. Aşağıda, tabloda yer alan her iki senaryonun emekli aylığının dahil olduğu ve olmadığı durum için çıkan sonuçlarının değerlendirilmesi yapılmaktadır.

Tablo 5.8. Yoksulluk Açığındaki Azalmanın Artırılmasına Yönelik Senaryo Analizleri

(Yüzde)

	2002			2005		
	Mevcut Durum	**Senaryo 1**	**Senaryo2**	**Mevcut Durum**	**Senaryo 1**	**Senaryo2**
Emekli aylığı bir transfer türü olarak alınırsa						
Yoksulluk Açığındaki Azalma	50,5	74,6	100,00	59,9	90,3	100,00
Transferlerin Etkinlik Oranı	25,9	38,3	51,4	19,3	29,1	32,3
Taşma Oranı	22,3	9,9	-	24,4	14,6	-
Transfer Sonrası Yoksulluk Açığı (Yıllık kullanılabilir gelirin oranı olarak)	3,61	1,85	0,00	2,53	0,61	0,00
Yoksulluk Oranı	27,6	13,4	0,00	21,1	4,9	0,00
Emekli aylığı bir transfer türü olarak alınmazsa						
Yoksulluk Açığındaki Azalma	30,0	60,7	100,00	42,2	85,1	100,00
Transferlerin Etkinlik Oranı	31,2	63,0	103,7	27,0	54,5	64,0
Taşma oranı	16,8	-	-	18,8	-	-
Transfer Sonrası Yoksulluk Açığı (Yıllık kullanılabilir gelirin oranı olarak)	3,61	2,02	0,00	2,53	0,65	0,00
Yoksulluk Oranı	27,6	15,3	0,00	21,1	5,4	0,00

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

a. Emekli aylığının transfer türü olarak kabul edildiği ve 1. Senaryo'nun gerçekleştiği durum

Tablo 5.8'de mevcut durum ile 1. senaryo karşılaştırıldığında, etkinlik Senaryo 1'de daha fazla olmakla birlikte, halen yüzde 100'den daha azdır. Etkinlik oranının yoksulluk açığını kapatmak için ayrılan oran olduğu göz önüne alındığında, bu durum, toplam yoksulluk açığının, toplam transferlerden daha az olduğunu

göstermektedir. Özellikle 2002 yılından 2005 yılına toplam transferlerin artışı bu oranı daha da azaltmıştır. Yani, mevcut transfer toplamı ile yoksulluk açığı kapatılmakla kalmayıp, geriye transfer de kalabilirdi. Dolayısıyla, 1. Senaryo'nun gerçekleşmesi için her iki yılda da ek transfere ihtiyaç yoktur.

Senaryo 1'in gerçekleşmesi için, yoksullara mevcut durumda transferlerden ayrılan pay (A+B) yeterli midir? Yoksullara, toplam transferlerden 2002 yılında yüzde 48,2, 2005 yılında ise yüzde 43,7 pay ayrılmıştır. Bu oranların bir kısmı taşma olarak gerçekleşmiştir. Senaryo 1'deki yoksulluk açıklarının kapanması için gerekli transfer oranları ise Tablo 5.8'de 2002 ve 2005 yılları için sırasıyla, yüzde 38,3 ve yüzde 29,1 olarak verilmektedir. Bu oranlar her iki yıl için de, yoksullara ayrılan oranlardan daha düşüktür. Dolayısıyla, taşma oranları daha düşük tutulduğunda, yoksullara ayrılan paylar, yoksulluk açığını kapatmak için yeterlidir. Diğer bir deyişle, yoksul ve yoksul olmayan arasında yeniden dağılıma dahi gerek kalmamaktadır.

Senaryo 1 gerçekleştiğinde, yoksulluk oranı 2003 yılında yüzde 27,6'dan, yüzde 13,4'e; 2005 yılında ise yüzde 21,1'den yüzde 4,9'a gerilemektedir. Beşinci bölümde gösterildiği gibi, özellikle 2005 yılında transfer öncesi yoksul kesimin büyük bir bölümünün transfer alıyor olması (Tablo 5.8'de Senaryo 1 altında, yoksulluk açığındaki azalma sütununda görüldüğü gibi) nedeniyle, yalnızca transfer alan kesimin yoksulluk açığının kapatılması ile yoksulluk oranı oldukça azalmaktadır.

b. Emekli aylığının transfer türü olarak kabul edilmediği 1. Senaryo'nun gerçekleştiği durum

Tablo 5.8'de ikinci blokta yer alan emekli aylığının transfer türü olarak kabul edilmediği durumda, Senaryo 1 gerçekleşirse, transferlerin etkinlik oranlarının her iki yıl için de yüzde 100'den daha az olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, mevcut transfer miktarı yoksulluk açığını kapatmak için hala yeterlidir. Buna göre, 2002 yılında, emekli aylığı dışındaki transferlerin toplamının yüzde 63'ü, 2005 yılında ise yüzde 54,5'i yoksulluk açığını kapatmak için kullanılmış olsaydı, yoksulluk açığı kapanabilirdi.

Senaryo 1'in gerçekleşmesi için, yoksul ve yoksul olmayan kesim arasında transferin yeniden dağılımı gerekli midir? Tablo 5.8'e göre, emekli aylığı transfer türü olarak ele alınmadığı durumda, yoksul kesime yapılan harcama oranı (A ve B alanının toplamı) 2002 yılında yüzde 48, 2005 yılında ise yüzde 45,8'dir. Dolayısıyla, her iki yıl için de, eğer transferlerin ulaştığı yoksul kesimin yoksulluk açığı, mevcut transferlerle kapatılmak isteniyorsa, yoksullara ayrılan transfer tutarı yeterli olmadığından, yoksul ve yoksul olmayan arasında transferlerin yeniden dağılımı gerekmektedir.

Transferlerin ulaştıkları yoksul kesimin yoksulluk açığının kapanması, yoksulluk oranını oldukça düşürmektedir. Nitekim, söz konusu yoksul kesimin yoksulluk açığının kapanması ile, yoksulluk oranı 2002 yılında yüzde 27,6'dan yüzde 15,3'e; 2005 yılında ise, yüzde 21,1'den yüzde 5,3'e düşmektedir. 2002 ve 2005 yılları arasındaki söz konusu fark, 2005 yılında yoksulların daha büyük bir yüzdesinin transfer gelirine sahip olmalarından kaynaklanmaktadır.

c. Emekli aylığının transfer türü olarak kabul edildiği ve 2. Senaryo'nun gerçekleştiği durum

Senaryo 2'de, transferler, mevcut durumda transfer alan veya almayan tüm yoksul kesime ulaşmaktadır. Dolayısıyla hedef tüm yoksulluk açığını azaltmaktır. Tablo 5.8'den görüleceği üzere, 2. Senaryo'nun gerçekleştiği durumda da, transferlerin etkinlik oranları yüzde 100'den daha azdır. Yani, mevcut transfer miktarı, yoksulluk açığını kapatmak için yeterlidir. 2002 yılında, toplam transferlerden yoksulluk açığını kapatmaya yüzde 25,9 oranında pay ayrılırken, eğer tüm yoksulluk açığının kapatılması istenseydi, bu oranın yüzde 51,4 olması gerekirdi. Söz konusu oranlar 2005 yılı için ise sırasıyla, yüzde 19,3 ve yüzde 32,3'tür. 2005 yılında, toplam yoksulluk açığındaki azalışla birlikte, toplam transfer miktarının da artması, toplam yoksulluk açığının kapatılması için gerekli olan transfer oranını azaltmıştır.

2. Senaryonun gerçekleşmesi için mevcut transfer miktarının yoksul ve yoksul olmayan kesim arasında dağılımı gerekli midir, yoksa, toplam transferlerden yoksullara ayrılan payın (A+B) A ve B alanları arasında yeniden dağılımı yeterli

midir? Bu sorunun cevabı, 2002 yılı için hayır iken, 2005 yılı için evettir. Çünkü, 2002 yılında toplam yoksulluk açığının kapatılması için transfer toplamının yüzde 51,4'ü gerekirken, yoksullara ayrılan oran yalnızca yüzde 48,2'dir. 2005 yılında ise, toplam yoksulluk açığının kapatılması için transfer toplamının yüzde 32,3'ü gerekirken, yoksullara ayrılan oran yüzde 43,7'dir. Dolayısıyla, 2002 yılı göz önüne alındığında, yoksulluk açığının tamamını kapatmak için, yoksullar arasında dağılım yapmak yeterli olmayıp, yoksul ve yoksul olmayan arasında, yoksul lehine bir dağılım yapmak gerekmektedir. 2005 yılında ise, 1. Senaryo da olduğu gibi, taşmaya daha az pay ayrıldığında, yoksullara ayrılan transfer payı, yoksulluk açığını kapatmak için yeterli olmaktadır.

d. Emekli aylığının transfer türü olarak kabul edilmediği 2. Senaryo'nun gerçekleştiği durum

Emekli aylığının bir transfer türü olarak ele alınmadığı durumda, emekli aylığı dışındaki transferler ile tüm yoksulluk açığına ulaşılıp, bu açığın kapatılması için, 2002 yılında toplam transferler yetmezken, 2005 yılında yeterlidir. Çünkü, 2. senaryonun gerçekleşmesi durumunda, transferlerin etkinlik oranı 2002 yılında yüzde 103,7 olurken, 2005 yılında yüzde 64 olarak gerçekleşmektedir. Dolayısıyla, 2002 yılında yoksulluk açığının tamamen kapatılabilmesi için toplam transferlerin (emekli aylığı hariç) yüzde 3,7'sine daha ihtiyaç bulunurken, 2005 yılında toplam transferlerin (emekli aylığı hariç) yüzde 64'ü yeterli olmaktadır.

2005 yılında, 2. senaryonun gerçekleşmesi için mevcut transfer miktarının yoksul ve yoksul olmayan kesim arasında dağılımı gerekli midir, yoksa, toplam transferlerden yoksullara ayrılan payın (A+B) A ve B alanları arasında yeniden dağılımı yeterli midir? 2005 yılında, toplam transferlerden yoksul kesime ayrılan pay yüzde 45,8 idi. Toplam yoksulluk açığının kapatılması için ise, transfer toplamının yüzde 64'ü gerekmektedir. Dolayısıyla, transferler ancak, yoksul ve yoksul olmayan kesim arasında yoksul lehine yeniden dağıtılırsa, yoksulluk açığı tamamen kapanır.

2005 yılı göz önüne alınırsa, sonuç olarak;

- Transferlerin etkinlik oranlarının düşük oluşu ve dolayısıyla transferlerin yoksulluk açığı üzerindeki etkisinin yüzde 50 civarında kalışı; hem transferlerin tüm

yoksullara ulaşamamasından, hem de ulaştıkları yoksulların yoksulluk açığını tamamen kapatamamasından kaynaklanmaktadır.

- Eğer transferlerin mevcut durumda ulaştığı yoksulların açığı kapatılmak istenirse; mevcut transfer miktarı (emekli aylığı transfer türü olarak alınsın veya alınmasın) yeterli olmaktadır.
- Emekli aylığının transfer türü olarak ele alındığı durumda, ulaştığı yoksulların açığını kapatmak için, sadece yoksullara verilen transfer bile açığı kapatmak için yeterlidir. Yalnızca bu transferden taşmaya ayrılan payın azaltılması yeterlidir.
- Emekli aylığının transfer türü olarak ele alınmadığı durumda, ulaştığı yoksulların açığını kapatmak için, yoksul olmayanlara verilen transferler bir miktar azaltılmalıdır.
- Tüm yoksulların yoksulluk açığının kapanması için de, mevcut transfer miktarı yeterlidir.
- Emekli aylığının transfer türü olarak ele alındığı durumda, tüm yoksulların açığını kapatmak için, sadece yoksullara verilen transfer bile açığı kapatmak için yeterlidir. Yalnızca, bu transferden taşmaya ayrılan payın azaltılması yeterlidir.
- Emekli aylığının transfer türü olarak ele alınmadığı durumda, tüm yoksulların açığını kapamak için, yoksul olmayanlara verilen transferler bir miktar azaltılmalıdır.
- Gerek toplam transfer miktarının artışı gerekse yoksulluk açığının daha düşük oluşu, 2005 yılında, 2002 yılına göre, yoksulluk açığını kapatmada toplam transferlerin, her iki durum (emekli aylığının transfer türü olarak alındığı ve alınmadığı durumlar) ve her iki senaryo altında yeterli olmasını sağlamıştır.
- Emekli aylığının transfer türü olarak alındığı durumda, toplam emekli aylığı da yeniden dağıtılabilecek transfer miktarı içinde yer aldığından, her iki senaryo için de, toplam transferlerden yoksulluk açığını kapatmak için ayrılan oranlar daha düşük olmaktadır.
- Yapılması gereken en önemli şey, transferlerin daha etkin kullanılmasıdır. Yani, yoksulluk açığını kapatmaya daha fazla pay ayrılması gerekmektedir. Herhangi bir transfer türü tek başına yoksul kesimin yoksulluk açığını kapatamayabilir. Ancak yoksul kesim, elde ettiği başka bir transfer ile yoksulluk açığını daha da azaltabilir.

Burada önemli olan nokta, toplamda transferlerin yoksulluk açığını kapatmaya yetmesidir. Bu nedenle, yeniden dağılımın iyi bir biçimde organize edilmesi gerekir.

5.5.2. Bazı transfer gruplarının yoksulluk açığı üzerindeki etkisinin artırılmasına yönelik senaryo analizleri

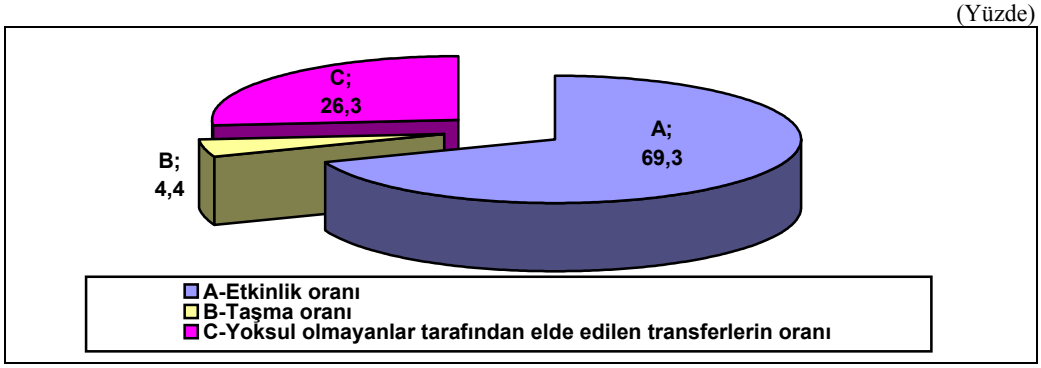
Transfer gruplarının yoksulluk oranı üzerindeki etkileri incelenirken, yoksulluğu azaltmayı hedefleyen transfer gruplarının yoksulluk oranı üzerindeki etkilerinin çok düşük seviyelerde kaldığı görülmüştü. Söz konusu transferlerin yoksulluk oranı üzerindeki etkilerinin düşük oluşu, transferlerin ulaştığı kesimi yoksulluk sınırına kadar çıkaramamasından kaynaklanmaktaydı. Bunun yanısıra, söz konusu transferlerin etkinlik oranı, toplam transferlerin etkinlik oranını artıracak kadar yüksek olmasına karşın, bu transferlerin toplam yoksulluk açığı üzerindeki etkileri de oldukça sınırlıdır.

Yukarıda, 2005 yılı için, transferlerin mevcut miktarı ile, hem transferlerin elde edildiği yoksul kesimin, hem de toplam yoksulluk açığının azaltılabileceği gösterilmişti. Yani, ek transfere ihtiyaç duyulmadan, mevcut transferlerin daha etkin kullanımı ile, yoksulluk açığı kapanabilir. Bu bölümde, yoksulluğu azaltmayı hedefleyen transfer türlerinin ne kadar etkin kullanıldığı hususu ele alınacaktır. Bu kapsamda, söz konusu transfer türlerinin ulaştığı kesimin yoksulluk açığını ne ölçüde kapatabildiği ile toplamının, yoksulluk açığı, taşma ve yoksul olmayanlara ne kadar paylaştırıldığına bakılacaktır. Bu şekilde, bu transferlere bu anlamda bir müdahale yapılma gereği olup olmadığı sonucuna varılacaktır.

- ***Yeşil kart ayni yardımı (3. Grup Transfer):*** Dördüncü bölümden hatırlanacağı gibi, yeşil kart ayni yardımının elde edildiği kesimin büyük bir bölümünü yoksullar oluşturmaktadır. Grafik 5.11'de 2005 yılı için, yeşil kart ayni yardımı toplamının A, B ve C alanları arasındaki dağılımı yer almaktadır.

Grafik 5.11. Yeşil Kart Harcamasının A, B ve C Alanları Arasında Dağılımı-2005

(Yüzde)



Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Yeşil kart ayni yardımının çok büyük bir bölümü yoksul kesime ulaşmaktadır. Ayrıca, yeşil kart ayni yardımının etkinlik oranı da oldukça yüksektir. Nitekim, toplamının yaklaşık yüzde 70'i yoksulluk açığını kapatmaya yönelik kullanılmaktadır. Taşma oranı ise, yalnızca yüzde 4,4'tür. Önceki bölümlerde, yeşil kart ayni yardımının yoksulluk oranını çok fazla değiştirmediği gösterilmişti. Yeşil kart ayni yardımı, ulaştığı kesimin yoksulluk açığını, yüzde 36,7 oranında azaltmaktadır.

Tablo 5.9'da yeşil kart ayni yardım harcamasının A, B ve C alanları arasındaki dağılımının değiştirildiği iki durum için, yoksulluk açığı üzerindeki olası etkileri sunulmaktadır. Eğer yoksullara ayrılan payın tamamı, yoksulluk açığını kapatmak için kullanılmış olsaydı, yani taşma oranı sıfır olsaydı, yeşil kart ayni yardımı ulaştığı kesimin yoksulluk açığını yüzde 36,7 yerine yüzde 39 oranında azaltacaktı. İkinci bir senaryo da, yeşil kart harcamasının tamamının yoksulluk açığını kapatmak için kullanılmasıdır. Bu durumda, yeşil kart ayni yardımı, ulaştığı kesimin yoksulluk açığını yüzde 52,9 oranında azaltabilirdi. Dolayısıyla, yeşil kart ayni yardımının tamamı dahi yoksulluk açığını kapatmak için kullanılsa, yeşil kartın elde edildiği kesimin yoksulluk açığı kapanmayacaktı.

Tablo 5.9. Yeşil Kart Harcamalarının Etkinliğinin Artırılmasına Yönelik Senaryo Analizleri

(Yüzde)

	Mevcut durum	Senaryo 1: Taşmaya ayırdığı payı da, yoksulluk açığını azaltmak için kullansaydı	Senaryo 2: Toplamının tamamını yoksulluk açığını azaltmak için kullansaydı
Ulaştığı kesimin yoksulluk açığını kapatma oranı	36,7	39,0	52,9

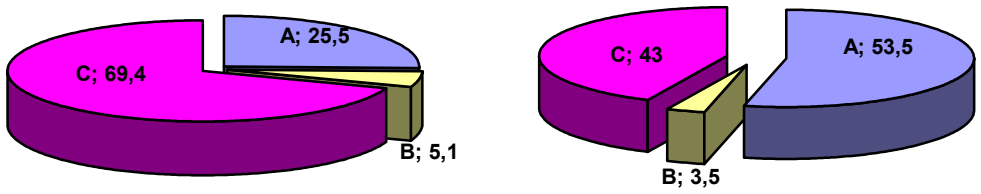
Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Yoksulluk oranlarının değerlendirildiği bölümde de değinildiği gibi, yeşil kart ayni yardımı sadece sağlık harcamalarını içermekte olup, kişilerin sağlık harcaması yapmamalarını sağlayarak, gelirlerine pozitif etkide bulunmaktadır. Bu nedenle, yeşil kart ayni yardımının miktarının yeterli olup olmadığından çok, toplamından ne kadar yoksul kesime harcama yaptığı önemlidir.

- ***Yaşlılık maaşı, burs, diğer sosyal yardımlar ve doğrudan gelir desteği (4. Grup Transferler):*** Dördüncü bölümden hatırlanacağı gibi, 4. grup transferleri alanların çoğunluğu özellikle doğrudan gelir desteği nedeniyle, yoksul olmayan kesimdir. Bu gruptaki transferlerin yoksulluk açığına ayrılan tutarının da bu anlamda düşük olması beklenir. Grafik 5.12'de, 2005 yılı için, bu transfer grubundaki transferlerin toplamının A, B ve C alanları arasındaki dağılımı yer almaktadır.

Grafik 5.12. Dördüncü Gruptaki Transfer Harcamalarının A, B ve C Alanları Arasında Dağılımı-2005

(Yüzde)



(a) Doğrudan gelir desteği dahil (b) Doğrudan gelir desteği hariç

A-Etkinlik oranı
B-Taşma oranı
C-Yoksul olmayanlar tarafından elde edilen transferlerin oranı

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Beklenildiği gibi, bu transfer grubunun harcama toplamının en büyük bölümü yoksul olmayan kesim tarafından elde edilmektedir. Yalnızca yüzde 30,6'sı, yoksul kesime ayrılmaktadır. Taşma oranı ise, yüzde 5 seviyesindedir. Eğer bu transfer grubundan doğrudan gelir desteğini çıkarıp, geriye kalan transferlerin dağılımına bakılacak olursa, A alanına ayrılan payın yüzde 53,5'e yükseldiği görülmektedir. Ancak, halen transferlerin yüzde 43'ü yoksul olmayan kesim tarafından elde edilmektedir. Bu transfer grubunun etkinliğinin artırılması için mutlaka hedef kitlesi gözden geçirilmelidir. Tablo 5.10'dan görüldüğü gibi, eğer, bu gruptaki transferlerin tamamı, yoksulluk açığını azaltmak için kullanılmış olsaydı, ulaştığı kesimdeki yoksulluk açığının yüzde 98,9'u kapanabilecekti. Doğrudan gelir desteğini gruptan çıkarırsak, söz konusu oran yüzde 45,8'e gerilemektedir. Diğer bir ifadeyle, eğer tamamı yoksulluk açığını kapamak için kullanılmış olsaydı, mevcut durumda ulaştığı yoksul kesimin yoksulluk açığında yaptığı azalmanın yaklaşık iki katı kadar bir azalma sağlayabilirdi.

Tablo 5.10. Dördüncü Gruptaki Transfer Harcamalarının Etkinliğinin Artırılmasına Yönelik Senaryo Analizleri

(Yüzde)

	Mevcut durum	Senaryo 1: Taşmaya ayırdığı payı da, yoksulluk açığını azaltmak için kullansaydı	Senaryo 2: Toplamının tamamını yoksulluk açığını azaltmak için kullansaydı
Ulaştığı kesimin yoksulluk açığını kapatma oranı (doğrudan gelir desteği dahil)	25,2	30,3	98,9
Ulaştığı kesimin yoksulluk açığını kapatma oranı (doğrudan gelir desteği hariç)	24,5	26,1	45,8

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

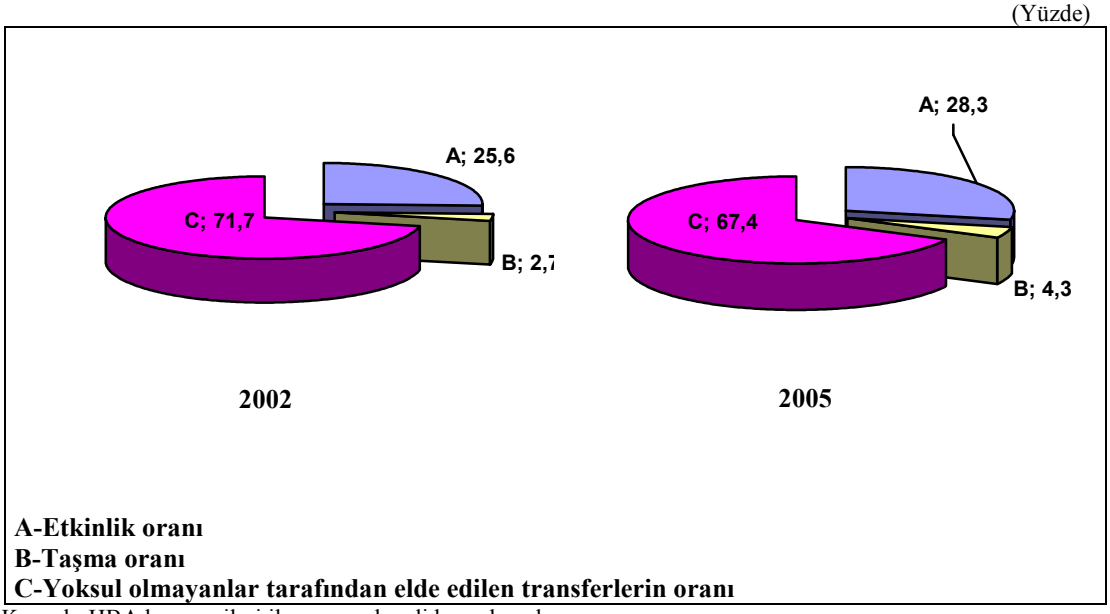
Sonuç olarak, bu transfer grubunun yoksullara ulaşmasında sorun vardır. Bu transfer grubunun yoksulluk açığı üzerindeki etkisini artırmak için öncelikle, yoksul olmayan kesim tarafından alınması önlenmelidir.

- ***Devletten ayni yardımlar (5. Grup Transfer):*** Dördüncü bölümden hatırlanacağı gibi, devletten yapılan ayni yardımların ulaştığı kesimdeki yoksulların

oranı yıllar itibarıyla bazı farklılıklar göstermektedir. 2002 yılında, ulaştığı kesimin yüzde 37'si yoksul iken, bu oran 2005 yılında yüzde 24'e gerilemiştir. Belirli kriterlere sahip bir transfer türü olmayışı, söz konusu durumun en önemli nedenidir. Grafik 5.13'te 2002 ve 2005 yılları için, bu transfer grubundaki transferlerin toplamının A, B ve C alanları arasındaki dağılımı yer almaktadır.

Grafik 5.13. Ayni Yardım Harcamalarının A, B ve C Alanları Arasında Dağılımı

(Yüzde)



Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Ayni yardım yararlanıcılarının daha çok yoksul olmayan kesimden oluşmasından dolayı, ayni yardım harcamasının büyük bölümü de, bu kesime yapılmaktadır. 2002 yılında ayni yardımlardan yararlanan yoksul oranı daha fazla iken, toplam ayni yardımlardan yoksullara ayrılan oran daha azdır. Her iki yıl için de, ayni yardım harcamasının yaklaşık yüzde 70'i yoksul olmayan kesim tarafından elde edilmektedir. Dolayısıyla, etkinlik oranları yüzde 26 ve yüzde 28 seviyesinde kalmıştır. Bu transfer grubunun etkinliğinin artırılması için mutlaka hedef kitlesi gözden geçirilmelidir.

Tablo 5.11. Ayni Yardım Harcamalarının Etkinliğinin Artırılmasına Yönelik Senaryo Analizleri

(Yüzde)

	Mevcut durum	Senaryo 1: Taşmaya ayırdığı payı da, yoksulluk açığını azaltmak için kullansaydı	Senaryo 2: Toplamının tamamını yoksulluk açığını azaltmak için kullansaydı
2002	14,5	16,1	56,8
2005	4,4	5,0	15,5

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Eğer, bu gruptaki transferlerin tamamı, yoksulluk açığını azaltmak için kullanılmış olsa dahi, yoksulluk açığı kapanmayacaktı. 2005 yılında, ayni yardım alanların yoksulluk açıkları toplamı oldukça artmıştır. Bu nedenle, ayni yardım miktarı da artmış olmasına karşın, toplam ayni yardım miktarı yoksulluk açığını kapatmaya yetmemektedir.

Önceki bölümde toplam transferlerin yeniden dağılımla yoksulluk açığını kapatabileceği gösterilmişti. Bu dağılıma, bu bölümde incelenen transfer türlerinin de katkıda bulunabilmeleri için, etkinliklerinin artırılması ihtiyacı bulunmaktadır. Yoksulların daha fazla istifade etmesi beklenen söz konusu transferlerden yoksul olmayan kesim daha fazla istifade etmektedir. Dolayısıyla, yoksulluğu azaltmayı hedefleyen transfer türlerinin etkinliklerinin artırılabilmesi için hedef kitle yararlanma ölçütlerinin ve denetim usullerinin gözden geçirilmesi gerekmektedir.

5.6. AB Ülkelerinde Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkisi

AB ülkelerindeki sosyal harcama kalemleri ile yapılan toplam sosyal harcama miktarlarına üçüncü bölümde değinilmişti. Bunun yanısıra, AB'de sosyal harcama ve yoksulluk oranları arasındaki ilişkinin hangi yöne ve ne kadar güçlü olduğu da bulunmuştu. Buna göre, söz konusu değişkenler arasında anlamlı bir ilişki olduğu görülmüştü. Bu bölümde ise, AB ükeleri için sosyal transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisi incelenecektir. Bu amaçla, Türkiye için yapılan analizde olduğu gibi, AB ülkeleri için de anket verilerinden elde edilen sonuçlar kullanılmaktadır.

Sosyal transferler sonrasında yoksulluğun AB'de ciddi bir azalma gösterdiği görülmektedir. 2004 yılında AB-25'te tüm transferler öncesi göreli yoksulluk oranı yüzde 43 iken, emekli aylığı ve dul-yetim aylıkları dahil edildiğinde yüzde 26'ya,

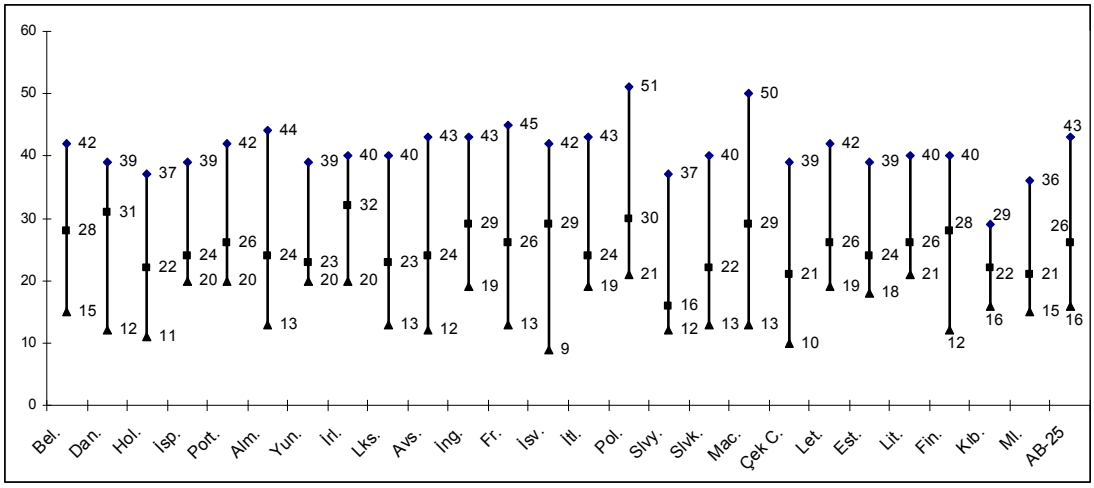
tüm transferler dahil edildiğinde ise yüzde 16'ya gerilemektedir (European Commission, 2007:163). Türkiye için transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisi bulunurken transfer öncesi ve sonrasında yoksulluk sınırı sabit tutulmuştu. Ancak AB için hesaplanan yoksulluk oranları göreli yoksulluk oranları olduğundan, transfer öncesi ve sonrasında yoksulluk sınırları değişiklik göstermektedir. Dolayısıyla, karşılaştırma yapabilmek için, Türkiye'de göreli yoksulluğun, transferlerle ne kadar değiştiğine bakmak gerekmektedir. Buna göre, Türkiye'de 2004 yılı sonuçlarına göre, tüm transferler öncesi göreli yoksulluk oranı yüzde 29,4 iken, emekli aylığı ve dul-yetim aylıkları dahil edildiğinde yüzde 27'ye, tüm transferler dahil edildiğinde yüzde 24,5'e gerilemektedir. Dolayısıyla, AB-25'te transferler ile (emekli aylığı ve dul-yetim aylıkları dahil) yoksulluk oranı 27 puan azalırken; Türkiye'de yalnızca 4,9 puan azalış görülmektedir. Emekli aylığı ve dul-yetim aylıkları dışındaki transferlerin etkisi ise, Türkiye'de çok daha düşüktür.

Türkiye'de de transfer öncesi yoksulluk oranı AB ortalamasına göre düşüktür. Ancak, Türkiye'de transfer sonrası yoksulluk AB-25 ortalamasının oldukça üzerinde kalmaktadır (Guio, 2004:13). Yoksulluğun ayrıştırılması analizinde de görüldüğü gibi, transfer sonrası yoksulluk, transfer öncesi yoksulluk, toplam transfer miktarı ve transferlerin etkinliğine bağlıdır. Türkiye'nin transfer öncesi yoksulluk oranı, AB ortalamasından daha düşük olduğu halde, transferler yeterince etkin olmadığından, Türkiye için transfer sonrası yoksulluk AB ortalamasının üzerinde kalmaktadır.

Sosyal transferler sonrasında yoksulluk oranlarında yaşanan önemli azalışlar, AB'deki sosyal koruma sistemlerinin bir başarısı olarak değerlendirilebilir. Özellikle Fransa, Hollanda, Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Danimarka ve İsveç'de sosyal transferler ile birlikte yoksulluk oranı yüzde 50 civarında azalmaktadır. Buna karşın, İspanya, İtalya, ve Yunanistan'da sosyal transferler yoksulluk oranını yüzde 20'nin altındaki oranlarda azaltabilmektedir.

Grafik 5.14. AB-25'de Tüm Transferler Öncesi (Üst), Yaşlılık ve Ölüm Aylıkları Dahil (Orta) ve Tüm Transferler Sonrası Yoksulluk Oranları (Alt)

(Yüzde)



Kaynak: EUROSTAT.

Toplam sosyal koruma harcamasının Türkiye'ye göre daha yüksek olmasının yanısıra, AB'ndeki transferlerin etkinlik oranları da Türkiye'den daha fazladır. Nitekim, Tablo 5.12'de yer alan ülkelerdeki transferlerin etkinlik oranları, Türkiye için 2002-2005 yılları arasındaki tüm yıllar için bulunan etkinlik oranlarından daha yüksektir. Dolayısıyla, Türkiye'nin transfer öncesi yoksulluk oranının AB ülkelerine göre daha düşük olması gibi bir avantajı varken, toplam transfer harcaması ve transferlerin etkinlik oranlarının AB ülkelerine göre daha düşük olması nedeniyle, yoksulluğunu çok fazla düşürememektedir.

Tablo 5.12. Bazı Ülkeler İçin Transfer Sonrası Yoksulluk Açığının Ayrıştırma Sonuçları

	Transfer Öncesi Yoksulluk Açığı (Yıllık kullanılabilir gelirin yüzdesi olarak)	Transfer Sonrası Yoksulluk Açığı (Yıllık kullanılabilir gelirin yüzdesi olarak)	Transferlerin Etkinlik Oranı (yüzde)
Avusturya (1994)	9,44	2,27	70,6
Belçika (1992)	11,61	0,83	52,5
Danimarka (1992)	9,60	1,15	56,3
Finlandiya (1995)	4,92	0,42	43,5
Almanya (1994)	8,68	0,93	46,4
Hollanda (1994)	6,62	0,88	50,2
İsveç (1995)	10,44	1,29	41,1
İngiltere (1995)	10,13	1,54	61,8

Kaynak: Kim, 2000: 13.

Üçüncü bölümde, AB'de sosyal harcamaların niteliklerine göre ayrımları da verilmişti. Buna göre, AB'de gelire bağlı transferler, sosyal harcamaların yaklaşık onda birini oluşturmaktadır. Sosyal transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisini öngörebilmek için, gelire bağlı transferlerin oranı bir gösterge olabilir. Ancak, örneğin, gelire bağlı transferler İrlanda'da yaygın olmasına karşın, İrlanda'da transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisi ortalamanın altındadır. Buna karşın, Danimarka ve İsveç gibi gelire bağlı transferlerin daha az yaygın olduğu ülkelerde, transferlerin yoksulluğu azaltmada daha etkili olduğu görülmektedir. İkinci bir örnek olarak, AB-15 ve Çek Cumhuriyeti'nin karşılaştırması verilebilir. AB-15'te gelire bağlı transferler, GSYİH'nın yüzde 2,8'i iken, bir çok AB-15 ülkesinden daha düşük yoksulluk oranına sahip Çek Cumhuriyeti'nde bu oran, yüzde 1,3'tür. Buna karşın, Çek Cumhuriyeti'nde yoksulluk transferlerle birlikte 29 puan azalırken, AB-15'te 24 puan azalış göstermektedir. Dolayısıyla, yalnızca gelire bağlı transferlerin oranına bakılarak, transferlerin yoksulluk etkisi hakkında yorum yapmak doğru olmaz. Çünkü, transferlerin ülkedeki yoksulluk yapısını dikkate alacak şekilde tasarlanması, yoksulluk üzerinde daha etkili olmasını sağlayacaktır. Yoksulluğun hangi kesimlerde daha yoğun olduğu bu anlamda önemlidir.

GENEL DEĞERLENDİRME, SONUÇ VE ÖNERİLER

GENEL DEĞERLENDİRME, SONUÇ VE ÖNERİLER

Çok boyutlu bir kavram olan yoksulluk, ekonomide değişik süreç ve mekanizmalar çerçevesinde belirlenmektedir. Yoksulluğun belirlenmesinde geçici unsurların yanısıra ülkenin fiziksel koşulları, sosyo-ekonomik yapısı, politik yapısı ve kurumları da rol oynamaktadır. Makro ekonomik politikalar, özellikle beşeri sermayenin gelişmesine katkıda bulunan sektörel politikalar, istihdam, ücret ve fiyat politikaları gibi politikalarla, gelirin birincil dağılımı ve bunun sonucunda yoksulluk belirlenmektedir. Buna karşılık sosyal transferler, oluşan yoksulluğu azaltmaya yönelik ikincil müdahaleyi yapmak için kullanılan bir araçtır. İkincil dağılım ile, birincil dağılım sonucu oluşan yoksulluğu azaltmak amaçlanmaktadır. Dolayısıyla, sosyal transferler yoksulluğun belirlendiği sürecin bir parçası olup, esas itibarıyla, kişileri belirli risklere karşı korumak veya bu risklerin olumsuz etkilerini azaltmak için kullanılmaktadır. Sosyal transferler özellikle etkin kullanıldığında, yoksulluk üzerinde oldukça etkili olabilmektedir. Nitekim, ülkelerin sosyal transfer harcamaları ve yoksulluk düzeyleri arasında anlamlı bir ilişki olduğu görülmüştür. Daha düşük yoksulluk düzeyine sahip ülkeler, genellikle daha fazla sosyal harcama yapan ülkelerdir. Ülke deneyimleri, birincil dağılım sonucu oluşan yoksulluğun, sosyal transferlerle birlikte oldukça azaldığını göstermektedir. Ancak, daha fazla sosyal harcama, her zaman daha fazla sosyal koruma anlamına da gelmemektedir. Sosyal transferlerin hedef kitlelerine ne kadar ulaşabildiği ve yoksul kesimin bu transferler ile ne kadar kapsandığı gibi hususlar, aynı miktardaki harcamanın yoksulluk üzerindeki etkisinin ülkeden ülkeye farklılaşmasına neden olmaktadır.

Türkiye'de sosyal transferlere ayrılan kaynak GSYİH'nin yüzde 12'si civarındadır. Gelişmiş ülkelerde bu tutar çok daha fazladır. Nitekim, AB-25'te sosyal transferlere ayrılan kaynak GSYİH'nin yüzde 26'sıdır. Sosyal transferlere nispeten geniş kamu kaynaklarının ayrılması, özellikle gelişmekte olan ülkeler için büyük önem arz eden kaynakların harcanması anlamına gelmektedir. Bu durum da transferlerden beklenen amaçlara etkin biçimde ulaşılıp ulaşılamadığının sorgulanmasına odaklanmayı gerektirmektedir. Ayrıca sosyal transferler, ülkeler arasında yoksulluk farklılıklarının açıklanmasına yardımcı olmaktadır. Özellikle,

birincil dağılım sonucu ortaya çıkan yoksulluk oranları birbirine yakın olan ülkelerin, nihai yoksulluklarının farklılaşması transfer sistemi vasıtasıyla açıklanmaktadır.

Türkiye'de sosyal transferlerin yoksulluk üzerinde ne kadar etkili olduğunu ortaya koyabilmek için, TÜİK tarafından gerçekleştirilen Hanehalkı Bütçe Anketi ham verileri kullanılarak, öncelikle sosyal transferlerin gelirle olan ilişkisi, gelir eşitsizliğini ne kadar etkilediği, hedef kitlesine ne kadar ulaştığı ve en yoksul kesimlerin hangi transferlerden yararlandığı gibi hususlar analiz edilmeye çalışılmıştır. Buna göre, Türkiye'de sosyal transferler gelir eşitsizliğini azaltıcı bir yapı sergilemektedir. Bunun yanısıra, sosyal transferlerin gelir tamamlayıcı özelliği de mevcuttur. Yani, genellikle transfer dışı gelirin azalması ile transferlerin artışı birlikte görülen durumlardır. Son yıllarda yoksul kesimde transfer alanların oranı da artmıştır. Ancak, transfer alan yoksul kesimin oranındaki artış, transferlerdeki artış kadar değildir. Transferler artmakla birlikte, ulaştığı kesimdeki yoksul oranı azalmaktadır. Toplamdaki yoksul sayısının azalması, bu durumun önemli bir sebebidir. Ancak, beklenilenin aksine, yoksulluğu azaltmayı hedefleyen transfer türlerinden yararlanan kesimin içindeki yoksul olmayanların oranı oldukça yüksektir. Dolayısıyla, halen transfer almayan yoksul kesim olduğu düşünüldüğünde, bu transferlere erişebilen yoksul sayısı ve oranı artırılabilir. Transferlerin yapıldığı kesimdeki yoksul oranının azalması, oransal olarak yoksullara yapılan harcamayı da azaltmaktadır. Yoksullara yapılan söz konusu harcamanın azalması, transferlerin etkinlik oranını düşürerek, transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisinin olabileceğinden daha düşük olmasına neden olmaktadır.

Yoksulluk sınırı altındaki kesimlerin aldığı transferlerin, genellikle yoksulluğu azaltmayı hedefleyen transferler olduğu görülmüştür. Dolayısıyla, bu transferlere yapılacak müdahaleler ile bu kesimin yoksulluğu azaltılabilir. Ancak, en yoksul kesimin yaklaşık yüzde 30'u hiç bir transferden yararlanamamaktadır. Söz konusu rakam, 2005 yılı sonuçlarına göre yaklaşık 1 milyon kişiye tekabül etmektedir. Buna karşın, primli sistem transferi alan ve yoksul olan kesimin oranı ise oldukça düşüktür.

Türkiye'de sosyal transfer alan yoksul kesimin ortalama yoksulluk açığı çok yüksek değildir. Aslında, Türkiye'de yoksulluk sınırı altında yaşayan nüfusun

dağılımına bakıldığında, yoksulluk sınırının çok uzağında olan yoksulların sayısının az olduğu görülmüştür. Dolayısıyla, nispeten az bir transferle, daha fazla yoksul yoksulluktan kurtarılabilir. Ancak 2005 yılı sonuçlarına göre, yoksul olmayan ama geliri yoksulluk sınırının hemen üzerinde olan ve kırılgan nüfus olarak da adlandırabileceğimiz 6,3 milyon kişilik bir nüfus da vardır. Bu kesimin küçük bir gelir azalışıyla yoksul hale gelebileceği ve bu nedenle yoksulluğun önemli ölçüde artabileceği göz ardı edilmemelidir.

Sosyal transferlerin yoksulluğun azaltılmasında ne kadar etkili olduğunun ortaya konulabilmesi için ise, HBA ham verileri ile, transfer öncesi ve sonrası yoksulluk oranlarının karşılaştırılması yapılmış ve transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisinde hem miktarı hem de etkinliği dikkate alan "Yoksulluğu Azaltma Etkinliği Modeli" Türkiye için uygulanmaya çalışılmıştır. Buna göre, Türkiye'de transferlerle birlikte yoksulluk oranı yüzde 40, yoksulluk açığı ise yüzde 60 civarında azalırken, söz konusu azalışı sağlamak için transferlerden ayrılan pay yüzde 20 civarında kalmaktadır. Bunun yanısıra, ayrıştırma analizi kullanılarak transfer sonrası yoksulluk açığındaki azalmada, transfer öncesi yoksulluk açığının, transferlerin miktarının ve etkinliğinin ne kadar etkili olduğu bulunmaya çalışılmıştır. Nitekim; transfer sonrası yoksullukta, transfer öncesi yoksulluk ile transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisi belirleyici olmaktadır. Transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisi ise, transferlerin miktarı ve etkinlik oranları ile belirlenmektedir. Buna göre, son yıllarda yoksulluk oranlarının düşmesindeki ilk etken transfer öncesi yoksulluğun azalmasıdır. Transfer öncesi yoksulluk oranlarındaki düşüşü, en fazla hangi faktörün etkilediği hususu da, ayrı bir çalışmanın konusunu teşkil etmektedir. İkinci etken ise, transfer miktarındaki artıştır. Ancak, transferlerin miktarı artmakla birlikte, etkinlik oranlarının azalması nedeniyle, transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisi olabileceğinden daha düşük kalmıştır. Transferlerin etkinliğinin düşük olmasından kasıt, yoksulluk açığını kapatmak için kullanılan transfer miktarının, toplam transferler içindeki oranının düşük olmasıdır. Bunun nedeni, transferlerin, büyük çoğunlukla ya yoksul olmayan kesim tarafından alınması ya da yoksulların yoksulluk açığını kapattıktan sonra bu kesime verilen ek tutarlardan oluşmasıdır. Nitekim, yoksulluk açığını kapatmak için kullanılan transferler, toplam transferlerin yüzde

20'si civarındadır. Bu durum ise, transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisini sınırlandırmaktadır.

AB'de ise, sosyal transferler yoksulluk üzerinde oldukça etkilidir. AB'de sosyal transferlerle birlikte göreli yoksulluk yüzde 60 civarında azalmaktadır. Aslında, Türkiye'de birincil dağılım sonucu ortaya çıkan ve transfer öncesi yoksulluk olarak nitelendirdiğimiz yoksulluk AB'den daha düşük iken, Türkiye'de özellikle transferlerin etkinlik oranının düşük oluşu nedeniyle transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisi daha sınırlı kalmaktadır. AB'de hem toplam transfer miktarı hem de transferlerin etkinliği daha yüksektir. Bu nedenle, Türkiye için nihai yoksulluk AB'den daha yüksek gerçekleşmektedir.

Türkiye'de yoksulluğun azaltılmasında en başarılı transfer türünün, kapsam ve tutar olarak en yüksek sosyal transfer harcaması olan emekli aylığı olduğu görülmüştür. Emekli aylığı, asıl amacı doğrudan yoksulluğu azaltmak olan bir transfer olmamasına karşın, ulaştığı kesimdeki yoksulların çoğunluğunu yoksulluktan kurtarmaktadır. Ancak, yoksul kesim, genellikle kayıtdışı sektörlerde çalıştığı için primli sistem kapsamında değildir. Sosyal sigorta kuruluşları aracılığı ile aktarılan kamu kaynakları büyük oranda sistemin açıklarını finanse etmek amacıyla kayıtlı çalışma olanağını yakalamış olan ve yoksulluk riski düşük olan işverenler ile ücretli ve maaşlı çalışan kesime yöneliktir. Yoksul kesim çoğunlukla primsiz sistem kapsamındaki transferlerden yararlanmaktadır. Primsiz sistem kapsamındaki transferleri ise çoğunlukla sosyal yardım sistemi oluşturmaktadır. Ancak, primsiz sistem kapsamındaki devlet transferlerinin ulaştığı kesimdeki yoksulların oranı ve yoksulluk üzerindeki etkisi düşüktür. Bu sistemdeki yardımların yoksul olmayan kesim tarafından da alınması, yardımların yoksulluk üzerindeki etkisini sınırlandırmaktadır. Bu durumun en önemli nedenleri, sosyal yardım sistemi aracılığıyla yerine getirilen hizmetlerdeki dağınıklık, kurumlar arasındaki işbirliği eksikliği ve yoksullukla ilgili ortak bir tanım ve ölçütün olmamasıdır. Bu nedenle, yapılan yardımlarda, zaman zaman hedef kitleden sapmalar olabilmektedir.

Türkiye için mevcut transfer miktarının daha etkin kullanıldığında transfer alan kesimin yoksulluk açığını ve transfer alan veya almayan yoksul kesimin toplam yoksulluk açığını ne kadar azaltabileceği hususları da senaryo analizleri ile

incelenmeye çalışılmıştır. Buna göre, eğer transferlerin etkinlik oranları daha fazla olsaydı, mevcut transferlerle Türkiye'de yoksulluk açığı tamamen kapatılabilirdi. Senaryo analizinde, emekli aylığı hariç tuttulduğunda dahi, transferleri yoksullar lehine yeniden dağıtarak, mevcut transferlerle ulaşılan tüm yoksullar, hatta transfer elde etmeyen yoksullar bile yoksulluktan kurtarılabilmektedir. Bunun gerçekleşmesi için, yoksullara verilen transfer tutarlarının yoksulların gelirleriyle birlikte yoksulluk sınırını aşmamasının sağlanması ve yoksul olmayan kesime verilen transferlerin azaltılması yeterlidir. Buna göre, eğer transferler daha etkin kullanılmış olsaydı, 2005 yılı sonuçlarına göre, Türkiye'de yoksulluk oranı olduğundan yaklaşık 16 puan daha düşük olabilirdi. Bu hesaplamalar yapılırken, transfer öncesi dağılım sabit tutulmuştur. Eğer, transferler, transfer öncesi dağılımı da etkilerse, yoksulluk açığının tam olarak kapatılması mümkün olmayabilir.

Sosyal transfer uygulamalarının en önemli sorununun, yoksul kesimin bu transferlerden yeterince yararlanamaması olmasından dolayı, Türkiye'deki yoksulluk yapısının bilinmesi önem arz etmektedir. Türkiye'de yoksullar, yoksul olmayanlara göre daha kalabalık hanelerde yaşamakta olup, ortalama olarak daha genç ve eğitim düzeyleri oldukça düşüktür. Çocuk sayısının fazla oluşu, yoksul kesimde görülen en belirgin özelliktir. Yoksul kesimde çalışma çağı nüfusundaki çalışanların oranı, yoksul olmayan kesimden farklı değildir. Dolayısıyla, Türkiye'de yoksulların, çalışmak yerine, karşılıksız gelirlerle hayatlarını idame ettirdiklerine dair bir işaret yoktur. Yoksul kesimde, çalışanlar genellikle tarım sektöründe ve çoğunlukla sosyal güvencesiz olarak çalışmaktadır. İşteki durum itibarıyla ise, yoksullar arasında yevmiyeli ve ücretsiz aile işçisi olarak çalışma biçimi yaygındır. Bu nedenlerden dolayı yoksul kesimin geliri de düşük kalmaktadır. Çocuk sayısının fazla olması nedeniyle yoksul kesimde daha az çalışanın olması, çalışan kesimin ise, gerek düşük nitelikli olması gerekse çalıştığı sektörün yapısı itibarıyla daha az gelir elde etmesi ve elde edilen gelirin daha fazla birey arasında bölüşülmesi, Türkiye'de yoksulluğun kırılmaya çalışılan yapısıdır.

Tüm bu sonuç ve değerlendirmeler ışığında;

- Yapılan senaryo analizlerinde, ekstra transfere ihtiyaç duyulmadan, mevcut transferlerin yoksul kesime daha fazla ulaştırılması ile yoksulluğun çok daha düşük

olabileceği görülmüştür. Yoksullara yönelik transferlerde, transferi alanların gerçek ihtiyaç sahibi olup olmadıklarının tespiti bu anlamda önem taşımaktadır. Kısıtlı mali imkanlar göz önüne alınarak, yoksulluğu azaltmayı hedefleyen transferleri alan kesimdeki yoksul olmayanların, bu transferleri almalarını engellemek için, kişilerin gelir ve/veya harcamalarının tespiti konusuna ağırlık verilmeli ve bu alandaki denetim artırılmalıdır. Özellikle ayni sosyal yardımların hedef kitlesine çok dikkat edilmelidir.

- En yoksul kesimin büyük bir çoğunluğunun sosyal transferlerin hiçbirinden yararlanamadığı görülmüştür. Özellikle yoksulluğun daha yoğun olduğu bölgelerden başlanmak üzere, sosyal transferlerden hiç yararlanamayan yoksul kesimlere ulaşabilmek, transfer imkanlarını insanlara tanıtabilmek ve bu transferlerin amaçlarını anlatabilmek için bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetlerine başlanmalıdır. Bilgilendirme faaliyetleri ile, yoksul kesime yönelik olan transfer imkanları tanıtılmalıdır. Ancak, sosyal transferlere yönelik suistimalleri azaltmak için, bilgilendirme faaliyetlerinde, sosyal transferlerin amaçları ve kime hangi sürelerle verlebileceği, yapılan sosyal transferlerin çalışabilecek durumda olan yoksullar için geçici bir süre için olacağına dair bilincin de oluşturulması gerekmektedir. Böylece, yoksul olmayan kesime verilen transferlerin hiç transfer alamayan yoksul kesime aktarılması suretiyle yoksulluk daha fazla azaltılabilir.

- Toplam yoksullar içinde yoksulluk sınırının altında olan ancak küçük bir gelir artışıyla yoksulluktan kurtulabilecek kesimin oranı oldukça fazladır. Bunun için, kısa vadede yoksulluğa daha fazla müdahale edebilmek için, yeşil kart sahibi, ayni ve nakdi yardım alan yoksul kesimlere yönelik yoksulluğu azaltıcı uygulamalar gerçekleştirilebilir. Çünkü, transfer alan yoksul kesimler genellikle bu yardımlardan yararlanan kesimlerdir.

- Yoksullara verilen transferlerin yoksulların gelirlerini yoksulluk sınırına getirinceye kadar verilmesi durumunda, transferlerin etkinliğinin artacağı görülmüştür. Bu nedenle, yoksullara yönelik transferlerin miktarı, yoksul kişinin gelirine göre değişiklik göstermelidir. Diğer bir deyişle, transferler yoksul kişinin gelirini yoksulluk sınırına getirinceye kadar verilmelidir. Bunun için bir muhtaçlık ölçütü ve kişinin yaşam düzeyi belirlenmeli ve aradaki fark (yoksulluk açığı) transfer

olarak ödenmelidir. Bu şekilde, transferlerden yoksulluk açığını azaltmaya daha fazla pay ayrılarak, transferlerin etkinliği artırılabilir.

• Yapılan transferlerde bireyin kendi gelirinin yanısıra, yaşadığı hanenin toplam geliri ve hanehalkının kompozisyonu da dikkate alınmalıdır.

• Ayni yardımlar, etkinliği düşük, hedef kitlesinden fazlaca sapma olabilen ve kişilerin tercihlerine kısıt getiren bir yardım türüdür. Bu nedenle, eğer kişinin ayni yardım olarak verilen ürüne olan ihtiyacı tam olarak tespit edilebiliyorsa ayni yardım yapılmalı, aksi takdirde nakdi yardımlara veya kişileri seçimlerinde biraz daha özgür bırakabilecek ayni yardımlara (belirli bir marketten belirli ürünlere yapılabilecek harcama için verilen bir gıda çeki gibi) ağırlık verilmelidir.

• Devletten yapılan nakdi sosyal transferlerin içinde burslar da yer almaktadır. Yoksul kesimdeki en belirgin özelliklerden biri de 0-15 yaş arası nüfusun fazla oluşudur. Eğitim ise, yoksulluk zincirinin kırılmasındaki en etkin araçtır. Uzun dönemde yoksulluğun kalıcı bir biçimde azaltılabilmesi için, yoksul çocukların eğitime devam etmeleri şarttır. Bu nedenle, eğitime yönelik sosyal transferlerde ilköğretim çağındaki yoksul çocuklar ayrıca gözetilmelidir. Bu kapsamdaki mevcut uygulamaların etkinliğinin artırılabilmesi için ise, gerek hedef kitlesine erişip erişemediği hususu gerekse yoksul çocukların okullaşma oranları üzerindeki etkileri objektif bir biçimde incelenmelidir.

• Sosyal yardım yararlanıcılarının belirlenmesinde belirli muhtaçlık ölçütleri getirilmeli, mükerrer yardımları önleyerek bu alana ayrılan kaynakların daha etkili kullanılmasını sağlamak amacıyla sosyal yardımlardan yararlananlarla ilgili ulusal ölçekte bir veritabanı geliştirilmeli ve transferin hedef kitlesine ulaşabilmesinin temini adına, bu yardımlardan yararlanan kesimin durumundaki değişikliğin izlenebilmesi için bir izleme-değerlendirme sistemi kurulmalıdır.

• Devletten yapılmayan sosyal transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisi göz önüne alındığında, bu alanda kamu kurumları ile sivil toplum kuruluşları arasında koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması gerekli görülmektedir.

• Yoksul kesim özellikle kırsal alanda ve tarım sektöründe yoğun olduğundan ve tarım istihdamındaki sorunların etkilerini azaltabilmek için sosyal transferlere

kırsal alanda yoğunluk verilmelidir. Bunun yanısıra, orta ve uzun dönemde, kırsal alandaki ve özellikle tarım sektöründeki yoksulluğu azaltabilmek için, yoksulluğun sektörel bazda en önemli kaynağı olan tarım sektörü istihdamının ve bu sektörden ayrılan işgücünün bulundukları yerde tarım-dışı sektörlerde istihdam edilebilmesi konusuna, istihdam politikalarında öncelik verilmelidir.

• Türkiye için AB standartlarına uyumlu bir sosyal harcama hesaplama sisteminin oluşturulması ve HBA'lardaki sosyal transferlere ilişkin soruların da, sosyal harcama bileşenleri ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Bu şekilde, sosyal transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisinde her bir transfer özelinde analiz yapma ve politika ve strateji geliştirilmesine imkan sağlama olanağı elde edilebilecektir.

KAYNAKLAR

KAYNAKLAR

ALICI, S., "Türkiye'de Yoksulluğun Sosyo Ekonomik Analizi", Hak-İş Konfederasyonu Yayını, 2002.

ATKINSON, A. B., "A European Social Agenda: Poverty Benchmarking and Social Transfers", EUROMOD Working Paper No. EM3/00, 2000.

ATKINSON, A. B., B. CANTILLON, E. MARLIER, B. NOLAN, "Social Indicators: The EU and Social Inclusion", Oxford University Press, Oxford, 2002.

BECKERMAN, W., "The Impact of Income Maintenance Payments on Poverty in Britain, 1975", The Economic Journal, Vol. 89, 1979, pp. 261-179.

BEJAKOVIC, P., "Poverty", Financial Theory and Practice 29 (1), 113-116, 2005.

BELLU, L. G., P. LIBERATI, "Policy Impacts on Inequality Decomposition of Income Inequality by Income Sources", Food Agriculture Organization of the United Nations, 2006.

BUDRIA, S., "Economic Inequality in Portugal: A Picture in the Beginnings of the 21st Century", MPRA Paper No. 1784, 2007.

CELASUN, M., "Income Distribution and Domestic Terms of Trade in Turkey, 1978-1983", Metu Studies in Development 13 no.1-2, 1986, 193-216.

DAĞDEMİR, Ö., "Türkiye Ekonomisinde Yapısal Değişim ve Gelir Dağılımı", (T.C. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi), Eskişehir, 1992.

DAĞDEMİR, Ö., "Türkiye Ekonomisinde Yoksulluk Sorunu ve Analizi, 1987-1994", Cilt 7, Sayı 1, H.Ü.İİBF Dergisi, 1999.

DAĞDEMİR, Ö., "Türkiye Ekonomisinde Yoksulluk Sorunu ve Yoksulluğun Analizi: 1987-1994", Yoksullukla Mücadele Stratejileri Hak-İş Konfederasyonu Yayını, Ankara, 2002.

DANSUK, E., "Türkiye'de Yoksulluğun Ölçülmesi ve Sosyo-Ekonomik Yapılarla İlişkisi", (DPT Uzmanlık Tezi), Ankara, 1997.

DAYIOĞLU, M., "Türkiye'de Çocuk Yoksulluğu: Ölçüm Yöntemleri ve Yoksulluğun Belirleyicileri", Cilt:2, Sayı:3, TİSK Akademi, Ankara, 2007.

DENNIS, I., A. GUIO, "Poverty and Social Exclusion in the EU After Laeken-Part 1", EUROSTAT, Statistics in Focus, Theme 3-8/2003.

DİNLER, Z., *İktisada Giriş*, 8. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2002.

DORNBUSCH R., S. FISCHER, *Makroekonomi*, çev. S. AK, M. FİSUNOĞLU, E. YILDIRIM, R. YILDIRIM, McGraw Hill-Akademi, İstanbul, 1998.

DPT, *2007 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı*, Ankara, 2007a.

DPT, *2008 Yılı Programı*, 2007b.

DPT, *Sosyal Hizmetler ve Yardımlar*, Ankara, 2001.

DPT, *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu*, Ankara, 1977.

DUMANLI, R., "Yoksulluk ve Türkiye'deki Boyutları", (DPT Uzmanlık Tezi), Ankara, 1996.

DÜNYA BANKASI, "Turkey Economic Reforms, Living Standards and Social Welfare Study", Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region, Report No. 20029-TU, Document of the World Bank, 2000.

DÜNYA BANKASI, "Turkey, Poverty and Coping After Crises", Human Development Unit Europe and Central Asia Region, Report No. 24185-TU, Document of the World Bank, 2003.

DÜNYA BANKASI, "Introduction to Poverty Analysis", World Bank, Washington, 2005a.

DÜNYA BANKASI, "Turkey Joint Poverty Assesment Report", Human Development Sector Unit Europe and Central Asia Region- State Institute of Statistics, Turkey, Report No. 29619-TU, Document of the World Bank, 2005b.

DÜNYA BANKASI, "Social Exclusion and EU's Social Inclusion Agenda", 2007.

ERDOĞAN G., "Türkiye'de ve Dünyada Yoksulluk Ölçümleri Üzerine Değerlendirmeler", Hak-İş Konfederasyonu Yayını, 2002.

ERDOĞAN, G., "Poverty Profiles in Turkey", ECLAC, Meeting of the Expert Group on Poverty Statistics, Rio de Janeiro, 13-15 May, 1998.

ERDOĞAN, G., "Türkiye'de Bölge Ayrımında Yoksulluk Sınırı Üzerine Bir Çalışma", (DİE Uzmanlık Tezi), Ankara, 1996.

EUROPEAN COMMISSION, "Joint Report on Social Protection and Social Inclusion", 2005.

EUROPEAN COMMISSION, "Joint Report on Social Protection and Social Inclusion", Brussels, 2007.

EUROSTAT, "ESSPROS Manual", European Commission, 1996.

EUROSTAT, "Europe in Figures-Eurostat Yearbook, 2006-2007", European Commission, 2007.

FORSTER, M., M. M. D'ERCOLE, "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2005.

FOSTER, J. E., J. GREER, E. THORBECKE, "A Class of Decomposable Poverty Measures", Econometrica, Vol. 52, pp. 761-766, 1984.

FREEMAN, R. B., "The Rising Trade Lifts..?", National Bureau of Economic Research Working Paper 8155, Cambridge, 2001.

GROTAERT, C., "Poverty and Social Transfers in Poland", The World Bank Policy Research Working Paper, 1995.

GUIO, A. C., "The Laeken Indicators: Some Results and Methodological Issues in Acceding and Candidate Countries", EUROSTAT, 2004.

GÜZEL, A., A. R., OKUR, "Sosyal Güvenlik Hukuku", Yenilenmiş 8. Bası, İstanbul, 2002.

HEADY, C., T. MITRAKOS, P. TSAKLOGLOU, "The Distributional Impact of Social Transfers in the European Union: Evidence from the ECHP", Fiscal Studies, Vol. 22, No. 4, 2001, pp. 547-565.

IMMERVOLL, H., H. LEVY, J. R. NOGUEIRA, C. O'DONOGHUE, R. B. SIQUERA, "Simulating Brazil's Tax-Benefit System Using Brahms, The Brazilian Household Microsimulation Model", 2006a.

IMMERVOLL, H., H. LEVY, J. R. NOGUEIRA, C. O'DONOGHUE, R. B. SIQUERA, "The Impact of Brazil's Tax-Benefit System on Inequality and Poverty", IZA DP No. 2114, 2006b.

KENWORTHY L., "Do Social Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-National Assessment", Luxembourg Income Study, Working Paper No 188, 1998.

KIM, H., "Anti-Poverty Effectiveness of Taxes and Income Transfers in Welfare States", International Social Security Review, Vol.53, No. 4, 2000, pp.105-129.

MITCHELL, D., "Income Transfers in Ten Welfare States", Brookfield, VT: Gower Publishing Company, 1991.

MITCHELL, D., A. HARDING, F. GRUEN, "Targeting Welfare", Economic Record 70(210), 1994, pp. 315-340.

OHTAKE, F., J. TOMIOKA, "Who Supports Redistribution", Osaka University Discussion Paper No. 603, 2004.

PAMUK, M., "Türkiye'de Kırsal Yerlerde Yoksulluk", Hak-İş Konfederasyonu Yayını, 2002.

PINAR, A., "Vergileri Kim Ödüyor ve Kamu Harcamalarından Kimler Yararlanıyor?", TESEV, 2004.

RAVALLION M., M. PRADHAN, "Measuring Poverty Using Qualitative Perceptions of Welfare", World Bank Policy Research Working Paper No. 2011, 1998.

ROSEN, S. H., *Public Finance*, 4th Edition, IRWIN, United States, 1995.

SEN, A., *Özgürlükle Kalkınma*, çev. Y. Alogan, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2004.

SHAVELL, S., *Foundations of Economic Analysis of Law*, Harvard University Press, 2004.

SILBER, J., S. ÖZMUCUR, "Decomposition of Income Inequality: Evidence from Turkey", Topics in Middle Eastern and North African Economies, Electronic Journal, Vol. 2, Middle East Economic Association and Loyola University Chicago, 2000.

STEPHENS, R., C. WALDEGRAVE, "The Effectiveness of the Transfer and Tax System in Reducing Poverty in 1998", Social Policy Journal of New Zealand issue 16, 2001.

SUCUR, Z., "Poverty and Social Transfers in Croatia", Financial Theory and Practice 29(1), 17-38, 2005.

T.C. MALİYE BAKANLIĞI, "2005 Yılı Bütçe Hazırlama Rehberi", 2004.

TIMONEN V., "Ireland in Low-Spending, High Poverty EU Club", Action on Poverty Today, Combat Poverty Agency, No. 8, Spring 2005.

TOWNSEND, P., "Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standard of Living", University of California Press, 1979.

TSAKLOGLOU, P., F. PAPADOPOULOS, "Social Exclusion, Long Term Poverty and Social Transfers in the EU: Evidence from the ECHP", Joensuu, Finland, 2006.

TUNCAY, A. C., "*Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*", 9. bası, Beta Yayınları, İstanbul, 2000.

TUNÇOMAĞ, K., *"Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar"*, Ankara,1990.

TÜİK, "2006 Yılı Yoksulluk Çalışması Sonuçları", Haber Bülteni, 2007.

TÜRK, İ., *Maliye Politikası*, 13. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1999.

TÜRK-İŞ, "Mayıs 2008 Açlık ve Yoksulluk Sınırı", Haber Bülteni, 2008.

TÜRKİYE KAMU-SEN, "Türkiye'de ve Dünyada Açlık Yoksulluk", Türkiye Kamu-Sen Ar-Ge Yayını, No:12, 2004.

TÜSİAD, "Türkiye'de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk-Avrupa Birliği ile Karşılaştırma", TÜSİAD Yayınları, 2000-12/295, İstanbul, 2000.

UNDP, "Human Development Reports", 1990.

WODON Q., S. YITZHAKI, "Inequality and Social Welfare: Technical Notes", World Bank, 2002.

WODON, Q., S. YITZHAKI, "Does Growth Lead to Deprivation?", World Bank and Hebrew University, 2004.

YEMSTOV, R., "Living Standards and Economic Vulnerability in Turkey Between 1987 and 1994", World Bank Discussion Paper No. 253, 2001.

EKLER

Ek 1. Hanehalkı Bütçe Anketi Fert ve Hane Veri Seti Değişkenleri

Fertlere İlişkin Değişkenler	Haneye İlişkin Değişkenler
- Cinsiyet	- Hanehalkı tipi
- Yaş	- Oturulan konutun tipi
- Hanehalkı reisine yakınlık	- Konuta mülkiyet durumu
- Sağlık sigortasının olup olmadığı	- Aylık ödenen kira tutarı
- Günlük faaliyete engel fiziksel ya da zihinsel problemi olup olmadığı	- Konutu kiralama şekli
- Çalışmaya engel fiziksel ya da zihinsel problemi olup olmadığı	- Lojmandan faydalanan ferdin sıra numarası
- Eğitim durumu	- İzafi kira
- Öğrenim kurumunda okuma durumu	- Konuta sahip olunan yıl
- Medeni durum	- Konutun borcu olup olmadığı
- Anket ayındaki çalışma durumu	- Konutun piyasa değeri
- Son 4 hafta içinde iş arama durumu	- Konutta oturulan süre
- İş aramama nedeni	- Binanın yapılış tarihi
- 15 gün içinde işbaşı yapma durumu	- Binanın yapı türü
- Yıl içindeki çalışma durumu	- Salonun zemin yapı türü
- Esas işte ana sektör kodu	- Odanın zemin yapı türü
- Esas işteki meslek kodu	- Mutfak zemin yapı türü
- Esas işteki çalışma süresi (Yıl)	- Banyo zemin yapı türü
- Esas işteki haftalık çalışma süresi (saat)	- Konutun ısıtma sistemi
- İşyerinde çalışan kişi sayısı (Grup)	- Yakıt türü
- Kayıtlı olunan sosyal güvenlik kurumu	- Oda sayısı
- İşyerinin statüsü	- Konutun büyüklüğü
- İşyerinin hukuki durumu	- İkinci bir Konut
- Ferdin şirketteki konumu	- İkinci konutun nerede olduğu
- İşteki durum (Esas iş)	- Banyo sahipliği
- İstihdam edilme şekli	- Sauna sahipliği
- Güç kullanım durumu	- Jakuzi sahipliği
- Sendikaya kayıtlılık durumu	- Tuvalet sahipliği
- Aylık ücret geliri (Nakdi)	- Mutfak sahipliği
- Aylık ücret geliri (Ayni)	- Çöp öğütücü sahipliği
- Yıllık ücret geliri (Nakdi)	- Kalorifer sahipliği
- Yıllık ikramiye geliri	- Tabandan ısıtma sahipliği
- Yıllık prim, bahşiş vb. gelir	- Borulu su sistemi sahipliği
- Konut ayni geliri (Yıllık)	- Elektrik sahipliği
- Ulaşım ayni geliri (Yıllık)	- Dogalzgaz sahipliği
- Elektrik, gaz ve su indirim geliri	- Sıcak su sahipliği
- Yemek ayni geliri (Yıllık)	- Kablolu yayın sahipliği
- Kreş ayni geliri (Yıllık)	- Asansör sahipliği
- Giyecek ayni geliri (Yıllık)	- Garaj sahipliği
- Gıda ayni geliri (Yıllık)	- Havuz sahipliği
- Diğer ayni geliri (Yıllık)	- Telefon adeti
- İşyerinin faaliyeti (Tarım, tarım-dışı)	- Cep telefonu adeti
- İşyerinin mülkiyet durumu	- Bilgisayar adeti
- Aylık müteşebbis geliri (Nakdi)	- İnternet adeti
- Aylık müteşebbis geliri (Ayni)	- Televizyon adeti
- Yıllık müteşebbis geliri (Nakdi)	- Video adeti
- Yıllık müteşebbis geliri (Ayni)	- DVD veya VCD adeti
- Aylık tarım geliri (Nakdi)	- Kamera adeti
- Yıllık tarım geliri (Nakdi)	- Buzdolabı adeti
- Ek işte çalışma durumu (Son bir yıl)	- Derin dondurucu adeti
	- Bulaşık makinası adeti
	- Mikrodalga fırın adeti

Ek.1. Hanehalkı Bütçe Anketi Fert ve Hane Veri Seti Değişkenleri (devam)

- Ek işte çalışma durumu (Anket ayı)	- Otomatik çamaşır makinası adeti
- Ek işteki çalışma süresi (Saat)	- Çamaşır kurutma makinası adeti
- Ek işteki ana sektör kodu	- Halı yıkama makinası adeti
- Ek işteki meslek kodu	- Klima adeti
- İşteki durum (Ek iş)	- Otomobil olup olmadığı
- Anket ayındaki ek iş nakdi geliri	- Otomobil adedi
- Anket ayındaki ek iş ayni geliri	- İşverence sağlanan ücretsiz araç olup olmadığı
- Yıllık ek iş nakdi geliri	- İşverence sağlanan ücretsiz araç adedi
- Yıllık ek iş ayni geliri	- Jeep olup olmadığı
- Son 12 ay içerisinde çalışılan ay sayısı	- Jeep adedi
- 12 ay boyunca çalışmama nedeni	- Minibüs olup olmadığı
- Daha önceki dönemlerde aynı işi yapma durumu	- Minibüs adedi
- Değiştirilen işteki çalışma süresi (Saat)	- Motosiklet olup olmadığı
- Değiştirilen işteki ana sektör kodu	- Motosiklet adedi
- Değiştirilen işteki meslek kodu	- Deniz taşıtının olup olmadığı
- İşteki durum (Değiştirilen iş)	- Deniz taşıtının adedi
- Yıllık değiştirilen iş geliri (Nakdi)	- Müstakil konut sahipliği
- Yıllık değiştirilen iş geliri (Ayni)	- Müstakil konutun miktarı
- Aylık gayrimenkul kira geliri (Nakdi)	- Müstakil konutun kiraya verilen miktarı
- Aylık gayrimenkul kira geliri (Ayni)	- : Müstakil konutun toplam aylık kira değeri
- Yıllık gayrimenkul kira geliri (Nakdi)	- Müstakil konutun toplam piyasa değeri
- Yıllık gayrimenkul kira geliri (Ayni)	- Apartman dairesinin olup olmadığı
- Aylık mülk geliri (Nakdi)	- Apartman dairesinin miktarı
- Aylık mülk geliri (Ayni)	- Apartman dairesi kiraya verilen miktar
- Yıllık banka hesabından elde edilen faiz	- Apartman dairesinin toplam aylık kira değeri
- Yıllık döviz hesabından elde edilen faiz	- Apartman dairesi toplam piyasa değeri
- Yıllık menkul değerlerden elde edilen faiz, nema geli	- Gecekondu olup olmadığı
- Yıllık temettü geliri	- Gecekondu miktarı
- Yıllık özel finans kurumlarından elde edilen kar payı	- Gecekondu kiraya verilen miktar
- Toprak/ulş. arc. elde edilen kira geliri (Nakdi)	- Gecekondu toplam aylık kira değeri
- Toprak/ulş. arc. elde edilen kira geliri (Ayni)	- Gecekondu toplam piyasa değeri
- Aylık transfer geliri (Nakdi)	- Yazlık olup olmadığı
- Aylık transfer geliri (Ayni)	- Yazlık miktarı
- Yıllık emekli maaş geliri (Nakdi)	- Yazlık kiraya verilen miktar
- Yıllık vergi iadesi (Nakdi)	- Tarla miktarı
- Yıllık yaşlılık maaşı (Nakdi)	- Tarla kiraya verilen miktar
- Yıllık sosyal yardım fonu ve aile yardımı (Nakdi)	- Tarla toplam aylık kira değeri
- Yıllık dul, yetim, öksüz maaşı (Nakdi)	- Tarla toplam piyasa değeri
- Yıllık gazilik ve malüllük maaşı (Nakdi)	- Bağ olup olmadığı
- Yıllık öğrenci burs geliri (Nakdi)	- Bağ miktarı
- Yıllık işsizlik maaşı (Nakdi)	- Bağ kiraya verilen miktar
- Yıllık doğrudan destek ve akaryakıt ödemesi (Nakdi)	- Bağın toplam aylık kira değeri
- Yıllık devletten ayni gelir	- Bağın toplam piyasa değeri
- Yıllık yurt dışından emeklilik maaşı	- Sera olup olmadığı
	- Sera miktarı
	- Sera kiraya verilen miktar
	- Sera toplam aylık kira değeri
	- Sera toplam piyasa değeri
	- Arsa olup olmadığı

Ek.1. Hanehalkı Bütçe Anketi Fert ve Hane Veri Seti Değişkenleri (devam)

- Yıllık yurt dışından döviz geliri - Yıllık yurt dışından yardım burs geliri - Yıllık yurt dışından ayni gelir - Yıllık diğer nafaka geliri - Yıllık diğer yardım ve burs geliri (Nakdi) - Yıllık diğer özel emeklilik geliri (Nakdi) - Yıllık diğer ayni gelir - Toplam aylık fert geliri (Nakdi) - Toplam aylık fert geliri (Ayni) - Toplam aylık fert geliri - Toplam yıllık fert geliri (Nakdi) - Toplam yıllık fert geliri (Ayni) - Toplam yıllık fert geliri	- Arsa miktarı - Arsa kiraya verilen miktar - Arsa toplam aylık kira değeri - Yazlık toplam aylık kira değeri - Yazlık toplam piyasa değeri - Tarla olup olmadığı - Tarla miktarı - Arsa toplam piyasa değeri - Dükkan olup olmadığı - Dükkan miktarı - Dükkan kiraya verilen miktar - Dükkan toplam aylık kira değeri - Dükkan toplam piyasa değeri - Otel olup olmadığı - Otel miktarı - Otel kiraya verilen miktar - Otel toplam aylık kira değeri - Otel toplam piyasa değeri - Diğer gayrimenkul olup olmadığı - Diğer miktar - Diğer kiraya verilen miktar - Diğer toplam aylık kira değeri - Diğer toplam piyasa değeri - Hanehalkı kullanılabilir geliri - Hanenin büyüklüğü - Kır ve Kent yerleşim yeri kodu - Tahmini hesaplamalar için kullanılan ağırlık

Ek 2. Türkiye'de Sosyal Transferlerin Yapısı ve Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkisine İlişkin Analizlere 2002-2004 Yıllarından Örnekler

a. Türkiye'de sosyal transferlerin gelirle olan ilişkisi

Tablo Ek2.1. Gelir Türlerinin Korelasyonu-2002

	Ücret, yevmiye ve müteşebbis geliri	Gayrimenkul ve menkul kıymet geliri	Transferler	Emekli maaşı hariç transferler	Gelir
Ücret, yevmiye ve müteşebbis geliri	1				
Gayrimenkul ve menkul kıymet geliri	0,035**	1			
Transferler	-0,163**	0,067**	1		
Emekli maaşı hariç transferler	-0,123**	-0,009**	0,572**	1	
Gelir	-0,007**	0,053**	-0,069**	-0,096**	1

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Tablo Ek2.2. Gelir Türlerinin Eşitsizliğe Etkileri-2002

	Toplam gelir içindeki payı (S_k) (yüzde)	Konsantrasyon katsayısı (g_k)	Toplam gelir eşitsizliğine katkısı ($S_k g_k$) (yüzde)	Esneklik katsayısı ($S_k g_k$-S_k) (yüzde)
Maaş	44	0,93	41	-3,21
Müteşebbis	29	1,38	39	10,90
Gayrimenkul	4	1,40	5	1,44
Menkul Kıymet	4	1,68	7	2,84
Transferler	19	0,38	7	-11,96
-Grup 1(emekli aylığı)	13	0,47	6	-6,64
-Grup 2 (emekli aylığı dışındaki primli sistem transferleri)	2	0,30	1	-1,70
-Grup 3 (yeşil kart ayni yardımı)	1	-0,32	-0,3	-1,12
-Grup 4 (yaşlılık maaşı, burs, diğer sosyal yardımlar ve doğ. gel. des)	0,4	0,35	0,1	-0,25
-Grup 5 (ayni yardımlar)	0,07	0,14	0,01	-0,06
-Grup 6 (devletten yapılmayan transferler)	3	0,30	1	-2,20
Toplam	100		100	

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Tablo Ek2.3. Gelir Türlerinin Eşitsizliğe Etkileri-2003

	Toplam gelir içindeki payı (S_k) (yüzde)	Konsantrasyon katsayısı (g_k)	Toplam gelir eşitsizliğine katkısı ($S_k g_k$) (yüzde)	Esneklik katsayısı ($S_k g_k$-S_k) (yüzde)
Maaş	42	0,97	40	-1,26
Müteşebbis	31	1,32	41	10,00
Gayrimenkul	3	1,56	5	1,66
Menkul Kıymet	3	1,67	4	1,68
Transferler	22	0,45	10	-12,09
-Grup 1(emekli aylığı)	14	0,56	8	-6,33
-Grup 2 (emekli aylığı dışındaki primli sistem transferleri)	3	0,21	1	-2,68
-Grup 3 (yeşil kart ayni yardımı)	1	0,04	0,04	-0,95
-Grup 4 (yaşlılık maaşı, burs, diğer sosyal yardımlar ve doğ. gel. des)	1	0,48	0,3	-0,32
-Grup 5 (ayni yardımlar)	0,03	-0,33	-0,01	-0,05
-Grup 6 (devletten yapılmayan transferler)	2	0,30	0,1	-1,76
Toplam	100		100	

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

b. Transferlerin birlikte elde edilme oranları

Tablo Ek2.4. Transfer Gruplarının Elde Edildiği Kesimde Diğer Transfer Türlerine Sahip Olma Oranı-2002

(Yüzde)

	Grup1 (emekli aylığı)	**Grup2 (emekli aylığı dışındaki primli sistem transferleri)**	**Grup3 (yeşil kart ayni yardımı)**	**Grup4 (yaşlılık maaşı, burs, diğer sosyal yardımlar ve doğ. gel. des)**	**Grup5 (ayni yardımlar)**	**Grup6 (devletten yapılmayan transferler)**
Grup1	100,0	4,5	1,2	6,0	2,7	18,9
Grup2	22,7	100,0	3,8	6,7	4,6	33,2
Grup3	8,6	5,4	100,0	16,3	10,6	35,8
Grup4	20,8	4,6	7,9	100,0	10,3	21,8
Grup5	26,8	9,1	14,7	29,8	100,0	32,5
Grup6	21,1	7,4	5,6	7,1	3,7	100,0

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Tablo Ek2.5. Transfer Gruplarının Elde Edildiği Kesimde Diğer Transfer Türlerine Sahip Olma Oranı-2003

(Yüzde)

	Grup1 (emekli aylığı)	Grup2 (emekli aylığı dışındaki primli sistem transferleri)	Grup3 (yeşil kart ayni yardımı)	Grup4 (yaşlılık maaşı, burs, diğer sosyal yardımlar ve doğ. gel. des)	Grup5 (ayni yardımlar)	Grup6 (devletten yapılmayan transferler)
Grup1	100,0	3,5	0,7	4,6	1,6	7,6
Grup2	13,8	100,0	1,8	3,0	2,8	15,2
Grup3	5,3	3,5	100,0	18,5	7,4	26,5
Grup4	19,7	3,2	10,2	100,0	6,1	18,4
Grup5	10,5	5,0	6,6	9,8	100,0	22,5
Grup6	15,0	7,7	6,8	6,6	8,6	100,0

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

c. Transferlerin elde edildiği kesimin işgücü piyasasındaki durumu

Tablo Ek2.6. Transfer Türlerinin İşgücü Durumuna Göre Dağılımı-2003

(Yüzde)

	Çalışan					
Gruplar (1)	**Ücretli**	**Yevmiyeli, ücretsiz aile işçisi**	**İşveren**	**Kendi hesabına çalışan**	**Çalışmayan**	**Toplam**
Grup 1	11,7	1,3	3,4	17,4	66,2	**100,00**
Grup 2	11,5	2,1	2,7	12,3	71,5	**100,00**
Grup 3	13,6	19,4	1,8	42,1	23,2	**100,00**
Grup 4	9,7	3,5	2,4	64,3	20,1	**100,00**
Grup 5	42,0	8,7	6,0	29,5	13,8	**100,00**
Grup 6	27,8	7,8	3,2	18,7	42,6	**100,00**

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

(1) Grup 1: emekli aylığı, Grup 2: emekli aylığı dışındaki primli sistem transferleri, Grup 3: yeşil kart ayni yardımı, Grup 4: yaşlılık maaşı, burs, diğer sosyal yardımlar ve doğrudan gelir desteği, Grup 5: ayni yardımlar, Grup 6: devletten yapılmayan transferler.

d. Sosyal transferlerin yoksullar tarafından elde edilme oranları

Tablo Ek2.7. En Yoksul Kesimlerin Elde Ettiği Transfer Türleri

(Yüzde)

Gruplar (1)	2002	2004
Grup1	1,8	0,1
Grup2	1,5	1,0
Grup3	3,9	5,6
Grup4	11,6	9,3
Grup5	2,0	12,0
Grup6	30,5	11,5

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

(1) Grup 1: emekli aylığı, Grup 2: emekli aylığı dışındaki primli sistem transferleri, Grup 3: yeşil kart ayni yardımı, Grup 4: yaşlılık maaşı, burs, diğer sosyal yardımlar ve doğrudan gelir desteği, Grup 5: ayni yardımlar, Grup 6: devletten yapılmayan transferler.

Tablo Ek2.8. Gelir Aralığı Bazında Yoksul Olan Kesimin Elde Ettiği Transfer Türleri-2002

(Yüzde)

Gruplar (1)	Yoksulluk sınırının %75'inden fazla gelire sahip yoksullar	Yoksulluk sınırının %75'inden az, %50'sinden fazla gelire sahip yoksullar
Grup1	14,8	10,0
Grup2	2,8	3,3
Grup3	10,4	6,8
Grup4	11,8	9,9
Grup5	4,8	3,0
Grup6	28,9	28,7
En az bir transfer geliri olanlar	57,1	50,5

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

(1) Grup 1: emekli aylığı, Grup 2: emekli aylığı dışındaki primli sistem transferleri, Grup 3: yeşil kart ayni yardımı, Grup 4: yaşlılık maaşı, burs, diğer sosyal yardımlar ve doğrudan gelir desteği, Grup 5: ayni yardımlar, Grup 6: devletten yapılmayan transferler.

e. Ayrıştırma analizi ile transfer türlerinin yoksulluk açığı üzerindeki etkilerinin incelenmesi

Tablo Ek2.9. Transfer Türleri Bazında Ayrıştırma Analizi-2003

$Y_{transfer\ sonrası}(D/G) = Y_{transfer\ öncesi}((A+D)/G) -$ transferlerin miktarı $((A+B+C)/G))*$ transferlerin etkinlik oranı $(A/(A+B+C))$

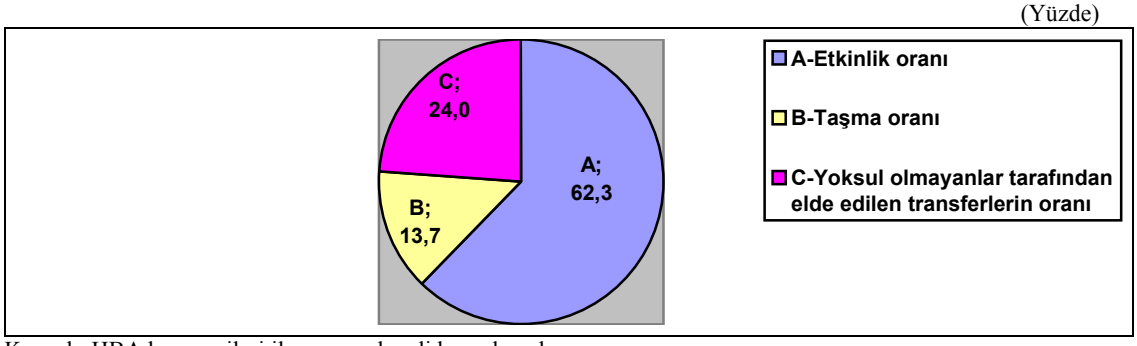
	İlgili transfer grubu hariç	**Tüm transfer grupları dahil**
1. Grup	$Y_{transfersonrası}(D/G)=0,1107-0,0549*0,4037=0,0885$	
2. Grup	$Y_{transfersonrası}(D/G)= 0,1107-0,1531*0,3143=0,0626$	
3. Grup	$Y_{transfersonrası}(D/G)=0,1107–0,1673*0,2958= 0,0612$	$Y_{transfer\ sonrası}(D/G) = 0,1107 - 0,1742 \times 0,3088= 0, 0569$
4. Grup	$Y_{transfersonrası}(D/G)= 0,1107-0,1694*0,3082= 0,0585$	
5. Grup	$Y_{transfersonrası}(D/G)= 0,1107–,1739*0,3085= 0,0571$	
6. Grup	$Y_{transfersonrası}(D/G)= 0,1107-0,1521*0,3020= 0,0648$	

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

f. Bazı transfer gruplarının yoksulluk açığı üzerindeki etkisinin artırılmasına yönelik senaryo analizleri

Grafik Ek2.1. Yeşil Kart Harcamasının A, B ve C Alanları Arasında Dağılımı-2002

(Yüzde)



Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Tablo Ek2.10. Yeşil Kart Harcamalarının Etkinliğinin Artırılmasına Yönelik Senaryo Analizleri-2002

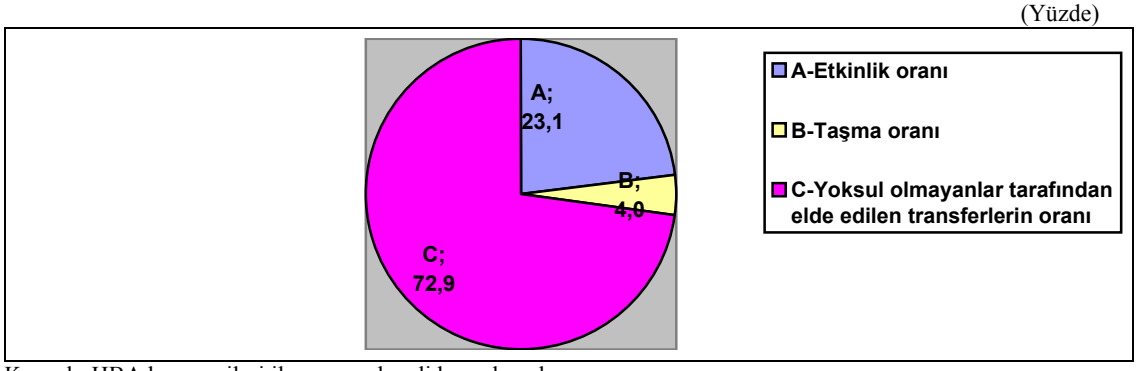
(Yüzde)

	Mevcut durum	Senaryo 1: Taşmaya ayırdığı payı da, yoksulluk açığını azaltmak için kullansaydı	Senaryo 2: Toplamının tamamını yoksulluk açığını azaltmak için kullansaydı
Ulaştığı kesimin yoksulluk açığını kapatma oranı	61,2	74,7	98,2

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Grafik Ek2.2. Dördüncü Gruptaki Transfer Harcamalarının A, B ve C Alanları Arasında Dağılımı-2002

(Yüzde)



Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.

Tablo Ek2.11. Dördüncü Gruptaki Transfer Harcamalarının Etkinliğinin Artırılmasına Yönelik Senaryo Analizleri-2002

(Yüzde)

	Mevcut durum	Senaryo 1: Taşmaya ayırdığı payı da, yoksulluk açığını azaltmak için kullansaydı	Senaryo 2: Toplamının tamamını yoksulluk açığını azaltmak için kullansaydı
Ulaştığı kesimin yoksulluk açığını kapatma oranı (doğrudan gelir desteği dahil)	23,9	28,1	103,7

Kaynak: HBA ham verileri ile yazarın kendi hesaplamaları.