

DÜNYADA KRONİK YOKSULLUK VE ÖNLEME STRATEJİLERİ

Yrd.Doç.Dr.Hasan Ejder TEMİZ*

ABSTRACT

It is estimated that between 300 million and 420 million people are trapped in chronic, or persistent, poverty. Chronically poor people experience deprivation over many years, often over their entire lives, and sometimes pass poverty on to their children. Many of the chronically poor die prematurely from health problems that are easily preventable. This group experiences deprivation at multiple levels; chronic poverty is typically characterized not only by low income and assets, but also by hunger and undernutrition, illiteracy, the lack of access to basic necessities such as safe drinking water and health services, and social isolation and exploitation.

This study consists of three sections. Chronic poverty concept and components are defined in the first section. Justifications and form of the chronic poverty is discussed in the second section. Chronic poverty prevention strategies are examined in the third section.

Key words: chronic poverty, vulnerability, economic growth, social policy, social protection

Giriş

Yoksulluk çok boyutlu ve karmaşık bir sorundur. Yoksulluk salt gelirden veya kaynaktan değil, aynı zamanda temel insani gereksinimlerden yoksun olmayı ifade eder. Yoksulluk kavramının açıklanmasında “mutlak yoksulluk” ve “görelî yoksulluk” biçimindeki ikili ayırım evrensel ölçütlerdeki yaklaşım olarak öne çıkmaktadır. Mutlak yoksulluk, bireyin veya hane halkının yaşamını sürdürebilmesi ve biyolojik anlamda kendini yeniden üretebilmesi için gereksinim duyduğu asgari tüketim düzeyini sağlayamamasıdır. Görelî yoksulluk ise bireyin içinde yaşadığı toplumun tüketim alışkanlıkları ve kültürü dikkate alınarak belirlenen bir ölçüt olup, kişinin kendisini toplumsal olarak yeniden üretebilmesi için gerekli tüketim ve yaşam düzeyinin saptanmasını içerir. Yani, bireyin içinde yaşadığı toplumun ortalama refah düzeyinin altında kalması durumunu ifade eder.

□ *Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü*

Yoksulluk, son dönemlere kadar büyük ölçüde gelişmekte olan ülkelerin en önemli sorunu iken, bu sarmalın günümüzde gelişmiş ülkeleri de içine çektiği görülmektedir. Bu anlamda, 1980'li yıllardan itibaren uygulanan yeni liberal ekonomi politikalarının yoksulluğu azaltmadığı yönündeki kuşkular da sürekli biçimde dile getirilmektedir. Bunun da ötesinde yoksulluğun belirli bölgelerde ve belirli toplum kesimlerinde kronikleştiği gözlenmektedir. Küresel ölçekte günde 1 ABD dolarının altında yaşamaya çalışanların sayısı 1.1 milyar iken, bu sayının yaklaşık üçte birinden fazlası kronik yoksulluk sınırları içinde yer almaktadır.

Bu çalışmada günümüzde özellikle gelişmekte olan ülkelerde önemli bir sorun haline gelmiş olan kronik yoksulluğun nedenleri ve önlemeye yönelik stratejiler değerlendirilmektedir. Çalışma üç kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda kronik yoksulluk kavramı ve unsurları değerlendirilmektedir. İkinci kısımda kronik yoksulluğa neden olan faktörler ve kronik yoksulluğun biçimleri değerlendirilmektedir. Üçüncü kısımda ise kronik yoksulluğu önlemeye yönelik stratejiler üzerinde durulmaktadır.

A. Kronik Yoksulluk Kavramı

Kronik yoksulluk kavramı tanımlanırken birçok yaklaşımdan yararlanılmaktadır. Bu anlamda yoksulluğun, insanın iyi olması için gerekli olan temel nesnelere yoksun olması sonucunda ortaya çıktığı konusunda genel bir kabul söz konusudur. Sezgisel olarak çoğu insan yoksulluğu, açlık, yetersiz beslenme, barınma olanağının olmaması, eskimiş ya da yıpranmış giyim, temizlenemeyen beden, dilencilik, temiz içme suyuna ulaşamama, temel eğitim ve sağlık hizmetlerine erişememe biçiminde kabul etmektedir. Bu açık düşünce birliğine rağmen, yoksulluğu tanımlamaya yönelik açık ve nesnel bir yol bulunmamaktadır. Günlük 1 ABD doları biçimindeki ölçütlere dayandırılmış tanıma karşı da önemli eleştiriler getirilmektedir.

1. Tanımı

Yoksulluk statik yani durağan bir durum değildir. Bu nedenle, yoksulluk konusunda son yıllarda yapılan çalışmalar, yoksulluğun tanımlamasının ötesinde gerekçesi ve biçimi üzerine odaklanmaktadır. Yoksulluk 1990'lara kadar düşük gelir ya da düşük düzeyde maddi zenginlik biçimindeki maddi boyutuyla değerlendirilmiştir. Son zamanlarda ise kırılabilirlik (vulnerability)¹ ve özellikle

¹ Kırılabilirlik kavramı, en çok korunma gereksinimi içinde olma durumunu ifade etmektedir. Bu anlamda zayıflık, korunmasızlık, güvencesizlik ve temel insani gereksinimlere erişememe kırılabilirliğin en somut biçimleri olarak belirtilebilir. Gelecekle ilgili belirsizlik yoksullar açısından kırılabilirliğin artması anlamına gelmektedir. Geniş bilgi için bkz., Asep Suryahadi, Sudarno Sumarto; "Poverty and Vulnerability in Indonesia Before and After the Economic Crisis," Asian Economic Journal, Vol. 17, Number 1, March 2003, s.45-64; Armando Barrientos; Does Vulnerability Create

sağlık, eğitim ve çevreden yararlanma gibi temel yeteneklerin-yapabilirliğin (capability) olmaması biçimindeki çok farklı ölçütler, yoksulluğun boyutunu vurgulamada ön plana çıkmaktadır.

Gerçekten, kronik yoksulluk, nadiren bir tek etmenin sonucu olarak görülmektedir. Bunun yerine kronik yoksulluğu, büyük ölçüde maddesel yoksulluk, yeteneklerdeki aşırı yoksunluk ve kırılganlık arasındaki karşılıklı etkileşim ve bunların bileşimi şeklinde nitelendirmek daha gerçekçi olacaktır. Dolayısıyla kronik yoksulluğun salt gelir ya da tüketim boyutuyla ele alınması kavramın tanımlanması açısından yetersiz olacaktır.

Kronik yoksulluk bireylerin yaşamlarının uzun bir kesitinde devam etmekte ve büyük ölçüde de çocuklarına geçmektedir. Bir başka ifadeyle, nesilden nesile aktarılmaktadır². Kronik yoksullar için yoksulluk, salt düşük gelir sahibi olmak anlamına gelmemekte, aynı zamanda açlık, kötü beslenme düzeyi, sağlıklı içme suyuna erişememe, eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimden yoksun olma, ayrımcılık ve istismar anlamına da gelmektedir³. Bu durumda, kronik yoksulluk temel insani gereksinimlerden yoksun olma durumuna karşılık gelmektedir. Kronik yoksulluk mal-mülk, toprak, araç-gereç ve hayvansal ürünler gibi doğal yaşam için gerekli olan üretim araçlarının yetersizliğiyle nitelendirilmektedir.

Öyleyse, en yalın biçimiyle kronik yoksulluk, salt ekonomik haklardan yoksun olma değil, aynı zamanda uzun süreli, şiddetli bir biçimde yaşanan ve nesilden nesile aktarılan yoksulluk anlamına gelmektedir. Kronik yoksulluğu geçici yoksulluktan ayıran en önemli özellik ise bireylerin bu döngüyü kırıp yoksulluktan kurtulabilme olasılıklarının çok düşük düzeyde olması ya da neredeyse hiç olmamasıdır.

2. Unsurları

a. Süreklilik

Kronik yoksulluğun ayırt edici özelliklerinden biri sürekliliğidir Süreklilik esasen dönemsel bir yaklaşımı ön plana çıkarmaktadır. Bu anlamda, kronik yoksulluk görel olarak uzun dönemler devam eden ya da bir dereceye kadar kısa olan, ancak dönemler itibariyle sık sık tekrarlayan bir yoksulluktur.⁴ Süre kronik

Poverty Traps?. CPRC Working Paper No.76, Chronic Poverty Research Centre (CPRC), Manchester, 2007.

² Armando Barrientos, Andrew Shepherd; “Chronic Poverty and Social Protection” CPRC Conference on Chronic Poverty, University of Manchester, April 2003, s.3.

³ David Hulme, Karen Moore, Andrew Shepherd; “Chronic Poverty: Meanings and Analytical Frameworks,” Chronic Poverty in India. (içinde) Edited by Aasha Kapur Mehta, Indian Institute of Public Administration (IIPA), New Delhi 2003, s.6.

⁴ Rolf Aaberge, Magne Mogstad “On the Definition and Measurement of Chronic Poverty”, The Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper No.2659,

yoksulluğun ana bileşenidir ve yoksulluğun sürekli olması çok boyutlu yoksunluğun bir sonucudur. Bireyin veya hane halkının kronik yoksul olarak nitelendirilmesi için geçmesi gereken süre konusunda ortak bir anlayış olmakla birlikte, bu durum bazen ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Kronik yoksulluğa yönelik farklı yaklaşımlarda bu sürenin nasıl tanımlandığı genellikle mevcut verilerle ilişkilendirilmektedir. Dolayısıyla, burada süre ile ilgili esasen subjektif bir durum ortaya çıkmaktadır. Süreklilik, bireyin beş yıl ya da daha uzun süre yoksul olmasıyla biçimlenirken⁵, örneğin, ABD’de bu süre dört yıla gerileyebilmektedir⁶. Ancak, genel kabul gören yaklaşım kronik yoksulluğun beş yıl ve/veya daha fazla süreyle yoksulluk içinde bulunanları ifade ettiğiidir.

Sürenin beş yıl ve/veya üstü olmasının üç temel gerekçesi bulunmaktadır. Öncelikle, toplumların pek çoğunda beş yıl bir bireyin ya da hane halkının yaşamında uzun bir zaman dilimi olarak algılanmaktadır. İkincisi, genellikle yoksulluğa ilişkin veri tabanları oluşturulurken ortalama beş yıllık zaman dilimleri dikkate alınmaktadır. Üçüncüsü ise, mevcut ampirik bulgular beş yıl ve/veya daha uzun süreden beri yoksul olan insanların yaşamlarının geri kalan kısmında da yoksul kalma olasılıklarının oldukça yüksek olduğunu göstermektedir⁷. Dolayısıyla, yoksul kalınan süre uzadıkça yoksulluğun şiddeti ve etkisi artmaktadır.

Bu süre aynı zamanda bireyin yoksulluktan kurtulabilmesi için gerekli olan yeteneklerini de kaybetmesine neden olan bir süredir. Bir başka ifadeyle, yoksulluğun uzun süreli olması bireyin yeteneklerini ortadan kaldırmaktadır. Bu tür yoksulluğun tersine çevrilmesi oldukça güçtür. Gelişmekte olan ülkelerde toplumun yoksul kesimlerinde yer alan bireyler, aynı zamanda farklı yoksulluk türleri ile de karşılaşmaktadır⁸. Bu tür toplumlarda kronik yoksulluğun inatçı bir yoksulluk olduğu düşüncesi öne çıkmaktadır.

Yoksulluk süresi uzadıkça bireylerin bu sorundan kurtulabilme umutları da giderek azalmaktadır. Nitekim Almanya’da yoksulların yaklaşık yarısı yoksulluktan en geç bir yıl içinde kurtulurken, dört yıl süreyle yoksulluk içinde yaşayan bireylerin yoksulluktan kurtulma olasılıkları yüzde 20’ye gerilemektedir. Dokuz

March 2007, s.18.

⁵ David Hulme, Andrew Shepherd; “Conceptualizing Chronic Poverty,” *Development*. Vol.31, No.3, March 2003, s. 405.

⁶ Peiyun She, Gina A. Livermore; *Long-Term Poverty and Disability Among Working-Age Adults*. Rehabilitation Research and Training Center for Economic Research on Employment Policy for Persons with Disabilities at Cornell University, Research Report, February 2006, s.5.

⁷ Hulme, Moore, Shepherd; s.11.

⁸ Charles Lwanga-Ntale, Kimberley McClean; “The Face of Chronic Poverty in Uganda from the Poor’s Perspective: Constraints and Opportunities” *Journal of Human Development*. Vol.5, No.2, July 2004, 183.

yıl süreyle yoksulluk içinde yaşayan bireylerin ise bu sorundan kurtulma olasılıkları yüzde 10'na gerilerken, 12 yıl ve üstünde bir süre yoksulluk içinde yaşayan bireylerin yoksulluktan kurtulma olasılıkları tamamen ortadan kalkmaktadır. Bununla birlikte, yoksulluktan kurtulanların yüzde 20'si de en geç bir yıl içinde yeniden yoksulluk riskiyle karşılaşmaktadır⁹. Bu anlamda kronik yoksulların çok küçük bir kısmı yoksulluktan kurtulabilmekte ve uzun süre bu durumdan kendini koruyabilmektedir.

Yoksulluk, bireyleri, hane halklarını, bazen tüm toplumsal sınıfları ve belirli bölgelerde yaşayan yerli halkların büyük bir kesimini uzun süre etkilemektedir. Bu nedenle, yoksulluk özellikle az gelişmiş ülkelerde toplumun büyük kesimini etkisi altına alan ve uzun süre devam eden bir durumdur. Beş yıl ve üzeri bir zaman diliminde ısrarla devam eden yoksulluk artık kronik hale gelmektedir. Bireylerin ve hane halklarının yaşamlarının önemli bir kesitinde ve sürekli tekrarlayan niteliği dolayısıyla kronik hale gelen yoksulluktan kurtulmak da mümkün olamamaktadır.

b. Sosyal Destekten Yoksunluk

Sosyal destekten yoksun olma esasen sosyal koruma sisteminden yararlanamamayı ifade eder. Özellikle yaşlılar, kadınlar, eşinden ayrılmış olanlar ve çocuklar kronik yoksulluğa dönüşebilecek kırılganlığı arttırmaktadır. Ayrımcılık, saygı görmeme ve ihmaller kronik yoksulluğun birer özelliği olarak ifade edilebilir¹⁰. Bu anlamda, sosyal destekten yoksun kronik yoksullar bu durumdan asla kurtulamayacakları, kendilerine hiçbir kişi ya da kuruluşun yardımcı olamayacağı gibi bir düşünce ve endişe içinde olabilmektedir. Kuşkusuz bu durum kronik yoksulluk ve ayrımcılık arasındaki sıkı ilişkiyi de ortaya koyması bakımından önemlidir.

Ayrımcılık bireylerin, kamu hizmetlerine, piyasalara ve kaynaklara erişimini engelleyerek onların eğitim, sağlık ve gelir bakımından yoksul kalmalarına neden olmaktadır. Ayrımcılığa uğramış bireyler diğer bireylerin sahip olduğu kendi olanakları ile yoksulluktan kaçabilme ve gelirlerini arttırabilme fırsatlarından yoksundurlar¹¹. Bu nedenle, ekonomik büyüme gerçekleşmiş, gelir dağılımı iyileşmiş olsa da ayrımcılığa uğramış ve dışlanmış olan bireyler bu gelişmenin gerisinde kalmaktadır¹². Bu anlamda yoksulluğu azaltıcı politikalar genelde bu

⁹ Martin Biewen, Who are the Chronic Poor? Evidence on the Extent and the Composition of Chronic Poverty in Germany. German Institute for Economic Research (DIW Berlin), Discussion Papers No.350, Berlin, May 2003, s.7.

¹⁰ DFID; Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion. The Department for International Development (DFID), London, September 2005, s.8.

¹¹ Andries Du Toit; "Social Exclusion' Discourse and Chronic Poverty: A South African Case Study" Development and Change. Vol.35, Issue 5, 2004, s. 996.

kesimlere ulaşamadığı için büyük ölçüde başarısız olmakta ve kronik yoksulluk bu kesimleri etkisine almaktadır.

Ayrımcılık ve dışlanma, dünyanın pek çok bölgesinde çatışmaların ve güvencesizliğin ana nedenidir. Çok sayıda olumsuzluğa katlanmak zorunda kalan dışlanmış gruplar, ekonomik ve sosyal haklardan eşit biçimde yararlanmamakta, bu nedenle siyasal süreçte seslerini duyuramamakta ve toplumun ana görüşünden uzaklaşarak sıra dışı hale gelebilmektedir¹³. Gösteri, yürüyüş ve grev gibi ılımlı hareketlere yönelebilmekte ancak, bunlar yeterli etkiyi yaratmazsa ya da siyasal iktidar bu tür protestolara sert biçimde karşılık verirse, bu durumda söz konusu gruplar başka bir çıkış yolu bulamadıklarından şiddetli çatışmalara yönelebilmektedir. Yoksulluğun kronik biçimde yaşandığı toplumsal kesimlerde dışlanmışlığın hissedilmesi ya da toplumun diğer kesimlerinin dışlanmışlığına maruz kalınması çatışmaların çıkmasını kaçınılmaz hale getirmektedir. Günümüzde bazı Afrika, Asya ve Balkan ülkelerinde bu durumu destekleyen pek çok çatışmanın yaşandığına tanık olunmaktadır.

Yoksulluk ve sosyal dışlanma kavramları kimi zaman birbiri yerine kullanılabilir. Ancak, sosyal dışlanmanın yoksullukla eş anlamlı olmadığını ve esasen yoksulluğu da kapsayan daha geniş ve çok boyutlu bir kavram olduğunu belirtmek gerekir¹⁴. Çünkü sosyal dışlanmışlık her zaman yoksul olmayı gerektirmez, örneğin göçmenler, azınlıklar ve çocuklar yoksul olmamalarına rağmen toplumdan dışlanmış olabilirler. Yoksulluk daha çok bölüşüm sorunu ile ilgiliyken, sosyal dışlanma bölüşüm sorununun ötesinde yetersiz ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel katılımın yoksunluğu ile ilgilidir. Bu bağlamda sosyal dışlanma insanları yoksulluğa sürükleyen ekonomik, sosyal ve siyasal süreçler üzerinde odaklanırken, bireylerin yoksullaşmasına neden olan farklı biçimlerle ilgilenir. Bunun yanında sosyal dışlanma çok boyutlu yoksulluğa dikkat çeker ve yoksulluğun anlaşılmasına yardımcı olur. Bu bakımdan, sosyal dışlanma yoksulluğun bir nedeni olabilirken, aynı zamanda sonucu da olabilir¹⁵. Yoksulluğun en geniş ve farklı biçimleriyle değerlendirilmesi durumunda her iki

¹² M. G. Quibria; Growth and Poverty: Lessons from the East Asian Miracle Revisited. ADB Institute Research Paper Series No.33, February 2002, s.7.

¹³ Catherine Longley, Ian Christoplos, Tom Slaymaker; Agricultural Rehabilitation: Mapping the Linkages Between Humanitarian Relief, Social Protection and Development. The Humanitarian Policy Group HPG Research Report 22, April 2006, s.29; Andries Du Toit; s.1001.

¹⁴ Sam Hickey, Andries du Toit; Adverse Incorporation, Social Exclusion and Chronic Poverty. CPRC Working Paper No. 81, Chronic Poverty Research Centre, Manchester, June 2007, s.2-5; Chris Horsell; "Homelessness and Social Exclusion: A Foucauldian Perspective for Social Workers," Australian Social Work. Vol. 59, No. 2, June 2006, s. 215-216.

¹⁵ Faruk Sapançalı; Sosyal Dışlanma. Dokuz Eylül Yayınları, 1. Baskı, İzmir 2005, s. 58-59.

kavramın iç içe geçebildiği de gözlenmektedir. Bu anlamda, sosyal dışlanma ve ayrımcılık kronik yoksulluğa neden olurken, kronik yoksulluğun da sosyal dışlanmayı ve ayrımcılığı yaygınlaştırdığı anlaşılmaktadır. Kısaca, kronik yoksulluk ve sosyal dışlanma arasında karşılıklı bir ilişki bulunmaktadır.

c. Yoksulluğun Şiddetli Biçimde Yaşanması

Yoksulluk kavramı, tüketimi asgari düzeyin altında olan kimsenin yoksul olarak kabul edildiği, herhangi bir asgari tüketim düzeyi düşüncesini vurgulamak için kullanılır. Bazı kişiler yaşamlarının kısa bir diliminde yoksul olarak yaşarken, bazıları ise yaşamlarının uzun bir kesitinde yoksulluğu en şiddetli biçimiyle yani kronik biçimiyle yaşamaktadır. Kronik yoksulluk bu nedenle bir boyutuyla zamana dayalı bir kavramdır ve yoksulluktaki sürengenliğe karşılık gelir.

Yoksulluğu şiddetli biçimde yaşayan insanların bundan kaçınmak için çok düşük fırsatları olduğu ve uzun süreden beri yoksul durumunda olan kişilerin de aşırı derecede yoksul olma durumuyla karşı karşıya oldukları yaygın biçimde kabul görmektedir¹⁶. Gerçekten, şiddetli ve kronik yoksulluğun bileşimi çok yalın bir biçimde yoksulluğun en kötü biçimini ortaya çıkarabilmektedir. Bununla birlikte, şiddetli yoksulluk ve kronik yoksulluk arasındaki ilişki oldukça karmaşık olup bunun çok sınırlı bir kısmı anlaşılabilen ve açıklanabilmektedir.

Herhangi bir ülkede yoksulluğun şiddetli bir biçimde yaşanması, kronik yoksulluğun da aynı süreçte ortaya çıkıp çıkmayacağı sorusunu gündeme getirmektedir. Sınırlı da olsa bazı veriler hem yüksek düzeydeki kronik yoksulluğun hem de şiddetli yoksulluğun birlikte yaşandığı ülkelerin varlığına işaret etmektedir¹⁷. Örneğin, Etiyopya, Hindistan ve Madagaskar'da bu durum söz konusu iken, Şili ve Filipinler gibi ülkelerde şiddetli yoksulluk ve kronik yoksulluk düşük düzeylerde yaşanmaktadır. Bunun yanında, bu yoksulluk türlerinden birinin çok yüksek, ancak diğerinin neredeyse hiç olmadığı Peru ve Bangladeş gibi ülkeler de bulunmaktadır¹⁸.

d. Çok Boyutlu Yoksulluk

Yoksulluk salt gelirden yoksun olmanın ötesinde, doğası gereği ekonomik, sosyal ve siyasal açıdan çevrelenmiş çok boyutlu ve oldukça karmaşık bir sorundur. Ekonomik bakımdan yoksulluk salt gelirden veya kaynaktan değil, aynı

¹⁶ David Hulme; "Chronic Poverty and Development Policy: An Introduction," World Development. Vol.31, No.3, March 2003, s. 399-402; CPRC; The Chronic Poverty Report 2004-05, Chronic Poverty Research Centre (CPRC), Manchester, 2006, s.6-7.

¹⁷ CPRC; s.11.

¹⁸ Shahin Yaqub; Relating Severe Poverty and Chronic Poverty. Working Paper No.7, Universitat Autònoma de Barcelona, Department d'Economia Aplicada, Barcelona, 2003, s.17-20; CPRC; s.6.

zamanda fırsatlardan da yoksun olmayı içerir¹⁹. Nitelik yoksunluğu, coğrafi engeller, ayrımcılık ve dışlanma gibi etkenler bireyin iş bulmasını ve işgücü piyasasına katılımını engeller. Eğitim düzeyinin düşüklüğü de bireylerin iş bulma ve yaşam standartlarını geliştirmeleri için gereken bilgiye ulaşmalarını güçleştiren bir unsurdur²⁰. Diğer taraftan, yetersiz beslenme ve sağlık hizmetlerine erişim engelleri nedeniyle ortaya çıkan kötü sağlık koşulları da fiziksel ve zihinsel gelişimi etkilediğinden bireylerin iş hayatına atılmalarını da kısıtlayabilmektedir.

Bu bağlamda, kronik yoksul olan kimseler salt gelirden değil, aynı zamanda sağlıktan ve eğitimden yoksun olma gibi çok boyutlu bir yoksunlukla karşı karşıyadırlar. Düşük düzeydeki maddi varlık, sosyal ve siyasal marjinalite gibi yetenek yoksunluğunun çeşitli bileşimleri insanları uzun süreli yoksulluk içinde tutar. Belirli ülkelerde veya durumlarda bunların hangisinin özellikle önemli olduğunu genel koşullar belirleyecektir. Kronik yoksulluk bireyleri çok farklı biçimlerde etkiler. Bu anlamda, kişiden kişiye, hane halkından hane halkına ve bölgeden bölgeye farklılaşan kronik yoksulluk nedenleri söz konusudur. Kronik yoksullukla birlikte etkili olan farklı faktör kümeleri vardır.

Kronik yoksullar, kendilerini ve ailelerini sıkıntıya ve tehlikeye atacak pek çok sorunla karşı karşıya kalabilmektedir. Bunun da ötesinde yaşadıkları toplumda ayrımcılığa da maruz kalabilmektedirler. Bireylerin ve ailelerinin yaşamalarını sürdürebilmelerine olanak tanıyacak gerekli maddi üretim unsurlarının varlığı yanında taleplerinin toplumsal zeminde kabul görmesi yoksul kalma ya da kalmama konusunda oldukça önemli etkiye sahip olacaktır²¹. Bu nedenle, kronik yoksulluğun salt parasal yoksulluktan öte varlıkların olmaması, yeteneklerin örselenmesi ve taleplerin karşılanamaması biçimde anlaşılması gerekir. Bu tür analizler, bir yandan yıldan yıla parasal yoksulluktaki dalgalanmalardan, diğer yandan ise gelirin ve harcamaların hesaplanmasındaki zorluklarından kaçınmayı sağlar. Bu anlamda kronik yoksulluk çok boyutlu olup tüm önemli insan gereksinimlerini içinde barındırmaktadır. Dolayısıyla yaygın olarak kapasite eksikliği olarak da değerlendirilmektedir²².

3. Yoksulluk Düzeylerindeki Değişim

Kronik yoksulluk özellikle sürekli yoksul olanlar ve genelde yoksul olanlar ile ilgilenirken, bu tür sınıflandırmalar yoksulluk değişimlerini tanımlamada dinamik bir anlayışla değerlendirilmektedir (Çizim 1). Örneğin, hane halkının

¹⁹ Hasan Ejder Temiz, Küreselleşmenin Sosyal Boyutları ve Türkiye Açısından Etkileri. Birleşik Metal İşçileri Sendikası Yayınları, İzmir 2004, s.139.

²⁰ Hulme, Moore and Shepherd; s.7.

²¹ Sam Hickey, Sarah Bracking; "Exploring the Politics of Chronic Poverty: From Representation to a Politics of Justice?" World Development, Vol.33, No.6, June 2005, s. 855.

²² Meera Tiwari; "Chronic Poverty and Entitlement Theory," Third World Quarterly. Vol.28, No.1, February 2007, s.173.

genelde yoksul olma halinden, geçici yoksul olma haline geçmesi durumunda kronik yoksulluktan açıkça uzaklaştığı görülür. Diğer taraftan, hane halkının statülerinde kararsız yoksulluktan sürekli yoksulluğa yönelik bir hareket gerçekleştiğinde kronik yoksulluğa saplandığı görülür. Kararsız yoksullar sık sık yoksulluğa maruz kalanları içermekle birlikte, bu kesimin yoksulluğunun sürekliliğinden söz edilemez²³.

Bu anlamda, kararsız yoksulluk yaşamın belirli dönemlerinde yoksul olan, ancak diğer dönemlerde yoksul olmayan ve ortalama bir yoksulluk düzeyine sahip olup yoksulluktan kurtulabilme olanağı olanları ifade etmektedir. Öyleyse, kararsız yoksulluk açıkça kırılabilirliği yüksek olan bir kesimi kapsarken, bu kesimin ortalama durumları kimi zaman yoksulluk sınırının üzerinde ve kimi zaman ise altında olabilmektedir.

Zaman içinde yoksulluktaki değişimin değerlendirilmesi genelde Çizim 1’de belirtildiği biçimde 3 ana tema altında ve beş alt sınıflandırmada yapılmaktadır²⁴.

-Kronik biçimde yoksul olanları “sürekli yoksullar” ve “genelde yoksul olanlar” biçiminde iki kısımda incelemek mümkündür. Sürekli yoksullar, yoksulluk düzeyi tüm dönemlerde yoksulluk eşliğinin altında bulunanlar şeklinde tanımlanabilir. Genelde yoksul olanlar ise ortalama yoksulluk düzeyi yoksulluk eşliğinin altında olmasına rağmen, en az bir dönem yoksulluk eşliğinin üzerine çıkanlar şeklinde tanımlanabilir.

-Geçici ya da kalıcı olmayan yoksullar da iki kısma ayrılmaktadır. İlki bazı dönemlerde yoksul olup diğer dönemlerde olmayan ve ortalama bir yoksulluk düzeyine sahip olup yoksulluk eşliğinden kurtulabilme olanağını elinde bulduran kararsız yoksullardır. İkinci ise, ortalama yoksulluk düzeyi yoksulluk eşliğinin üzerinde olmasına rağmen, en az bir dönem yoksulluk deneyimi olan geçici yoksullar, yani ara sıra yoksul olanlardır.

-Yoksulluk düzeyleri tüm dönemlerde yoksulluk eşliği üzerinde bulunan yoksul olmayanlardır.

Bu sınıflandırma kronik yoksullar, geçici yoksullar ve yoksul olmayanlar biçiminde üç ana grupta da değerlendirilebilir. Dolayısıyla, kronik yoksulluk kavramı sürekli yoksulların ve genelde yoksulların oluşturduğu kesim ile ilgili olmaktadır.

Yoksulluğu ölçme ya da değerlendirmede kullanılan veriler yoksulluğun kronik ya da geçici düzeyde ortaya çıkmasında önemli bir etkiye sahiptir. Gelir, harcama, açlığa yönelik veriler büyük ölçüde sınırlı zaman periyodu içinde kararsız olurken, okuryazarlık, servet ve yaşam süresi gibi diğer veriler oldukça istikrarlı olabilmektedir. Bu yüzden, gelir yoksulluğu konusuna odaklanmış

²³ CPRC; s.6.

²⁴ CPRC; s.5.

çalışmalar, servet yapısına odaklanmış olan çalışmalardan daha yüksek düzeylerdeki değişimi tespit etmektedir²⁵.

²⁵ CPRC; s.6.

B. Kronik Yoksulluğun Nedenleri

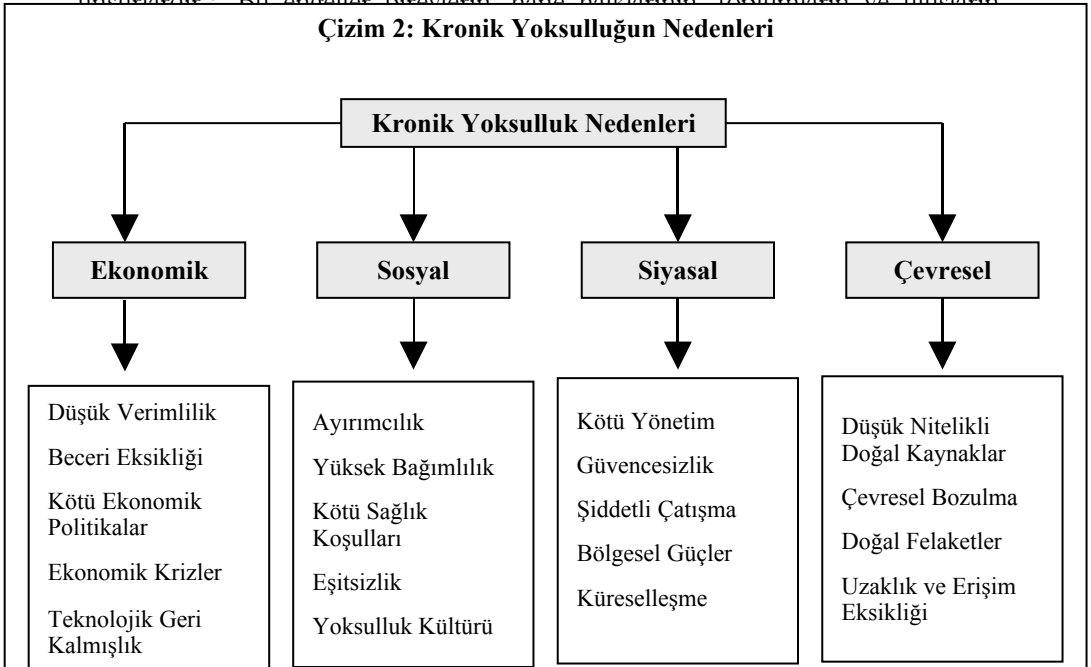
Kronik yoksulluğun nedenleri oldukça karmaşıktır ve genelde bir dizi farklı unsuru içinde barındırır. Kronik yoksulluğun nedenleri kimi zaman geçici yoksulluğun nedenleriyle örtüşebilir. Ancak, bu nedenler daha yoğun, daha geniş

kapsamlı ve sürekli olmaktadır²⁶. Bir başka ifadeyle geçici yoksulluk ile kronik yoksulluk arasında nedenleri bakımından niteliksel bir farklılık söz konusudur. Nadiren tek ve açık bir nedeni bulunmaktadır. Kronik yoksulluğun hane halkından başlayıp küresel ölçüğe yaygınlaşan birbiriyle etkileşim içinde olan çok boyutlu sonuçları söz konusudur. Dolayısıyla, kronik yoksulluğu destekleyen pek çok ekonomik, sosyal, siyasal ve çevresel etken (Çizim; 2) bulunmaktadır²⁷.

Kronik yoksulluk yoksul bireyin ya da hane halkının aniden karşılaştığı bir durum değildir. İnsanları yoksul yapan ve yoksulluk içinde tutan ekonomik, sosyal, siyasal ve çevresel süreçleri anlamak gerekmektedir. Günümüzde kronik yoksulluğun nedenlerini anlamaya ilişkin veriler oldukça sınırlıdır. Sürekli (inatçı) niteliğe sahip olan yoksulluğu anlayabilmek için gerekli olan uzun vadeli veriler ve analizler oldukça azdır. Kronik yoksulluk sürecinin koşullara göre büyük ölçüde farklılaştığı da bilinmektedir. Bazı durumlarda kronik yoksulluğun nedenleri genel yoksulluk ile aynı olurken, bazı durumlarda ise kronik yoksulluk ile geçici yoksulluk arasında niteliksel farklılığın olduğu çok açıktır. Bu nedenle her iki yoksulluk biçiminin azaltılmasında oldukça farklı uygulamalara da gereksinim duyulmaktadır.

Kronik yoksulların içinde buldukları bu durumun pek çok farklı nedenleri bulunmaktadır. Bireysel olarak bir yanda çok boyutlu yoksulluk içinde dünyaya gelen, yaşamları boyunca yoksulluktan ve yoksunluktan kurtulmak için çabalayan ve bu yoksulluğu çocuklarına miras bırakanlar bulunurken, diğer yanda ise varlıklı bir ailede dünyaya gelmiş ve ekonomik kriz nedeniyle uzun yıllar yoksulluk içinde yaşamış, ancak sonunda yoksulluktan kurtulmuş ve geleceğe ümitle bakanlar bulunmaktadır. Birikim yapabilmenin, mülkiyet edinebilmenin ve fırsatlara erişimin önündeki engeller kronik yoksulluğu destekleyen temel unsurlardır²⁸. Bu engeller bireylerin hane halklarının toplulukları ve ulusları

Çizim 2: Kronik Yoksulluğun Nedenleri



yaklaşık 420 milyon insanın kronik yoksul olduğu bilinmektedir²⁹. Şüphesiz bu değer salt gelişmekte olan ülkelere özgü olup, gelişmiş ülkelerdeki kronik yoksulları dikkate almamaktadır.

Gelişmekte olan ülkelere özgü verilerin yetersizliği ekonomik büyümenin kronik yoksullar üzerinde ortaya çıkardığı değişimin tam ve doğru bir biçimde anlaşılmasını da etkilemektedir. Kronik yoksullar yaşadıkları yoksunluğun bir bakıma gereği olarak makro düzeydeki değişimlerden ve ekonomik büyümeden beklenen ölçüde yararlanamamaktadırlar. Bu anlamda, ekonomik büyümede yaşanan gelişmelere rağmen, kronik yoksulluk ile yakın ilişki içinde olan temel insani gelişim göstergelerinde düzelme olmaması konusunda çok sayıda örnek söz konusudur. Bir başka ifadeyle, ekonomik büyüme kısa dönemde temel insani gelişim göstergelerinde düzelme sağlayamayabilir. Diğer taraftan, kişi başına düşen gelir ile temel insani gelişim göstergeleri arasında sıkı bir ilişki söz konusudur. Ancak, asıl sorun ekonomik büyüme sonucu yaratılan değerlerin nasıl dağıtılacağı tercihi ile ilgilidir. Ekonomik büyüme değerleri tüm ülkeler için ortalama bir durumu niteler. Bölüşüm ilişkileri ise ülkeden ülkeye farklı nitelikler gösterir ve bu nedenle kronik yoksulluk üzerindeki etkisi de farklı olmaktadır.

²⁹ CPRC; s.9.

Örneğin, Latin Amerika ülkelerinde kronik yoksulluk büyük ölçüde bölüşüm ilişkilerinden kaynaklanmaktadır. Bu ülkelerde ekonomik büyüme gerçekleşiyor olsa da toplumsal kesimler arasında var olan eşitsizlik sorunu nedeniyle ekonomik büyüme yoksullar lehine bir yapıyı ortaya çıkarmamaktadır. Kısaca eşitsizlik, ekonomik büyümenin yoksullar lehine gelirin yeniden dağılımını olumsuz etkilemektedir. Sağlanan ekonomik büyümeye rağmen, Latin Amerika bölgesi dünya'da gelir eşitsizliğinin en yüksek düzeyde yaşandığı bölgedir ve 1990'lı yıllar boyunca hiç bir Latin Amerika ülkesinde gelir eşitsizliğinde bir düzelmeye gözlenememiştir³⁰. Bu durum Türkiye için de geçerlidir. Nitekim, Dünya Bankası verilerine göre Türkiye'de 2005-2010 yılları arasında eşitsizlikte bir iyileşme olmaması durumunda yoksulluğun mevcut düzeyini (yüzde 27) koruyacağı öngörülürken, eşitsizliğin sadece yüzde 1 oranında azalmasının ise yoksulluğu yüzde 24 düzeyine gerileteceği öngörülmektedir³¹.

Gelir eşitsizliğinin sürmesindeki en temel unsur uygulanan politikalarlardır. Bu anlamda, neo-liberal reformlar ve yapısal uyum politikaları ekonomik büyümeyi sağlanan yararların adaletsiz biçimde dağılması nedeniyle eşitsizliğin artmasına katkıda bulunmaktadır.

Benzer durum 1990 sonrasında Orta Asya, Orta ve Doğu Avrupa ve Balkan ülkelerinde de yaşanmıştır. Hızlı ekonomik ve siyasal liberalizasyon politikaları eşitsizliğin artmasına ve uzun süreli yoksulluğun ortaya çıkmasına katkıda bulunmuştur. İç politik mücadeleler ve toplumun elitlerinin ülke kaynaklarını ele geçirmesiyle daha da ağırlaşan ekonomik-sosyal koşullar ve düzensiz kalkınma bölgede kronik yoksulluğun daha da artmasına neden olmuştur³².

Eşitsizliğin oldukça yüksek olduğu ve sürekli artma eğiliminde bulunduğu ülkelerde ekonomik büyüme kronik yoksullar lehine bir durum yaratmamaktadır. Bu anlamda salt ekonomik büyüme yoksulluğu azaltmada etkili olamamakta, büyümeye eşlik edecek sosyal politika, eğitim politikaları, sağlık politikaları vb. diğer politikaların gerekli etkinliğe sahip olamamaları da kronik yoksulluğa katkı sağlamaktadır. Yoksul ile varıl arasındaki fırsat eşitsizliği ve gelir farklılığı, pek çok ülkede halen önemli bir sorundur. Bunun anlamı, ekonomi hızlı büyüye bile yoksulların bu büyümenin gerisinde kaldığıdır.

Ekonomik büyüme ve kronik yoksulluk arasındaki ilişki değerlendirirken, kronik yoksulları oluşturan grupların türdeş olmadığı, her grubun kendine özgü farklılıklarının bulunduğunu belirtmek gerekir. Dolayısıyla, kronik yoksulların büyük bir kısmı farklı çalışma biçimlerinde istihdam olanağına ve üretkenliğe sahip olmakla birlikte, esasen pek çoğu güvencesiz istihdam, kötü sağlık koşulları,

³⁰ CPRC; s. 72.

³¹ UNDP; Human Development Report Turkey 2008: Youth in Turkey. United Nation Development Programme in Turkey, Ankara 2008, s.95.

³² CPRC; s. 83.

yetersiz ve kötü beslenme gibi farklı açılardan dezavantajlı konumda bulunmaktadır. Bir kısım kronik yoksul ise yaşlı olmanın ya da özürlü olmanın sonucunda herhangi bir işte çalışma olanağı bulamamaktadır. Bu nedenle içinde buldukları yoksulluktan kurtulabilmeleri neredeyse olanaksız hale gelmektedir. Örneğin, Afrika'da ekonomik yapının büyük ölçüde tarıma dayalı olduğu çoğu bölgesinde yaşlı insanların gençlik dönemlerinde yasal eğitim olanaklarından mahrum kalmaları, bu kimselerin düşük bedensel güç isteyen tarım dışı faaliyetlere katılımlarını zorlaştırmaktadır. Bu insanların yaşamları salt emeklerine bağlıdır ve bedensel güçleri zaman içinde yaşlılığa bağlı olarak azaldığından, bu durum özellikle yakınları tarafından destek görmek istemeyen veya bundan hoşlanmayan yaşlılar arasında kırılmalı arttırmaktadır³³.

Ekonomik büyümenin olmaması ya da düşük düzeyde gerçekleşmesi bireylerin ve ailelerinin yaşamlarının uzun bir kesitinde veya tümünde yoksul kalmalarına neden olurken, bu durum salt kendilerini değil, aynı zamanda gelecek nesilleri de etkilemektedir. Bu bağlamda, ekonomik büyümenin niteliği kronik yoksulluğu etkileyen önemli bir unsur olarak değerlendirilmelidir.

Ayrımcılık kronik yoksulluğu etkileyen bir diğer önemli unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Ekonomik, sosyal ve siyasal alanda yaşanan ayrımcılık yoksulluktan kurtulma umudunu ve bireylerin doğuştan sahip oldukları temel insan haklarını kabul ettirebilme gücünü-yeteneklerini örseleyen kısır döngünün bir parçasıdır. Genel olarak bu tür bir ayrımcılık belli gruplara karşı etnik kimlik, ırk, din, dil, kast ve göçmenlik gibi belirli nedenlerden dolayı yapılmaktadır. İnsanların yaşadığı bu ayrımcılık onları yoksul tutacak olan düşük ücretli, güvencesiz ve eğreti iş koşullarında çalışmaya mecbur kılmaktadır. Bu durum, insanları düşük gelir, sınırlı sosyal koruma, temel kaynaklara asgari erişim olanağı ve işverene bağımlılık ile sonuçlanacak olan ekonomik ve sosyal ilişkilere zorlamaktadır. Örneğin, Güney Asya'da din, etnik kimlik ve kast nedeniyle ayrımcılığa maruz kalan hane halkları, işgücü piyasasında istismar ve borç köleliği bakımından diğer yoksul ailelere oranla daha kırılımandır. Bu anlamda, işgücü piyasasında en kötü çalışma biçimlerine maruz kalan ve ayrımcılığa uğramış insanların kronik yoksulluktan kurtulmaları da mümkün olamamaktadır.

Bolivya'da yerel halka yönelik ayrımcılık ve dışlanma kronik yoksulluğun ana nedenini oluşturmaktadır. Anayasal tanınmaya rağmen, Bolivya temelde yerel dillerin ve kültürel sistemlerin geçerliliğini kabul etmeme eğilimindedir. Miras, tarih ve isim gibi konularda Avrupa dışı yaklaşımları kabul etmemektedir. Kısaca bu durum çok sınırlı sayıda yerel azınlığın doğum belgesi ya da nüfus kağıdı gibi herhangi bir resmi nitelikli belgeye sahip olduğu anlamına gelmektedir³⁴. Belge

³³ Kate Bird, Nicola Pratt; Fracture Points in Social Policies for Chronic Poverty Reduction. Overseas Development Institute, London, October 2004, s.5; She, Livermore; s. 2; CPRC; s.68.

³⁴ CPRC; s.15.

olmadan bir bireyin yasal olarak var olması mümkün değildir. Kadın ya da erkek vatandaşların sahip oldukları hakların herhangi birine erişebilmesi mümkün değildir.

Yapabilirlikten yoksun olma kronik yoksulluğun bir diğer nedenidir. Amartya Sen tarafından ileri sürülen yapabilirlik yaklaşımı yoksulluğun salt gelir düzeyinin düşük olmasıyla açıklanamayacağı üzerine odaklanmaktadır. Bu anlamda, yapabilirlik bireyin açlık, kötü sağlık koşulları, cehalet, uygun olmayan barınma koşulları biçimindeki olumsuzluklardan kaçınabilme yeteneğidir. Kısaca temel insani gereksinimlere erişmekte bireyin yeteneği olarak ifade edilebilir. Yapabilirlik yaklaşımı, bireyin toplum içinde bir insan olarak işlevsel olabilmesi için gerekli olan asgari gereksinimlerini yansıttığı gibi toplumsal faaliyetlere eşit ve tam olarak katılabilme yeteneğini de yansıtır³⁵. Dolayısıyla, Sen'in bu yaklaşımı yoksulluğu çok boyutlu hale getirirken, yoksulluğu yapabilirlikten yoksun olma ve insanların önem verdiği ya da önem vermeleri için pek çok gerekçelerinin olduğu özgürlüklerden yoksun olma olarak değerlendirmek mümkündür.

Buna göre, kronik yoksulluk içinde bulunan insanlar kötü eğitim, bilgisizlik, yetersiz sağlık hizmeti, yetersiz beslenme, insan haklarından ve kamusal haklardan yararlanamama gibi yapabilirlikten yoksunluk ile karşı karşıya kalmaktadır. Örneğin, bir kişi yeterince beslenemiyor, giyinemiyor, barınamıyor ve önlenebilir hastalıklardan kaçınamıyorsa, bu durumda kişi “yapabilirlikten yoksun” biçiminde nitelendirilmektedir³⁶. Kuşkusuz bu durum birey için fırsatların ve seçeneklerin kısıtlanması anlamına gelmektedir. Bu durum sadece bireyi değil aynı zamanda gelecek nesilleri de etkilemektedir. Kronik yoksulların çoğu güvencesiz ve yetersiz koşullar altında yaşamını sürdürmektedir. Aileler açlık ve şiddetli strese maruz kalmakta, sahip oldukları son maddi varlıkların satılması ile büyük sorunlar yaşamaktadır. Çocuklar okullardan geri çekilmekte ve gelecekteki sağlıkları açısından hayati öneme sahip olan koruyucu sağlık hizmetlerinden de yararlanmaları engellenmektedir. Çocukluk döneminde kısa süreli de olsa yaşanan yoksunluk, çocukların beslenmesini, sağlığını, eğitimini olumsuz yönde etkilerken, bu durumun uzun dönemde hem bireyin kendisine hem de çocuklarına önemli yan etkileri olmaktadır. Temel sağlık hizmetlerinde ve ilköğretimde yatırımların yetersizliği ya da hiç olmaması bireyler açısından yaşam boyu sürekli yoksunluk ile sonuçlanmaktadır. Dolayısıyla, yapabilirlikten yoksunluk kronik yoksulluğun besleyen ana etkenlerden biri olarak ortaya çıkmaktadır.

Özürlü olma kronik yoksulluğu arttıran bir başka unsurdur. Özürlü insanlar yoksulluğa ve sürekli biçimde yoksul kalmaya oldukça eğilimlidir. Eldeki

³⁵ Sabine Alkire, Choosing Dimension: The Capability Approach and Multidimensional Poverty. Chronic Poverty Research Centre (CPRC), Working Paper, No.88, Manchester, August 2007, s.2-4; Hulme, Moore, Shepherd; s.7-8; Sapanca, s.45.

³⁶ Nanak Kakwani; Yoksulluk Nedir? Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, Uluslararası Yoksulluk Merkezi (IPC), Sayı 22, Eylül 2006, s.1.

veriler özürlü insanların diğer bireylere göre yoksulluk tuzağına düşme olasılıklarının çok daha yüksek olduğunu göstermektedir³⁷. Dünya Bankası'nın tahminlerine göre, günde 1 ABD dolarından az gelir elde eden ve temel insani gereksinimlerini dahi karşılayamayan kronik yoksulların yaklaşık 1/5'ni özürlüler oluşturmaktadır³⁸. Örneğin, 1990'lı yılların başında Uganda'nın kentsel kısımlarında özürlü aile reislerinin özürlü olmayan aile reislerine göre yoksulluk düzeylerinin yüzde 38 oranında daha yüksek olduğu tespit edilmiştir. Sri Lanka'da toplumun yüzde 8'i özürlülerden oluşurken, bunların yaklaşık yüzde 90'ı işsiz olup ailelerine bağımlıdır³⁹. Türkiye'de de özürlüler yoksulluk ile karşılaşma riski en yüksek olan kesimi oluşturmaktadır⁴⁰. Kuşkusuz bu durum kronik yoksulluğun en şiddetli biçiminin özürlü ve işsiz olan bireylerce yaşandığı anlamına gelmektedir.

HIV/AIDS hastalıkları kronik yoksulluğun önemli nedenlerinden biridir. Özellikle, Afrika ülkelerinde AIDS ile kronik yoksulluk arasında oldukça karmaşık ve çapraz ilişki bulunmaktadır. Bu anlamda, bir yandan HIV/AIDS hastalığı kronik yoksulluğa neden olurken, diğer yandan kronik yoksulluk da hane halklarını HIV/AIDS hastalıklarına maruz bırakmaktadır⁴¹.

Uluslararası sistemin zafiyeti de kronik yoksulluğun ortaya çıkmasında ve yaygınlaşmasında etkili olmuştur. Özellikle 1980 ve 1990'lı yıllar boyunca pek çok ülkede yoksulluğu azaltmadaki ve eski Sovyet cumhuriyetlerinde yoksulluğu arttırmadaki başarısızlığın ana nedeni etkisiz olan uluslararası sistemdir. Yapısal uyum politikaları, piyasa sitemine hızla geçiş için verilen direktifler, azaltılan yardım miktarları, yardımların en yoksul ülkeler yerine başka yerlere ve bölgelere aktarılması, OECD ülkelerinin tarım alanındaki korumacılığı sürdürmesi, silah ticaretinin düzenlenmemesi, yüksek borç krizi içinde olan ülkelerin borçlarının silinmesindeki başarısızlık gibi faktörler kronik yoksulluğun artmasına katkıda bulunmuştur⁴².

Çevresel faktörler de kronik yoksulluğun ortaya çıkmasında etkili olmaktadır. Doğal felaketler ve çatışmalar doğası gereği karmaşık niteliğe sahiptir ve hem ekonomik hem de sosyal sonuçları bakımından özellikle yoksul kesimleri etkilemektedir. Bu etkiler yatırım ve ekonomik faaliyetlerin azalmasını, işgücü piyasasının kırılganlaşmasını, eğitim, sağlık ve sağlıklı içme suyu sağlanmasına

³⁷ Bird, Pratt; s.6; She, Livermore; s.1.

³⁸ UNICEF; Promoting the Rights of Children with Disabilities. Innocenti Digest No. 13, The United Nations Children's Fund (UNICEF), New York 2007, s.5.

³⁹ CPRC; s.29.

⁴⁰ World Bank; Turkey Joint Poverty Assessment Report. Volume I. Main Report; Report No. 29619-TU, Washington, August 2005, s.93.

⁴¹ UNICEF; The State of the World's Children 2006. The United Nations Children's Fund (UNICEF), New York 2005, s.51

⁴² UN; Youth..., s.45; CPRC; s.23.

yönelik kamusal altyapı yatırımlarının zarar görmesini içermektedir. Örneğin, 2004 yılında Asya'da yaşanan tsunami felaketi, Pakistan'daki deprem ve ortaya çıkan askeri çatışmalar pek çok ülkede toplumun önemli bir kesimini yüksek düzeyde kırılganlığa maruz bırakmaktadır⁴³. Özellikle yoksullar ve diğer dezavantajlı gruplar bu felaketlerden ve çatışmalardan en çok etkilenen kesimi oluşturmaktadır. Bu insanlar gerek çatışmalara ve gerekse felaketlere karşı çok düşük düzeyde korunmaktadır ve bu durum felaketlerden ve çatışmalardan kaçınmalarına da engel olmaktadır. Bu insanların çok düşük düzeyde yardım uygulamalarına erişimleri söz konusudur.

Yoksulluk ve etnik, dinsel ya da askeri nitelikteki çatışmalar arasındaki ilişki de oldukça karmaşıktır. Yoksulluğun çatışmalara yol açması olasıyken, çatışmaların da yoksulluğa neden olması olasıdır. Bu anlamda, deprem, kasırga, sel vb. çevresel felaketler sonucunda kronik yoksulluğun daha da yaygınlaşması kaçınılmazdır.

Düşük nitelikli doğal kaynaklar kronik yoksulluğu etkileyen bir diğer unsurdur. Örneğin, Orta Asya'da su gibi doğal kaynakların sınırlı olması yoksulluğun artmasına katkıda bulunmaktadır.

Yoksulluk içinde bulunan ailelerin kalabalık nüfusa sahip olması bağımlılık oranını artırmakta ve bu durum yoksulluğun kronikleşmesine neden olabilmektedir. Dolayısıyla, bu durumdakiler ekonomik fırsatları kaçırmakta ve yaşamlarını güvence altına alamamaktadırlar. Benzer biçimde tarımsal faaliyetin yaygın olduğu bölgelerde verimin düşük olması kronik yoksulluğun başlatıcısı olabilmektedir.

Gerçekten, diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de yoksulluğun kırsal kesimde ve özellikle geri kalmış doğu ve güney doğu bölgelerinde yaygın olduğu ve özellikle ailedeki üye sayısı arttıkça yoksulluk riskinin de yükseldiği görülmektedir⁴⁴. Gelişmekte olan ülkelerde ve Türkiye'de büyük ailelerde ya da bağımlılık oranının yüksek olduğu ailelerde paylaşılan kaynakların sınırlı olması, bireylerin yoksulluktan kurtulmalarında temel engel olarak ortaya çıkmaktadır. Kentsel kesimlerde bireylerin çalışmasına rağmen yeterli geliri elde edememeleri sonucunda, uzun vadede ve sürekli biçimde yaşamlarını sürdürecektir gelirden yoksun olmaları da yoksulluğun kronikleşmesi anlamına gelmektedir⁴⁵.

Sağlığın bozulması yoksulluğun bir diğer önemli etkenidir. Bireyin sağlığının bozulması kronik yoksulluğun hem nedeni hem de itici etkeni olabilmektedir⁴⁶. Özellikle, gelirleri bedensel güçlerine bağlı olanlar açısından sağlığın korunması daha da önemli hale gelmektedir. Bu nedenle, sağlık sorunları

⁴³ UN; Persistent and Emerging Issues in Rural Poverty Reduction. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Bangkok, 2007, s.13.

⁴⁴ World Bank; s.31.

⁴⁵ Lwanga-Ntale, McClean; s.184.

hane halklarının sürekli yoksul kalmalarına neden olan ve onları kronik yoksulluk içine sürükleyebilen bir unsur olabilmektedir.

C. Kronik Yoksulluğun Yaşanma Biçimleri

Kronik yoksulluk dünyanın her bölgesinde karşılaşılan ve yaşam koşulları birbirinden oldukça farklı olan çeşitli toplumsal kesimleri etkileyen önemli bir sorundur. Kronik yoksullar bir iş sahibi olsalar da sahip oldukları işin güvencesiz, geçici ve büyük ölçüde düşük ücretli olma olasılığı yüksektir. Pek çoğu uzak kırsal alanlarda, şehrin kenar mahallelerinde ya da sorunlu bölgelerde yaşamakta, kronik hastalıklara veya zayıflıklara maruz kalmaktadır. Kronik yoksulluk özellikle çocukları, yaşlıları, sakat ve güçsüz insanları etkilemektedir. Kronik yoksulluk içinde olan insanlar genelde etnik kimliğe, dine ya da dile dayalı sosyal ayrımcılık ile yüz yüze gelmektedir. Bu durumdaki insanlar verimli kaynaklardan çok az yararlanabilmektedir. Bu nedenle sağlık, eğitim ve sosyal sermaye konusunda düşük niteliklere sahip oldukları açıkça ifade edilebilir.

Kronik yoksullar, ekonomik büyümeden ve kalkınmadan en az yarar sağlayanlardır. Birleşmiş Milletlerin Bin Yıl Kalkınma Hedeflerine ulaşılması halinde bile, 2015 yılında kendileri ve çocukları hâlâ yoksul olacak olan 900 milyon kişi söz konusu olacaktır⁴⁷. Bu anlamda, ekonomik büyüme yoksulluğun azaltılması için gerekli olan bir unsur olmakla birlikte, bu sorunun şiddetli ve yaygın biçimde yaşandığı ülkelerde toplumsal sınıflar bu durumdan farklı biçimlerde etkilenmektedir. Bazı gruplar ekonomik büyümenin nimetlerinden diğerlerine göre daha çok yararlanırken, bazı gruplar da ekonomik büyümeden olumsuz yönde etkilenmektedir. Kırsal kesimde yaşayan insanların kentlerde istihdam arayışı içinde olanlara göre ekonomik büyümenin faydalarından daha az yararlandıkları gözlenmektedir. Kimi ülkelerde kırsal kesimde yoksulluğun etkisi kentsel kesime oranla 5 kat daha fazla olabilmektedir. Örneğin, Vietnam da kırsal kesimde yaşayanların yüze 45.5 i ulusal yoksulluk eşliğinin altında yaşarken bu oran kentsel nüfus için yüzde 9.2'ye düşmektedir. Kronik yoksulluk kırsal kesimde çocuk işgücünün yüksek düzeylerde kullanılması gibi önemli bir soruna da kaynaklık edebilmektedir⁴⁸. Batı Afrika ülkeleri ise çocuk işgücünün en yüksek düzeyde kullanıldığı yerlerdir. Bu bağlamda, kronik yoksulluğun yaşanma biçimleri “çalışan yoksullar”, “çocuk yoksullar”, “işsiz yoksullar”, “ayrımcılığa uğrayan yoksullar” şeklinde sınıflandırılabilir.

⁴⁶ UNICEF; Dünya Çocuklarının Durumu 2005. Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF), New York 2005, s.29.

⁴⁷ CPRC; s.3.

⁴⁸ UN; 2007, s.11.

1. Çalışan Yoksullar

Bir iş sahibi olmak çoğu zaman yoksulluktan kurtulmak anlamına gelmemektedir. Çünkü bireyin çalışması yoksulluktan kurtulması için yeterli olmayabilmekte ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde kronikleşen yoksulluk çoğu zaman işsizlik sorunu ile iç içe geçmektedir. Dolayısıyla, işgücü içinde yer alan yoksullar çalışan yoksullar ve işsiz yoksullar biçiminde ikiye ayrılmaktadır⁴⁹. Uluslararası Çalışma Örgütü'ne (UÇÖ) göre, çalışmasına rağmen kendisini ve ailesini yoksulluk sınırı üzerine çıkarabilecek geliri elde edemeyen kişi çalışan yoksul olarak nitelendirilmektedir⁵⁰. İşsizlik ise genelde yoksullukla eş anlamlı olmaktadır⁵¹. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde enformel istihdamın yaygınlaşması sonucunda çalışanlar büyük ölçüde istihdam ve gelir güvencesinden yoksun kalmaktadır. Bu durum çalışma sürelerinin uzaması ve formel sektöre göre oldukça düşük gelir ile sonuçlanmaktadır.

Tarımsal ve kentsel enformel sektörlerdeki günlük çalışma ücretine bağımlı olan hane halkları, büyük ölçüde kronik yoksuldu ya da yüksek risk içindedir. Sosyal güvenlik açısından yararlanan diğer ücretli çalışanların aksine düşük ücret, iş güvencesizliği, kötü çalışma koşulları ve yorucu işler krizlere neden olacak düzeyde yüksek kırılganlık durumlarıyla bütünleşmektedir. Örneğin, Türkiye'de sosyal güvenliğin kapsamı dışında kalanların yaklaşık 1/3'ü yoksulluk riski ile karşı karşıyadır. Buna göre, sosyal güvenlik sistemi dışında kalanların yoksulluk riski daha da artmaktadır. Diğer yandan, kadınlar ve çocuklar diğer çalışanlara oranla oldukça düşük ücretle ve eğreti koşullarda çalışmaktadır. Günümüzde kadınlar geçmişe oranla işgücü piyasasında daha çok istihdam olanağı bulmaktadır. Ancak, buna rağmen statü, ücretler ve iş güvencesi bakımından kadınlarla erkekler arasındaki eşitsizliğin sürmesi çalışan yoksullar arasında kadın sayısının artmasına katkıda bulunmaktadır. Nitekim Türkiye'de de çalışan yoksullar arasında kadınların erkeklere göre daha yüksek bir paya sahip oldukları bilinmektedir. Diğer yandan, UÇÖ'nün 2006 yılı Küresel İstihdam Raporuna göre çalışan yoksulların yaklaşık yüzde 60'ını kadınlar oluşturmaktadır. Son on yılda ekonomik alanda gerçekleşen tüm olumlu gelişmelere rağmen, çalışan yoksulların sayısında istenen ölçüde bir azalma gerçekleşmemiştir. Bu durum özellikle Güney Asya ve Latin Amerika ülkelerinde yaratılan kırılgan istihdam koşullarından kaynaklanmıştır.

⁴⁹ Siddiqur Rahman Osmani; Exploring the Employment Nexus: Topics in Employment and Poverty. A Report Prepared for the Task Force on the Joint ILO-UNDP Programme on Employment and Poverty, ILO, Genève, 2003, s. 4.

⁵⁰ ILO; World Employment Report 2004-2005: Employment, Productivity and Poverty Reduction. International Labour Organization (ILO), Geneva, 2005, s.27.

⁵¹ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions; Working poor in the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004, s.12.

Bunun yanında, kronik yoksulluk tarımsal verimliliği düşük, mal varlığı az ve piyasalara erişimi zayıf olan çiftçiler arasında da yaygındır. Tarımsal ürünlerden elde edilen gelir zaman zaman değişebilmektedir. Bir yandan, sermayesini güçlendirerek tarımsal işletmesini sürekli geliştiremeyen, diğer yandan devletin sağlamış olduğu tarımsal kredilere ve diğer olanaklara erişim imkânı bulamayanlar yoksulluk ile yüz yüze kalmaktadır. Tarım işçileri, kiracı, yarıcı ve göçmen çiftçiler uzun dönemde kronik yoksulluk ile en sık karşılaşan gruplardır.

Örneğin, Hindistan'ın kırsal bölgelerinde kronik yoksulların önemli bir kısmını geçici tarım işçileri oluşturmaktadır. Kiracı ve yarıcı durumunda olanlar ise yoksullukla sık karşılaşan ikinci kesimdir. Türkiye'de de benzer durum söz konusu olup tarım sektöründe istihdam edilenlerin yaklaşık yüzde 37'si çalışan yoksullardan oluşmaktadır⁵². Buna göre, kronik yoksulların önemli bir kısmını ya topraksızlar ya da küçük toprakları olanlar ile ücret gelinine bağımlı olarak çalışanlar oluşturmaktadır. Tarım sektöründe ücretlerin ağır biçimde artması, ücretli çalışanların yoksulluktan kurtulma olasılıklarını da neredeyse olanaksız hale getirmektedir. Ayrıca, iş sahibi olmak ve çalışmak her zaman yoksulluktan kurtulmak için yeterli değildir. Çünkü tarıma dayalı ekonomilerde işgücü piyasasındaki işler geçici nitelikler taşır ve işte çalışılan gün sayısı belirli bir zaman dilimiyle sınırlıdır, bu durum da yoksulluktan kurtulmakta en az ücret düzeyi kadar önemlidir⁵³.

2. Çocuk Yoksullar

Yoksulluğun uzun süreli ve şiddetli biçimde yaşandığı toplumlarda yoksul çocukların yaşama şansları, düşük hane halkı geliri, fırsat eşitliğine sahip olamama ve ayrımcılığın karmaşık bileşimine bağlı olmaktadır⁵⁴. Tüm bu faktörler çocuk yoksulluğunu beraberinde getirmektedir. Bu anlamda, çocuk yoksulluğu ile kronik yoksulluk birbirini destekleyen iki sorun olarak görülebilir.

Çocuk yoksulluğu faaliyetlere, hizmetlere ve fırsatlara erişimin sınırlandırılmasıyla çocukluk yaşantısına zarar vermekte, risklerle karşı karşıya kalmayı artırmakta ve kaynaklara erişimi azaltarak zorlukları artırmaktadır. Bu anlamda, çocuk yoksulluğu hem ayrımcılığı etkilemekte, hem de ayrımcılıktan

⁵² Türkiye'de çalışan yoksullarla ilgili olarak resmi bir veri bulunmamaktadır. Ancak, yapılan Türkiye'de çalışan yoksulların sayısının 3.1 milyon ile 6.5 milyon kişi arasında olduğu tahmin edilmektedir. Bu sayı toplam istihdamın %14 - %29'na karşılık gelmektedir. Çalışan yoksulların sırasıyla ücretsiz aile çalışanları, düzenli olarak çalışmayanlar (yevmiyeli) ve kendi hesabına çalışanlar arasında en yoğun biçimde yaşandığı görülmektedir. Türkiye'de çalışan yoksullar konusunda daha geniş bilgi için bknz. Naci Gündoğan; Yoksulluğun Değişen Yüzü: Çalışan Yoksullar. Anadolu Üniversitesi Yayınları No.1727, Eskişehir 2007.

⁵³ CPRC; s.72.

⁵⁴ HM Treasury; Child Poverty Review, London, July 2004, s.15.

etkilenmektedir. Çocuk yoksulluğunun önemli bir boyutu da yetişkin yaşamındaki fırsat eşitliğini esirgemesidir. Düşük gelire sahip bir ailede yetişmek yetişkin dönemde yoksulluğa maruz kalma olasılığını oldukça yükseltmektedir.

Düşük gelirli hane halklarında yetişen çocukların çok azı potansiyellerinin tamamını ortaya koyabilirken, pek çoğu ise bunu gerçekleştirememektedir. Yoksul bölgeler ailelerin yaşamını güçleştirmekte ve çocukları yaşatmalarının günlük faaliyetlerinden dışlamaktadır. Kronik yoksulluk içinde yaşayan çocuklarının büyük bir kısmının güvenli yaşam alanları olmadığı gibi sıklıkla çok kalabalık ortamda ve yetersiz barınma koşulları altında yaşadıkları bilinmektedir. Kötü beslenme koşullarına sahip olup, çok sayıda kazaya maruz kalırken, okul konusunda pek çok sorunları da olmaktadır⁵⁵. Gelişmekte olan ülkelerde 5 yaşın altındaki çocukların yüzde 15'ni oluşturan 91 milyon çocuk şiddetli gelişim bozukluğuyla karşı karşıyadır⁵⁶.

Yoksul ailelerde bağımlılık oranı oldukça yüksektir. Bu ailelerdeki bireylerin çok azı gelir getiren bir işe sahiptir ve kronik yoksulluk içinde olan aileler ortalamanın oldukça üzerinde çocuk sahibidir. Bu, esasen yadırganacak bir durum değildir. Çünkü yoksulluk içindeki çoğu hane halkı, ailedeki işgücünün sayısal çokluğuna güvenmektedir. Bu ailelerde çocuk ölüm oranları da oldukça yüksek olup, ailelerin çok küçük bir kısmı kamusal destek niteliğindeki sosyal güvenlik ağlarından ya da yardımlardan yararlanmaktadır. Böyle bir ortamda çocuk işgücüne yönelik bir piyasanın oluşması da kaçınılmaz olmaktadır. Diğer yandan, yoksulluk içinde yaşayan çocuklar yaşama, büyüme ve gelişmeleri açısından gerekli maddi ve duygusal kaynaklardan yoksun biçimde yaşamakta, böylece haklarından yararlanamamakta, potansiyellerini tam olarak geliştirememekte ve topluma tam ve eşit biçimde katılamamaktadır⁵⁷. Bu durum, çocukların elleriyle, zihinleriyle ve yürekleriyle yaşadıkları yoksullukların birbiriyle ilişkili olduğuna işaret etmektedir. Güne sağlıklı beslenmeden başlamak ya da tehlikeli işlerde çalışmaya zorlanmak çocukların hem fiziksel gelişimini hem de bilişsel kapasitesini olumsuz etkilemektedir.

Günümüzde yaklaşık 1 milyar çocuk ileri derecede yoksulluk içinde yaşamaktadır. Bir başka ifadeyle, gelişmekte olan ülkelerdeki çocukların yarısından fazlası kronik yoksulluk riski altında bulunmaktadır. Bu anlamda, her iki çocuktan birisinin aşgari fırsatlardan yoksun olması oldukça kaygı verici bir durumdur⁵⁸. Ancak, çocuk yoksulluğu salt gelişmekte olan ülkelere özgü bir durum olmayıp, aynı zamanda gelişmiş ülkelere de karşılaşılan önemli bir sorundur. AB üyesi ülkelerde yaklaşık 19 milyon çocuk yoksulluk sınırı altında yaşamaktadır. İskandinav ülkeleri dışındaki pek çok AB üyesi ülkede çocuklar

⁵⁵ HM Treasury; s.15.

⁵⁶ CPRC; s.8.

⁵⁷ UNICEF; 2005, s.51.

⁵⁸ UNICEF; Dünya..., s.20.

diğer toplum kesimlerine göre daha yüksek bir yoksulluk riski altında bulunmaktadır. Örneğin, İngiltere’de çocukların yüzde 22’si yoksulluk sınırı altında yaşarken, bunların yarısını kronik yoksulluk içinde bulunan çocuklar oluşturmaktadır⁵⁹. AB üyesi ülkelerin hemen hemen tümünde tek ebeveynli çocukların yoksulluk riski diğer ailelerdeki çocuklara göre daha yüksektir. Benzer biçimde geniş ailelerde yaşayan çocukların da yüzde 27’si yoksulluk riski altında bulunmaktadır⁶⁰.

Çocuk yoksulluğunun bir diğer önemli boyutu ise çocuk işçiliğidir. Günümüzde küresel ölçekte 5-17 yaş grubunda yer alan çocukların 350 milyonu çalıştırılmaktadır. Bu sayının 140 milyonu uluslararası standartlara göre çalışmasında sakınca bulunmayanlardan oluşurken, 210 milyonu ise 5-14 yaş grubundaki çocuklardan oluşmaktadır. Bunun da ötesinde, 15 yaş altındaki çalışan çocukların yarısı (120 milyon) en kötü çocuk işçiliği biçimlerine maruz kalmaktadır⁶¹. Çocuk işçilerin 2/3’ü tarım, balıkçılık ve ormancılık sektörlerinde çalıştırılmaktadır. Buna karşın, kentsel alanlarda ise çocuklar daha çok enformel ekonomide ve ihracata dayalı endüstrilerde çalıştırılmaktadır.

Günümüzde ABD ve AB ülkeleri başta olmak üzere gelişmiş ülkelerdeki çocuk işçilerin sayısı da 2.5 milyon kişiyi aşmış bulunmaktadır⁶². Bu ülkelerde de çocuk işçilerin daha çok etnik azınlıklardan ve göçmenlerin çocuklarından oluştuğu ve tarımsal faaliyetlerde çalıştırıldıkları görülmektedir. Bu nedenle, çocuk işçiliği salt gelişmekte olan ülkelerin bir sorunu olmayıp gelişmiş ülkeleri de yakından ilgilendirmektedir.

Kronik yoksulluk içinde yaşayan çocukların sorunu sadece maddi yoksulluk değil, aynı zamanda duygusal ve manevi yoksunluktur. Maddi yoksulluk içindeki çocuklar kaçırılma, alınıp-satılma ve fuhuş gibi durumlara daha açık hale gelmektedir. Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF) yoksulluğun şiddetli biçimde yaşandığı gelişmekte olan ülkelerin çoğunda çocukların yarıdan fazlasının doğum sonrasında kayıt işlemlerinin yapılmadığını, bu durumda hükümetlerin çocukların sorunlarının farkına varamadıklarını, çocuk kaçakçılığını da önleyemediklerini vurgulamaktadır. Yapılan tahminlere göre, her yıl 1.2 milyon çocuk kaçırılmakta ya da alınıp satılmakta, 5.7 milyon çocuk ise köle olarak satılmaktadır⁶³. Tüm toplumlarda

⁵⁹ EC.; Child Poverty and Well-Being in the EU. European Commission, Luxembourg, 2008, s.18.

⁶⁰ EC.; s.21.

⁶¹ ILO; The End of Child Labour. International Labour Organization (ILO), Geneva 2006, s.6.

⁶² UNICEF; End Child Exploitation: Child Labour Today. United Nations Children’s Fund (UNICEF), New York, February 2005, s.22.

⁶³ Kevin Bales; Kullamlıp Atılanlar: Küresel Ekonomide Yeni Kölelik. (Çev. Pınar Öğünç) Çitlenbik Yayınları, İstanbul 2002, s.15; UNICEF; Dünya..., s.25-26.

çocuklar ayrımcılıktan etkilenmektedir. Kronik yoksulluk bu durumun ortaya çıkmasında önemli bir etken olurken, kamunun kötü yönetimi, etnik, dinsel ve silahlı çatışma, HIV/AIDS gibi unsurlar da bu süreci daha da hızlandırmaktadır. Dolayısıyla, çocuk yoksulluğu kronik yoksulluğun önemli biçimlerinden birini oluşturmaktadır.

3. İşsiz Yoksullar

Bireysel açıdan olduğu kadar, toplumsal açıdan da önemli bir sorun olan işsizlik kronik yoksulluk ile sıkı ilişki içindedir. Çünkü kronik yoksulluk riski ile karşılaşma olasılığı en yüksek olan gruplardan biri de işsizlerdir. Salt ücret gelirin bağımlı olmak kronik yoksulluk riskini arttırmaktadır. Örneğin, Macaristan'da kronik yoksulların 2/3'ünü işsizler oluşturmaktadır. Bunlar genelde ekonomik büyümenin düşük olduğu ve yoksulluğu azaltıcı uygulamaların etkisinin az hissedildiği bölgelerde yaşamaktadır.

Türkiye'de de 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrası dönemde gerçekleşen ekonomik büyüme sürecinin istihdam yaratıcı niteliği oldukça sınırlı kaldığından, işsizler arasındaki yoksulluk yüzde 27 gibi yüksek bir oranda yaşanmaktadır⁶⁴. Bunun yanı sıra işsizliğe bağlı olarak yaşanan yoksulluk özellikle gençler arasında geleceğe yönelik endişeyi arttırmaktadır. Bu anlamda işsizliğin bir yıldan daha uzun süreli yaşanması bireyleri daha şiddetli bir yoksulluk riski ile karşı karşıya bırakmaktadır.

UÇÖ'nün 2008 yılı Küresel İstihdam Eğilimleri Raporuna göre, dünya ekonomisi 2007 yılında yüzde 5.2 düzeyinde büyürken, yaklaşık 45 milyon yeni iş yaratmış, ancak bunun istihdamda genişleme anlamında bir etkisi olmamıştır. Küresel işsizlik oranı bir önceki yıla göre yüzde 6 olarak sabit düzeyde kalmasına rağmen, işsiz sayısı 187 milyondan 189.9 milyona çıkmıştır. Buna göre işsizlik, başta Afrika ve Ortadoğu ülkeleri olmak üzere gelişmekte olan ülkelerde artarken, gelişmiş ülkelerin ortalamasının neredeyse iki katına çıkmıştır. 2007 yılında Ortadoğu ve Afrika'da işsizlik sırasıyla yüzde 11.8 ve yüzde 10.9 düzeyinde gerçekleşmiştir⁶⁵. Küresel ölçekte gençler arasında işsizlik yetişkin işsizliğinden daha yaygın olup yaklaşık iki katı düzeyindedir. Gelişmiş ülkelerde de 2007 yılı itibarıyla işsizlik artış eğilimi gösterirken, bu artıştan en çok gençler olumsuz yönde etkilenmişlerdir. Üstelik bu ülkelerde genç erkekler genç kadınlara oranla daha yüksek düzeyde bir işsizlik riski ile karşı karşıya kalmışlardır. Bu durumun en önemli nedenlerinden biri ise son yıllarda yaratılan istihdamın kadınlara yönelik olmasıdır.

⁶⁴ Gündoğan; s.71; UNDP; s.57.

⁶⁵ ILO; Global Employment Trends 2008. International Labour Organization (ILO), Geneva, 2008, s.9.

Gelişmekte olan ülkelerinin çoğunda kronik yoksullar ekonomik fırsatları kaçırmış ve geçimlerini güvence altına alamamış olanları içermektedir⁶⁶. Özellikle yaşlı, özürlü ve etnik azınlık üyesi olanlar eğitim, sağlık, istihdam ve siyaset gibi fırsatların yaratıldığı alanlardan dışlanmaktadır. Böylece, özellikle işgücü piyasasından dışlanmaları sonucunda yaşam koşullarını geliştirmelerine ve değiştirmelerine yardımcı olacak asgari düzeydeki kaynaklara erişimleri de sıklıkla engellenmektedir. Diğer yandan kronik yoksulluğun nesilden nesile aktarılabilir niteliğine sahip olması işsizliğinde sonraki nesillere aktarılması anlamına gelecektir. Bu durumda bir yandan yoksulluğun, diğer yandan işsizliğin kronikleşmesi kaçınılmazdır.

4. Ayrımcılığa Uğrayan Yoksullar

Kronik yoksulluk riski yüksek olan bir diğer kesim ise etnik azınlıklardır. Gerçekten, geçiş halindeki ülkelerde azınlıkların kronik yoksulluk riski oldukça yüksektir. Örneğin, Romanlar Orta ve Doğu Avrupa'da ayrımcılığa, dışlanmaya ve kırılmalığa en fazla maruz kalan gruptur⁶⁷. Dolayısıyla, Romanlar kronik yoksulluğun en ağır biçimde yaşandığı topluluklardan birini oluşturmaktadır.

Kronik yoksulluğun yaygın biçimde görüldüğü bir diğer kesim ise göçmenlerdir. Göçmenlik kronik yoksulluğu hem arttıran hem de azaltan bir olgu olarak görülmektedir⁶⁸. Buna göre göç, göçmenler için olmasa da onların çocukları için yoksulluktan kurtulmanın en önemli unsurlarından biri olurken, diğer taraftan, bir yerden bir diğer yere göç etmek bireyleri daha iyi yaşam koşullarına taşımazken, bazıları için yoksulluğu daha da derinleştirmektedir. Bu durum günümüzde göçmenliğin bir paradoks içinde olduğunu göstermektedir.

Güney Asya ve Sahra Altı Afrika'da yoksulluğu kabul edip çalışan pek çok göçmen geçici ve mevsimsel işlerde çalışmaktadır. Ücret ödemelerinde düzensizlik, kısa süreli, güvencesiz, eğreti ve düşük ücretli işlerde çalışan göçmen işçiler, kendilerini devamlı biçimde borçlarını geri ödeme ve hane halkının temel tüketimini sağlama mücadelesi içinde bulmaktadır. Göçmenler, işgücü piyasasında sıkça ayrımcılıkla karşı karşıya kalmakta, sağlık, eğitim, barınma ve diğer hizmetlere erişimde önemli sorunlar yaşamaktadır.

Kronik yoksulluğun toplumun çok büyük bir kesimini etkilediği Mısır'da özellikle ülkenin güney kesiminde eşlerinden ayrılmış olan kadınların, aynı durumdaki erkeklere oranla kronik yoksulluğa daha çok maruz kaldığı görülmektedir. Benzer durum Türkiye için de geçerlidir. Nitekim Türkiye'de de

⁶⁶ CPRC; s.67.

⁶⁷ CPRC; s.84.

⁶⁸ Uma Kothari; Migration and Chronic Poverty. Chronic Poverty Research Centre (CPRC), Working Paper, No.16, Manchester, March 2002, s.6.

boşanmış kadınların, erkeklere oranla daha yüksek kronik yoksulluk ve kırılganlık riski ile karşı karşıya oldukları görülmektedir⁶⁹.

Yukarıdaki açıklamalar ışığında küresel ölçekte kronik yoksulların sayısının da esasen tam olarak belirlenmesinin oldukça güç olduğunu belirtmek gerekir. Ancak, bazı tahminlere göre Çin ve Hindistan dâhil olmak üzere 32 gelişmekte olan ülkede kronik yoksulların sayısı 389 milyon ile 727 milyon arasında değişmektedir. Yakın zamanda yapılan araştırmalarda ise bu sayının daha düşük olduğu ve 300 milyon ile 420 milyon arasında insanın kronik yoksul olduğu tahmin edilmektedir (Tablo 1). Bu rakam, günlük 1 ABD dolarının altında gelirle yaşamını sürdürenlerin yaklaşık 1/3 'ünün kronik yoksul olduğunu ortaya koymaktadır⁷⁰.

Tablo 1: Dünyada Kronik Yoksulların Tahmini Sayısı (Milyon Kişi)

Bölge	Nüfus	Günde 1 Doların Altında Yaşayan Yoksulların Sayısı	Tüm Bölgede Günde 1 Doların Altındaki Yoksulların Sayısı	Tüm Bölge İçin Tahmin Edilen Kronik Yoksul Sayısı		5 Yıllık Süreçte Kronik Yoksul Olarak Tahmin Edilen Yoksulların Ortalama Yüzdesi	
				Alt Tahmin	Üst Tahmin	Alt Tahmin	Üst Tahmin
Sahra Altı Afrika	658.7	216.4	303.3	91.0	121.3	% 30.0	% 40.0
Doğu Asya ve Pasifik	1807.8	277.0	312.8	53.7	84.9	% 17.2	% 27.2
Güney Asya	1355.1	524.7	535.6	133.9	187.5	% 25.0	% 35.0
Diğer Bölgeler	1149.6	81.0	88.0	19.8	28.0	% 22.5	% 31.8
Tüm Bölgeler	4971.2	1099.1	1239.7	298.3	421.7	% 24.0	% 34.0

Kaynak: CPRC; The Chronic Poverty Report 2004–05, Chronic Poverty Research Centre (CPRC), Manchester, UK, 2005, s.9.

Günümüzde ulusal sınırları aşan ve küresel ölçekte yaşanan kronik yoksulluk, uzak kırsal alanlarda, ulaşımın kötü olduğu alanlarda, çatışmalardan etkilenmiş alanlarda, kırılganlıklardan, doğal felaketlerden, kirlilikten, iklimsel

⁶⁹ Valentine M. Moghadam “The “Feminization Of Poverty” and Women’s Human Rights” UNESCO, Gender Equality and Development Section, Division of Human Rights, Social and Human Sciences Sector, SHS Papers in Women’s Studies/Gender Research, No.2, July 2005, s.11.

⁷⁰ CPRC; s.9.

krizlerden, istikrarsızlıktan ve şiddetten etkilenmiş olan yerli halkların yaşadığı alanlarda yoğunlaşmaktadır.

Kronik yoksulluk özellikle kırsal kesimin uzak bölgelerinde kentsel kesime göre daha güçlü bir biçimde hüküm sürmektedir⁷¹. Çin ve Vietnam örneğinde olduğu gibi dağlık bölgeler özellikle kronik yoksulluğun yoğunlaştığı bölgelerdir⁷². Hindistan'da zaman içinde köy sayısında yaşanan artış ve bu köylerin yakınlarındaki büyük kentsel merkezlere kaliteli alt yapılarla bağlanmaları kronik yoksulluktan kurtulmalarında önemli bir unsur olmuştur⁷³. Bu bölgelerde yaşayanların kamusal mallara erişimi daha kolay olmaktadır. Benzer biçimde, Güney Afrika'da ve Vietnam'daki şehir ve kasabalarda yaşayanların elektrik enerjisine erişimi kırsal kesimde yaşayan ortalama hane halkından çok daha yüksektir⁷⁴.

Kronik yoksulluk sorununun önemi, bu sorunu yaşayan insanların mutlak yoksulluk içinde ve neredeyse tüm yaşamlarını kapsayacak biçimde geniş bir zaman diliminde bu sorunla yaşayacak olmalarından kaynaklanmaktadır. Bu insanlar yoksul doğmakta, yoksul olarak yaşamakta, yoksul olarak ölmekte ve onların yoksulluğu çocuklarına da aktarılmaktadır. Onlar için yoksulluk salt düşük gelir anlamına gelmemektedir. Yoksulluk bu kesim için, açlık, kötü beslenme, kirli içme suyu, bilgisizlik, sağlık hizmetlerine erişememe, ayrımcılık, dışlanma ve istismar biçimde çok boyutlu bir durumu ifade etmektedir. Bu durum kronik yoksulluğu kökünden kurutacak bilgi ve kaynakların var olduğu bir dünyada yaşanmaktadır.

D. Kronik Yoksulluğu Önleme Stratejileri

Kronik yoksulluk niteliği itibarıyla geçici yoksulluktan ayrılmaktadır. Bu nedenle geçici yoksulluğun önlenmesine yönelik çözüm stratejileri ile kronik yoksulluğun önlenmesine yönelik stratejilerin biri birinden ayrılması doğaldır. Bu anlamda, kronik yoksulluğu önlemeye yönelik stratejilerin hem ekonomik boyutu hem de sosyal boyutu bulunmaktadır.

⁷¹ Diana Mitlin; "Understanding Chronic Poverty in Urban Areas" International Planning Studies. Vol.10, No.1, February 2005, s.9.

⁷² Neil McCulloch, Michele Calandrino; "Vulnerability and Chronic Poverty in Rural Sichuan" World Development. Vol.31, No.3, March 2003, s.616.

⁷³ Aasha Kapur Mehta, Amita Shah; "Chronic Poverty in India: Incidence, Causes and Policies" World Development. Vol.31, No.3, March 2003, s.496.

⁷⁴ Andrew McKay, David Lawson; "Assessing the Extent and Nature of Chronic Poverty in Low Income Countries: Issues and Evidence" World Development. Vol.31, No.3, March 2003, s.431; Kevin Bales; s.222-223; CPRC; s.12.

1. Ekonomik Boyut

Kronik yoksulluğun önlenmesinde ekonomik büyüme en önemli araçtır. Ancak, büyüme kadar büyümenin niteliği de oldukça önemlidir. Bu anlamda, günümüzde ekonomik büyümenin niteliğinde önemli bir değişim söz konusudur. Ekonomik büyüme bugün, geçmişte olduğu gibi istihdam yaratıcı niteliğinden uzaklaşmaktadır.

Ekonomik büyüme ile istihdam arasındaki ilişki son dönemlerde zayıflamaya başlamıştır. Bu durum salt büyümenin yeni işler yaratmak için yeterli olmadığı anlamına gelmektedir. Oysa ekonomik büyüme ve yoksulluğun azaltılması arasındaki ilişkide istihdam kilit konumundadır⁷⁵. Gerçekten, ÜÇÖ'nün 2004 yılı İşgücü Piyasalarında Temel Göstergeler Raporuna göre, 1999-2003 yılları arasında Gayri Safı Yurt İçi Hasıla'da (GSYİH) bir puanlık artış, istihdamda sadece 0.30 puanlık bir artış sağlamıştır. Oysa hemen önceki dönemde, yani 1995-1999 döneminde bu artış 0.38 olduğundan ortada bu açıdan bir azalma söz konusudur. Ekonomik büyümenin istihdam açısından görece en olumlu sonuçları Orta Doğu, Kuzey Afrika ve Sahra Güneyi Afrika'da yaşanmıştır. Bu bölgelerde GSYİH'da meydana gelen bir puanlık artışa istihdamda 0.5 ile 0.9 puanlık bir büyümenin eşlik ettiği görülmüştür.

Ekonomik büyüme Asya'daki bazı ülkelerde istihdamda istikrarlı artışlar ve yaşam koşullarında iyileşmelere yol açarken, Afrika ve Latin Amerika'daki bazı ülkelerde özellikle tarım kesiminde giderek daha çok sayıda insan kötüleşen koşullar altında çalışmaktadır. Bunun da ötesinde milyonlarca çalışan için yaratılan yeni işler ancak yoksulluk eşliğinin biraz üstüne çıkmaya yeterli olmakta, tatmin edici ve verimli bir çalışmanın ölçütlerini karşılamaktan oldukça uzak kalmaktadır⁷⁶.

Bu anlamda, ekonomik büyüme gerçekleşirken istihdam artarsa, büyümenin faydaları geniş bir biçimde paylaşılır. Artan istihdam fırsatları bireylere yeni ve genellikle daha iyi gelir kaynakları sağlar⁷⁷. Bu açıdan istihdam fırsatlarının niceliğini ve niteliğini geliştirmek, ekonomik büyümeyi doğrudan kronik yoksulluğun azaltılması ile bağlantılı hale getirmektedir. Yoksulların sahip oldukları yegâne değer emekleri olması, daha çok istihdam yaratan ve emek gelirini artıran bir istihdam stratejisini zorunlu kılmaktadır. Bu, yoksulluğu azaltmak için en önemli araçtır.

⁷⁵ Hafız Pahsa, T. Palanivel; Por-poor Growth and Policies: The Asian Experience. Katmandu, 2004, s.16.

⁷⁶ ILO; The Key Indicators of the Labour Market (KILM) The KILM 4th Edt. Executive Summary, International Labour Organization (ILO), Genève 2005, s.2.

⁷⁷ James Heintz; Globalization, Economic Policy and Employment: Poverty and Gender Implications. Employnet Strategy Papers No.2006/3, Geneva 2006, s.3.

Ekonomik büyümeye bağlı olarak gerçekleşen istihdamdaki artış oranı ekonomik büyümenin sektörel bileşimine, tercih edilen teknolojiye ve işgücü piyasasının işleyişinin etkinliğine bağlıdır. Eğer ekonomik büyüme çalışan yoksulların bulunduğu sektörde yoğunlaşmışsa, bu durumun yoksulluğun azaltılmasına etkisinin olumlu yönde olması kaçınılmazdır⁷⁸.

Ancak, ekonomik büyüme tek başına istihdamda artış ve kronik yoksullukta düşüş sağlayabilecek ölçüde bir güce sahip değildir. Büyüme düzeyi kadar büyümenin niteliği önemlidir. Günümüzde küresel ölçekte hemen hemen tüm ülkeler çıktının arttığı, ancak formel istihdamın durduğu ya da azaldığı ve buna bağlı olarak işsiz büyüme sürecini yaşamaktadır. Enformel istihdam hem ekonomik gerileme hem de göreceli olarak hızlı büyüme dönemlerinde sıklıkla formel istihdamdan daha hızlı büyümektedir. Bu tür bir enformelleşme, geliri yüksek olan işlerin kalitesinde kötüleşmeye neden olmaktadır.

1999-2003 yıllarında verilere bakıldığında Doğu, Kuzey Afrika ve Sahra Altı Afrika'da ekonomik büyüme sonucu gerçekleşen istihdam artışının büyük ölçüde "kendi hesabına çalışma" niteliğinde olduğu görülmektedir. Bu durum kadınların ve erkeklerin çalışma koşullarının büyük ölçüde kötü olduğu kayıt dışı ekonomide istihdam edildikleri anlamına gelmektedir. Tarımın istihdamda önemli bir paya sahip olduğu Sahra Altı Afrika ekonomilerinde daha fazla iş yaratılırken, bu işlerin büyük bir kısmı kayıt dışı sektörde gerçekleşmiş olduğundan verimlilik düzeyleri düşüktür ve çalışanların ve ailelerin kendilerini yoksulluktan kurtarmalarına yeterli olmamaktadır⁷⁹.

Bu anlamda, ekonomik büyümenin tek başına önemli olduğu, ancak yoksulluğu azaltma idealine ulaşmada yeterli olamadığı açıktır. Dolayısıyla, büyümenin istihdam fırsatlarındaki gelişmelerle bağlantılı olması gereklidir. Ekonomik büyüme yoksulluğu azaltma etkinliğine sahip değilse, o zaman uygulanan politikaların yoksulların yararlanabileceği biçimde yeniden tasarlanması gereklidir. Bu nedenle özellikle kronik yoksulluğu azaltmak için yoksul yanlı büyümeye son dönemlerde sıkça vurgu yapılmaktadır.

Yoksul yanlı büyüme daha fazla oranda yoksulluğun azaltılmasına olanak sağlayan büyüme süreci olarak tanımlanabilir. Genel olarak yoksul yanlı büyüme, yoksulluğu azaltıcı büyümeden daha fazlasını içermelidir⁸⁰. Benzer biçimde, istihdamdaki artışın da yoksul yanlı olması yoksulluğun azaltılmasında etkili olacaktır. Çünkü yaratılan istihdam çoğu zaman çalışanların yoksulluk tuzağından kurtulabilmelerini sağlayacak nitelikte olmamaktadır. Nitekim 2004 yılı itibarıyla küresel istihdamın yaklaşık yüzde yirmisini oluşturan 520 milyon çalışan yoksulun varlığı bunun en iyi kanıtıdır⁸¹. Bu bağlamda, gelişmekte olan birçok ülke

⁷⁸ Pahsa, Palanivel; s.16.

⁷⁹ ILO; s.2.

⁸⁰ Pahsa, Palanivel; s.10.

⁸¹ Heintz; s.66.

açısından sorun işsizliğin ötesinde insan onuruna yaraşır uygun bir istihdam olanağının sağlanmasıdır. Aksi halde ister erkek ister kadın olsun yoksulluktan kurtulmalarına olanak vermeyen ve uzun süre çalışmalarına rağmen, hiçbir şey kazanamayacakları işlerde istihdam edilmek zorunda kalacaklardır.

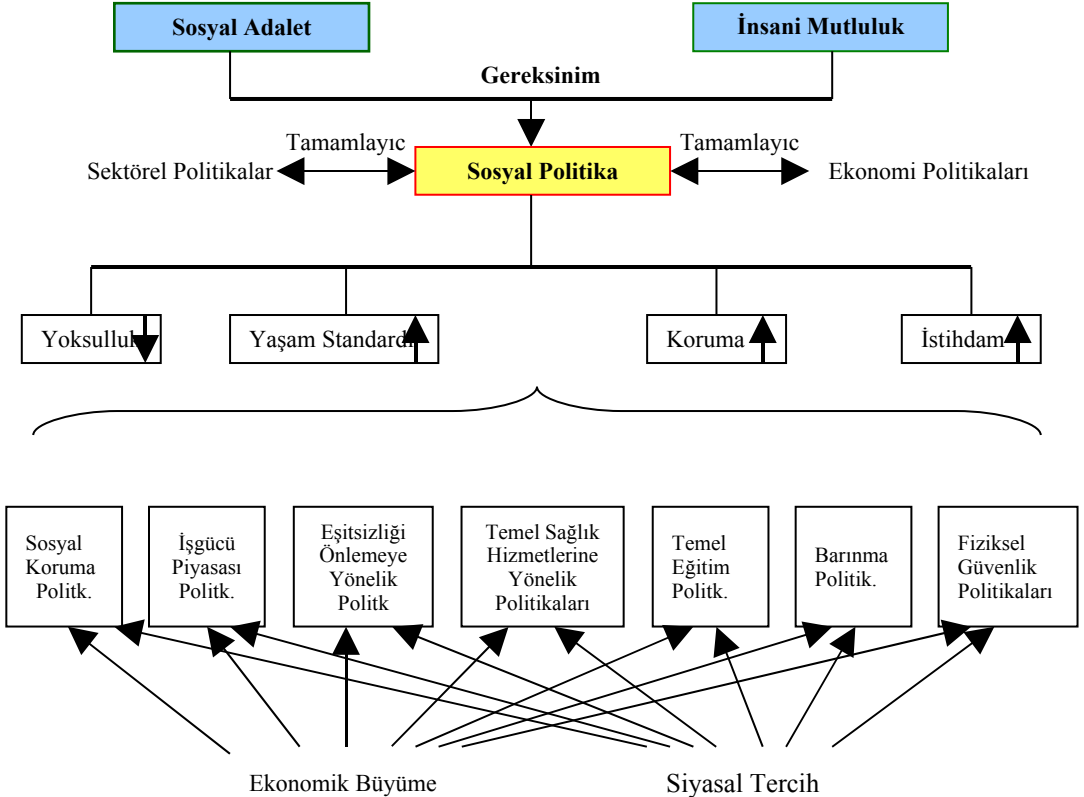
Ekonomik büyümenin yoksul yanlı olması yanında toplumdaki gelir adaletsizliğinin giderilmesi de yoksulluğun azaltılmasında önemli bir unsurdur. Çünkü ekonomik büyümenin faydaları toplumun her kesimine adaletli biçimde yansımamaktadır. Bir başka ifadeyle, bölüşüm ilişkilerinde yaşanan eşitsizliğin giderilmesi kronik yoksulluğun önlenmesinde önemlidir.

Öte yandan, kronik yoksulluğu azaltmada salt ekonomik büyümenin yeterli olmayacağı kesindir. Ekonomi politikaları sosyal politikalarla desteklendiği zaman kronikleşen yoksulluğun giderilmesi olasıdır.

2. Sosyal Boyut

Sosyal politika her açıdan yoksulluk düzeyini minimize ederek, insanların yaşam standardını yükselterek, genel risklere karşı uygun bir koruma sağlayarak, yüksek nitelikte ve uygun istihdam düzeyi sağlayarak, sosyal adaleti en üst düzeye yükseltmede ve bireylerin refahını arttırmada vazgeçilmezdir.

Çizim 3: Yoksulluğun Önlenmesine Yönelik Politikalar



Sosyal politika ekonomik ve sektörel politikaların tamamlayıcısıdır. Ekonomik politikaların sosyal açıdan dezavantajlı olan toplumsal gruplara pozitif etkileri olabilir. Ancak ekonomik genişlemenin etkilerine dolaylı yoldan ulaşılmaktadır ve bunlar göreceli olarak belirsizlikler içermektedir. Sonuç olarak sorun diğer politik alanlarla ilişki içinde olan kapsamlı bir sosyal politika ile ortaya konulabilir⁸⁴. Geleneksel yoksulluğu azaltma programlarının tek başına yoksul insanların yaşam standardını düzeltmede doğrudan katkıları olabilir, ancak bunlar yoksulluğun yapısal nedenlerini ortadan kaldırmaz. Bu nedenle sosyal politika yaşam standardını yükseltmede ve yapısal yoksulluğu azaltmada temel unsurlarından biridir. Bu anlamda, sosyal adalet ve refah uygulamalarıyla eşgüdüm içinde bulunması gereklidir.

⁸⁴ Lindenthal; s.10.

Bu bağlamda, günümüzde hem Avrupa Birliği ülkelerinde hem de ABD’de yoksulluğun da belirli ölçüde önlenmesinde etkili olabilecek “temel gelir” ya da “vatandaşlık geliri” (basic income) uygulaması tartışılmaktadır. Temel gelir, gereksinimi olana yönelik, seçicilik niteliği olmayan ve herhangi bir ölçüte veya incelemeye bağlı olmaksızın tüm vatandaşlara yönelik bir hak olarak düşünülmektedir⁸⁵. Ancak, temel gelir konusunda henüz tam bir görüş birliği bulunmamaktadır. Temel gelirin dayanakları, koşulları ve uygulanma biçimleri bakımından da farklı yaklaşımlar söz konusudur. Bu bağlamda, temel gelirin dayanakları konusunda özellikle piyasa yönelimli ve toplumcu olarak ifade edilebilecek iki ana yaklaşım bulunmaktadır. Piyasa yönelimli yaklaşım, temel geliri işgücü piyasasındaki hareketliliğin ve esnekliğin artırılması bağlamında piyasasının güçlendirilmesini sağlayan bir araç olarak önermektedir. Toplumcu yaklaşım ise temel geliri işsizlik ve yoksulluk için temel bir çözüm ve güvence olarak düşünmektedir⁸⁶.

Gerçektende, yoksulluğu belirli ölçüde azaltacak etkinliğe sahip temel gelir konusunda önemli kaygılar da bulunmaktadır. Bu kaygıların başında temel gelir uygulamasının kapitalist sistem içinde ortaya çıkan sorunlara karşı mücadele gücünü zayıflatacağı yönündedir. İkincisi, temel gelir uygulaması her ne kadar yoksulluğu belirli ölçüde azaltsa da işsizliği önlemede yetersiz kalabilecektir. Üçüncüsü ise temel gelir uygulamasıyla çalışma ile gelir arasındaki bağı ortadan kalkacak olmasıdır⁸⁷. Diğer bir kaygı ise sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan gelişmeler göz önünde tutulduğunda, temel gelirin sosyal güvenliğin yerini alabilecek bir uygulama biçiminde öne çıkarılmasıdır. Bu kaygılara rağmen, koşulsuz bir temel gelir hakkının başarıyla uygulanabilmesi için sosyal vatandaşlık anlayışını ve sosyal hakları da kapsayan insan hakları anlayışının egemen olması, bunun da ötesinde ekonomik ve siyasal sisteminde buna uygun bir yapıya kavuşması gereklidir. Dolayısıyla, günümüzde büyük ölçüde refah devletlerinde uygulama olanağı bulabilecek olan temel gelirin, kronik yoksulluğun üst düzeylerde yaşamakta olduğu gelişmekte olan ülkelerde ne ölçüde uygulama olanağı bulacağı ve başarılı olabileceği ise tartışmalıdır.

Demokratik devletlerde vatandaşların yararlandığı ekonomik ve sosyal haklara dayalı olan sosyal politikanın önemli bileşenlerinden biri de sosyal korumadır. Sosyal koruma uygulamaları esasen sosyal güvenlik, sosyal

⁸⁵ Meyem Koray; “Sosyal Politikanın Anlamı ve İşlevini Tartışmak,” Çalışma ve Toplum. Sa.15, 2007/4, s.36; José Antonio Noguera; “Citizens or Workers? Basic Income vs. Welfare-To-Work Policies,” Rutgers Journal of Law & Urban Policy. Vol.2, Issue 1, Fall 2005, s.104; Sheila Shaver, “Wage Earners or Citizens: Participation and Welfare,” Two Papers on Citizenship and Basic Income (içinde), Social Policy Research Centre (SPRC), SPRC Discussion Paper No.55, April 1995, s.5-6.

⁸⁶ Koray; 37.

⁸⁷ Koray; s.39-40; Noguera, s.105.

sigortadan ya da güvenlik ağlarından çok daha kapsamlı programları, katılımcıları ve araçları içerir. Sosyal koruma geleneksel olarak varsıl ülkelerde kamu kurumları, normlar ve programlar aracılığıyla bireyleri ve hane halklarını yoksulluktan ve yoksunluktan korumayı amaçlayan uygulamalar biçiminde tanımlanmaktadır. Dolayısıyla, sosyal koruma esasen sosyal güvenlikten daha geniş bir kapsama sahiptir⁸⁸.

Sosyal politika bağlamında yoksulluğun önlenmesinde sosyal koruma önemli bir unsurdur. Sosyal koruma 1990'lı yıllarda gelişmekte olan ülkelerde ekonomik ve sosyal alanda yaşanan zorluklar karşısında önemli bir dönüşüm geçirmiştir. Ekonomik krizler, yapısal uyum programları ve küreselleşme bağlamında sosyal koruma sistemi sosyal politika alanına hızla uyum sağlamıştır. Bu bağlamda yeni sosyal koruma sisteminin odaklandığı kendine özgü altı çizilmesi gereken birkaç standart ortaya çıkmıştır.

Öncelikle, sosyal koruma yoksulluğun azaltılması ve yoksullara destek sağlanması üzerine odaklanmaktadır. Bu durum sosyal korumayı yeniden dağıtım mekanizmasını ve sosyal sigortayı içinde barındıran sosyal güvenlikten ayırt etmektedir. Diğer yandan, sosyal koruma yoksulluğun nedenlerini araştırmakta, ancak yoksulluğun salt basit bulgularını değil, aynı zamanda yoksulların karşılaştıkları çok boyutlu sosyal riskleri ve bu risklerin yarattığı kırılganlıkların etkilerini de dikkate almaktadır. Ayrıca, toplumları, hane halklarını ve bireyleri etkileyen risklerin benzeşimsizliğini ve çeşitliliğini benimseyen sosyal koruma yoksulluğun çok boyutlu doğasını da benimsemektedir. Bu anlamda işgücü piyasası ve istihdamdan kaynaklanan riskler çok önemlidir ve diğer riskler ve kırılganlıklarla karşılıklı ilişki içindedir. Son olarak, küreselleşme süreci özellikle yoksullar arasında çok büyük riskler ve belirsizlikler yaratması nedeniyle sosyal korumaya olan gereksinimi arttırmaktadır⁸⁹.

Emeklilik, işsizlik sigortası ve diğer edimler gibi refah ödemelerini içeren sosyal koruma yoksulluğun ve kırılganlığın azaltılmasında önemli rol oynamaktadır. Sosyal korumanın sağlanması bir nesilden diğerine geçebilen sosyal dışlanma ve yoksulluk döngüsünü kırmanın önemli bir yoludur. Sosyal transfer harcamaları yaşlıların, özürülülerin, kimsesizlerin ve kırılgan yaşam koşullarına sahip çocukların sadece hayatta kalmasını sağlamaz, aynı zamanda onların koruyucu sağlık hizmetlerine ve eğitime erişimlerini de sağlar.

⁸⁸ Arjan de Haan; "Beyond Residual Social Policy in a Development Context," Globalism and Social Policy Seminar (GASPP), GASPP 7 Seminar, Institute on Globalism and the Human Condition, McMaster University, Hamilton, Canada, 11-12 September 2004, s.4-5. Armando Barrientos, David Hulme, Andrew Shepherd; "Can Social Protection Tackle Chronic Poverty?" The European Journal of Development Research. Vol.17, No.1, March 2005, s. 11; Barrientos, Shepherd; s.4.

⁸⁹ Barrientos, Shepherd; s.5-6; Haan; s.5.

Ayrımcılığa uğramış ve dışlanmış bazı gruplar kamu hizmetlerine erişim hakkından mahrumdurlar ve uzun dönemde ekonomik, sosyal ve insani gelişim fırsatları da sınırlıdır. Dışlanmış grupları ekonomik yönden yetkilendirme, özellikle yoksulluktan çalışarak çıkmak isteyen gruplar açısından hayati öneme sahiptir. Bu nedenle hükümetlerin işgücü piyasasına ve hizmetlere erişim konusundaki engelleri ortadan kaldırması sosyal koruma bağlamında önem taşımaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde sosyal korumanın sosyal politika gündeminin ana unsuru haline gelmesinin kronik yoksulluk açısından önemli etkileri olmuştur. Bu ülkelerde sürdürülen sosyal koruma uygulamalarının düşük düzeyde bir kronik yoksulluk ile sonuçlanıp sonuçlanamayacağı kesin olarak bilinmemektedir. Çünkü bu tür bir analizi yapabilmek için uygun ve güvenilir verilere gereksinim duyulmaktadır. Bu anlamda, kronik yoksulluğun oldukça yaygın olduğu bu ülkelerde uygun ve sağlıklı verilerin elde edilmesi neredeyse olanaksızdır.

Bununla birlikte, gelişmiş ülkelerde sosyal koruma-kronik yoksulluk ilişkisine bakıp bir sonuca ulaşmak olasıdır. Eğer sosyal koruma kronik yoksulluğun düşürülmesi konusunda etkili olabiliyorsa, güçlü ve sürdürülebilir sosyal koruma sistemleri ile ülkeler kronik yoksulluk sorununu oldukça düşük düzeylere çekebilir. Gelişmiş batı toplumlarında sosyal korumaya yönelik kamusal harcamaların GSYİH'daki yerinin uzun dönemli ortalaması ve kronik yoksulluğun ölçümleri dikkate alındığında olumlu sonuçlar elde edilmektedir. Bu anlamda, uzun dönemli sosyal koruma harcamaları ile kronik yoksulluk düzeyi arasında zıt yönlü bir ilişki söz konusudur. Bu durum sosyal koruma sistemine sahip ülkelerin kronik yoksulluğun düşürülmesi üzerinde etkili olduklarını göstermektedir⁹⁰.

Ancak, burada dikkate alınması gereken bazı unsurlar da bulunmaktadır. Öncelikle, Avrupa ülkelerinin sosyal koruma konusunda güçlü bir sorumluluk anlayışına sahip olmaları, refah devleti olmaları ve güçlü vergi sistemlerinin varlığı bu ülkelerin transfer düzenlemelerinin etkili çalışmasını sağlamaktadır. Bu anlamda, gelişmekte olan ülkeler böyle etkili bir sosyal koruma ve vergi sistemi geliştiremedikleri gibi sosyal koruma sistemlerinin yapısı ve türü de oldukça sınırlıdır.

Sonuç olarak, sosyal koruma gelişmekte olan ülkelerde kronik yoksulluğu önlemede ve azaltmada önemli bir rol üstlenebilir. Kronik yoksulluğun azaltılmasında oldukça geniş bir bakış açısına sahip olan bir sosyal koruma sistemine gereksinim bulunmaktadır. Bu anlamda, sosyal korumanın kronik yoksullukla mücadelede kilit bir role sahip olduğu anlaşılmaktadır.

⁹⁰ Barrientos, Hulme, Shepherd; s.18.

Sonuç

Kronik yoksulluk gelişmekte olan ülkelerde toplumun önemli bir kesimini etkisi altına alan ve uzun süre devam eden ve geçici yoksulluktan farklı çok boyutlu bir durumdur. İnsanları neredeyse yaşamları boyunca etkilemesi nedeniyle aynı zamanda nesilden nesile aktarılan bir sorundur.

Günümüzde kronik yoksulluk hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde ekonomik, sosyal, siyasal ve çevresel faktörlere bağlı olarak ortaya çıkan ve toplumun hemen hemen her kesimini etkileyen bir özelliğe sahiptir. Kimi zaman geçici yoksulluk ile iç içe giren ve din, dil, ırk, etnik köken, coğrafi mekânın merkeze uzak olması, çevresel felaket, göç, şiddet ve çatışmalardan kaynaklanan kronik yoksulluk özellikle Güney Asya ve Sahra Altı Afrika'da yoğun bir biçimde yaşanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde 420 milyon kronik yoksulun varlığı tahmin edilmektedir. Bu sayının gelişmiş ülkelerdeki kronik yoksulları içermediği göz önünde tutulduğunda, küresel ölçekte mevcut olan kronik yoksulların sayısının çok daha fazla olduğu anlaşılmaktadır.

Bağımlılık oranının yüksek olduğu aileler, göçmenler, topraksız köylüler, tarım sektöründe yevmiyeli çalışanlar, eşinden ayrılmış kadınlar, yaşlılar ve özürülüler gelişmekte olan ülkelerde kronik yoksulluk riskiyle en sık karşılaşanlardır. Kronik yoksulluğun çok boyutlu olması ve geçici yoksulluktan farklı niteliğe sahip olması çözüm stratejilerini de farklılaştırmaktadır. Geçici yoksulluğu önlemeye yönelik klasik yöntemler kronik yoksulluğu önlemede yetersiz kalmaktadır. İş sahibi olmak ya da istihdam ediliyor olmak her zaman yoksulluk riskinden uzak kalma güvencesini beraberinde getirmemektedir. Çünkü kronik yoksullar bir iş sahibi olsalar da sahip oldukları işin istikrarsız, güvencesiz ve düşük ücreti de içeren nitelikte yani eğreti olma olasılığı yüksektir. Dolayısıyla, çalışan yoksullar, çocuk yoksullar, işsiz yoksullar ve ayrımcılığa uğrayan yoksullar kronik yoksulluğun biçimleri olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu bağlamda, kronik yoksulluğu önlemeye yönelik stratejiler ekonomik ve sosyal boyutlarıyla değerlendirilmelidir. Ekonomik büyüme yoksulluğu azaltmada gereklidir ve oldukça önemli bir unsurdur. Ancak, salt ekonomik büyüme kronik yoksulluğu önlemek için yeterli değildir. Ekonomik büyümenin niteliği ve bileşimi daha önemlidir. Dolayısıyla, ekonomik büyümenin yoksullar lehine olması ya da en azından ekonomik büyümeden toplumun her kesiminin adaletli bir biçimde yararlanması önem taşımaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyümeyle birlikte enformel ekonominin de hızla yaygınlaşması ve yaratılan istihdamın düşük nitelikli olması kronik yoksulluğu beslemektedir. Bu anlamda, ekonomik büyümenin insan onuruna yaraşır nitelikte istihdam yaratması kronik yoksulluğun önlenmesinde etkili olacaktır.

Kronik yoksulluğun önlenmesinde ekonomik büyümeye sosyal alandaki gelişmelerin de eşlik etmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, sosyal politika uygulamaları günümüzde kronikleşen yoksulluğun çözümünde önemli bir rol

üstlenmektedir. Özellikle gelir güvencesini de içinde barındıran sosyal koruma uygulamaları yoksulluğun önlenmesinde hayati öneme sahiptir. Gelişmekte olan ülkelerde sosyal koruma uygulamalarının kronik yoksulluğu önlemede ne denli başarılı olacağı tartışmalı olsa da gelişmiş ülkelerde bu konuda sağlanan başarılar örnek oluşturmaktadır. Sonuç olarak küresel ölçekte yaygınlaşan kronik yoksulluğu ancak başarılı ve birbirini tamamlayan ekonomik ve sosyal politikalarla önlemek mümkündür.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Rolf Aaberge, Magne Mogstad “On the Definition and Measurement of Chronic Poverty”, The Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper No.2659, March 2007.

Sabine Alkire, Choosing Dimension: The Capability Approach and Multidimensional Poverty. Chronic Poverty Research Centre (CPRC), Working Paper, No.88, Manchester, August 2007.

Kevin Bales; Kullanılıp Atılanlar: Küresel Ekonomide Yeni Kölelik. (Çev. Pınar Ögünç) Çitlembik Yayınları, İstanbul 2002.

Armando Barrientos; Does Vulnerability Create Poverty Traps?. CPRC Working Paper No.76, Chronic Poverty Research Centre (CPRC), Manchester, 2007.

Armando Barrientos, Andrew Shepherd; “Chronic Poverty and Social Protection” CPRC Conference on Chronic Poverty, University of Manchester, April 2003.

Armando Barrientos, David Hulme, Andrew Shepherd; “Can Social Protection Tackle Chronic Poverty?” The European Journal of Development Research, Vol.17, No. 1, March 2005, s.8-23.

Martin Biewen, Martin Biewen, Who are the Chronic Poor? Evidence on the Extent and the Composition of Chronic Poverty in Germany. German Institute for Economic Research (DIW Berlin), Discussion Papers No.350, Berlin, May 2003.

Kate Bird, Nicola Pratt; Fracture Points in Social Policies for Chronic Poverty Reduction. Overseas Development Institute, London, October 2004.

CPRC; The Chronic Poverty Report 2004–05, Chronic Poverty Research Centre (CPRC), Manchester, 2006.

DFID; Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion. The Department for International Development (DFID), London, September 2005.

DFID; Eliminating World Poverty Making Governance Work for the Poor. The Department for International Development (DFID), London 2006.

EC.; Child Poverty and Well-Being in the EU. European Commission, Luxembourg, 2008.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions; Working poor in the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

Naci Gündoğan; Yoksulluğun Değişen Yüzü Çalışan Yoksullar. Anadolu Üniversitesi Yayınları No.1727, Eskişehir 2007.

Arjan de Haan; “Beyond Residual Social Policy in a Development Context,” Globalism and Social Policy Seminar (GASPP), GASPP 7 Seminar, Institute on Globalism and the Human Condition, McMaster University, Hamilton, Canada, 11-12 September 2004.

James Heintz; Globalization, Economic Policy and Employment: Poverty and Gender Implications. Employment Strategy Papers No.2006/3, Geneva, 2006.

Sam Hickey, Sarah Bracking; "Exploring the Politics of Chronic Poverty: From Representation to a Politics of Justice?" World Development, Vol.33, No.6, June 2005, s. 851-865.

Sam Hickey, Andries du Toit; Adverse Incorporation, Social Exclusion and Chronic Poverty. CPRC Working Paper No.81, Chronic Poverty Research Centre, Manchester, June 2007.

Chris Horsell; "Homelessness and Social Exclusion: A Foucauldian Perspective for Social Workers," Australian Social Work. Vol.59, No.2, June 2006, s.213-225.

HM Treasury; Child Poverty Review, London, July 2004.

David Hulme; "Chronic Poverty and Development Policy: An Introduction" World Development. Vol.31, No.3, March 2003, s.399-402.

David Hulme, Andrew Shepherd; "Conceptualizing Chronic Poverty," World Development. Vol.31, No.3, March 2003, s.403-423.

David Hulme, Karen Moore, Andrew Shepherd; "Chronic Poverty: Meanings and Analytical Frameworks," Chronic Poverty in India. (içinde) Edited by Aasha Kapur Mehta, Indian Institute of Public Administration (IIPA), New Delhi 2003.

ILO; Global Employment Trends 2008. International Labour Organization (ILO), Genève, 2008.

ILO; The End of Child Labour. International Labour Organization (ILO), Genève 2006.

ILO; World Employment Report 2004-2005: Employment, Productivity and Poverty Reduction. International Labour Organization (ILO), Genève, 2005.

ILO; The Key Indicators of the Labour Market (KILM) The KILM 4th Edt. Executive Summary, International Labour Organization (ILO), Genève 2005.

Nanak Kakwani; Yoksulluk Nedir? Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, Uluslararası Yoksulluk Merkezi (IPC), Sayı 22, Eylül 2006.

Meyem Koray; "Sosyal Politikanın Anlamı ve İşlevini Tartışmak," Çalışma ve Toplum, Sa.15, 2007/4.

Uma Kothari; Migration and Chronic Poverty. Chronic Poverty Research Centre (CPRC), Working Paper, No.16, Manchester, March 2002.

Roland Lindenthal; "The Challenge of Social Protection for All: Policy Options for Indonesia", United Nations Support Facility for Indonesian Recovery (UNSFIR), A joint UNSFIR-ILO Working Paper, Jakarta, November 2004.

Catherine Longley, Ian Christoplos, Tom Slaymaker; Agricultural Rehabilitation: Mapping the Linkages Between Humanitarian Relief, Social Protection and Development. The Humanitarian Policy Group HPG Research Report 22, April 2006.

Charles Lwanga-Ntale, Kimberley McClean; "The Face of Chronic Poverty in Uganda from the Poor's Perspective: Constraints and Opportunities" Journal of Human Development. Vol.5, No.2, July 2004, s.177-194.

Aasha Kapur Mehta, Amita Shah; "Chronic Poverty in India: Incidence, Causes and Policies" World Development Vol.31, No.3, March 2003, s.491-511.

Neil McCulloch, Michele Calandrino; "Vulnerability and Chronic Poverty in Rural Sichuan" World Development Vol.31, No.3, March 2003, s.611-628.

Andrew McKay, David Lawson; "Assessing the Extent and Nature of Chronic Poverty in Low Income Countries: Issues and Evidence" World Development Vol.31, No.3, March 2003, s.425-439.

Diana Mitlin; "Understanding Chronic Poverty in Urban Areas" International Planning Studies, Vol.10, No.1, February 2005, s.3-19.

Valentine M. Moghadam "The "Feminization Of Poverty" and Women's Human Rights" UNESCO, Gender Equality and Development Section, Division of Human Rights, Social and Human Sciences Sector, SHS Papers in Women's Studies/Gender Research , No.2, July 2005.

José Antonio Noguera; "Citizens or Workers? Basic Income vs. Welfare-To-Work Policies," Rutgers Journal of Law & Urban Policy. Vol.2, Issue 1, Fall 2005, s. 103-124.

Siddiqur Rahman Osmani; Exploring the Employment Nexus: Topics in Employment and Poverty. A Report Prepared for the Task Force on the Joint ILO-UNDP Programme on Employment and Poverty, ILO, Genève, 2003.

Hafız Pahsa, T. Palanivel; Por-poor Growth and Policies: The Asian Experience. Katmandu, 2004.

Faruk Sapancah; Sosyal Dışlanma. Dokuz Eylül Yayınları, 1. Baskı, İzmir 2005.

Sheila Shaver, "Wage Earners or Citizens: Participation and Welfare," Two Papers on Citizenship and Basic Income (içinde), Social Policy Research Centre (SPRC), SPRC Discussion Paper No.55, April 1995.

Peiyun She, Gina A. Livermore; Long-Term Poverty and Disability Among Working-Age Adults. Rehabilitation Research and Training Center for Economic Research on Employment Policy for Persons with Disabilities at Cornell University, Research Report, February 2006.

Asep Suryahadi, Sudarno Sumarto; "Poverty and Vulnerability in Indonesia Before and After the Economic Crisis," Asian Economic Journal, Vol.17, Number 1, March 2003, s.45-64.

M. G. Quibria; Growth and Poverty: Lessons from the East Asian Miracle Revisited. ADB Institute Research Paper Series No.33, February 2002.

Hasan Ejder Temiz, Küreselleşmenin Sosyal Boyutları ve Türkiye Açısından Etkileri. Birleşik Metal İşçileri Sendikası Yayınları, İzmir, 2004.

Meera Tiwari; "Chronic Poverty and Entitlement Theory," Third World Quarterly. Vol.28, No.1, February 2007, s.171-191.

Andries Du Toit; "'Social Exclusion' Discourse and Chronic Poverty: A South African Case Study" Development and Change. Vol.35, Issue 5, November 2004, s.987-1010.

UN; World Youth Report 2005. United Nations Publication, October 2005.

UN; Persistent and Emerging Issues in Rural Poverty Reduction. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Bangkok, 2007.

UNDP; Human Development Report Turkey 2008: Youth in Turkey. United Nation Development Programme in Turkey, Ankara 2008.

UNICEF; Promoting the Rights of Children with Disabilities. Innocenti Digest No.13, The United Nations Children's Fund (UNICEF), New York 2007.

UNICEF; End Child Exploitation: Child Labour Today. United Nations Children's Fund (UNICEF), New York, February 2005.

UNICEF; The State of the World's Children 2006. The United Nations Children's Fund (UNICEF), New York 2005.

UNICEF; Dünya Çocuklarının Durumu 2005. Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF), New York, 2005.

World Bank; Turkey Joint Poverty Assessment Report. Volume I. Main Report; Report No. 29619-TU, Washington, August 2005.

Shahin Yaqub; Relating Severe Poverty and Chronic Poverty. Working Paper No. 7, Universitat Autònoma de Barcelona, Department d'Economia Aplicada, Barcelona, 2003.