

YOKSULLUKLA MÜCADELEYE YÖNELİK ÖNERİLER

Coşkun Can Aktan ve İstiklal Yaşar Vural

1. GİRİŞ

Etkin bir yoksulluğu azaltma stratejisi açık ve tutarlı bir yaklaşıma dayalı stratejik düşünmeyi gerektirir. Yoksulluk bütün boyutları ile ele alınmalı ve buna uygun yöntemlerle azaltılmalıdır. Yoksulluğu azaltma stratejisi beş aşamayı içermelidir:

- (1) Yoksulluğun tüm boyutları ile tanımlanması;
- (2) Yoksulların, yoksulluk sınırının ve sosyal kategorilerin tanımlanması;
- (3) Yoksulluğun ölçümünde kullanılan metot ve yöntemlerin seçilmesi;
- (4) Yoksulluğa yol açan yapısal ve dinamik faktörlerin analiz edilmesi
- (5) Uygulanacak politika ve programların formüle edilmesi ve seçimi.

Bu beş aşamada yapılacak uygulamaların titizlikle tespit edilmesi ve aksiyon planlarının oluşturulması büyük önem taşımaktadır.

2. TEMEL ÖNERİLER

Yoksulluğu etkin ve sürdürülebilir bir şekilde azaltmayı hedefleyen bir strateji aşağıda yer alan politikaları içermelidir.¹

¹ Bu konuda DPT (2001) ve World Bank (2001)'den geniş ölçüde yararlanılmıştır.

2.1. Yoksullar Lehine İktisadi Büyüme

İktisadi büyüme yoksulluğun azaltılmasında son derece önemli bir faktördür. İktisadi kaynakların yetersizliği yoksulluğun önemli bir boyutu ve nedenidir. Ulusal gelirin eşitsizliği artırmayacak bir şekilde büyümesi gelir yoksulluğunu önemli ölçüde azaltır.

Ülkelerin sahip oldukları faktör yoğunluğu, beşeri sermaye ve teknoloji düzeyi ile tarihi ve kültürel koşullar yoksullar lehine iktisadi büyüme stratejisinin oluşturulmasında belirleyici faktörlerdir. Genel olarak rekabetçi bir piyasa ekonomisi özel sektörün verimliliğini artırır. İktisadi büyümeyi artıran yatırımların teşvik edilmesi için aşağıda yer alan koşulların yerine getirilmesi gereklidir:

- Kamu kesiminin iyi bir şekilde yönetilmesi ve sürdürülebilir kalkınma ile uyumlu idari, hukuki ve mali yönetim oluşturulması ve buna uygun bir siyasi ortam meydana getirilmesi;
- Makro-ekonomik istikrar ile siyasi istikrarın sağlanması;
- Herkesin uygun ve yeterli fiziki ve sosyal hizmetler altyapısından yararlanması;
- Tarım arazisi, finansman ve beşeri olanaklar gibi kaynaklara yoksul kesimin güvenli bir şekilde erişiminin sağlanması;
- Belirli sektörlerde emek-yoğun üretim şeklinin teşvik edilmesi;
- Toplumsal dayanışma ve birliği koruyan ve mobilitayı ve kadın-erkek eşitliğini artıran sosyal politikaların devreye sokulması.

Büyüme yoksulların lehine olmalıdır. Yoksulların lehine bir büyüme istihdam yaratan, eşitsizlikleri azaltan ve yoksulların gelirlerini artıran politikalarla yürütülebilir. Yoksulluğu azaltan sürdürülebilir bir büyümenin sağlanması için şunlar yapılmalıdır:

- Piyasalarda sapmalara yol açan kamusal müdahaleler (aşırı değerlenmiş döviz kuru politikası, ithalat ve ihracat kısıtlamaları, kredi sübvansiyonları ve kamu iktisadi teşebbüslerinin rolünün fazla olması) azaltılmalı veya ortadan kaldırılmalıdır;
- Özel sektör için teşvik edici bir ortam oluşturulmalıdır;

- Kayıt dışı işgücüne ve özellikle kadınlara yeni ve ilave gelir elde etme olanakları sağlayan program ve politikalar (mikro-kredi v.b.) yürürlüğe konulmalıdır;
- İktisadi faaliyetleri canlandıran, sosyal hizmetlere erişimi artıran ve istihdam yaratma olanağı yüksek olan altyapı yatırımları artırılmalıdır;

2.2. Beşeri Sermayenin Güçlendirilmesi

2.2.1. Eğitim Arz ve Talebi ile Kalitesinin Artırılması

Yoksullukla mücadelede eğitim, bilgi ve beceri kazandırma son derece önemlidir. Zira yetersiz eğitim yoksulluğa yol açan faktörlerin başında gelir. Yoksul ve dezavantajlı bir konumda olanlara kaliteli bir temel eğitimin sağlanması bu kesimin iktisadi büyümeye katkıda bulunmalarını ve iktisadi büyümeden elde ettikleri yararların artmasını sağlar. Eğitim, her türlü mahrumiyetin azaltılmasında güçlü bir araçtır. Eğitim, yoksul kişilerin gelir elde etme kabiliyetlerini ve emeğin mobilitesini artırır, çocukların ve ebeveynlerin sağlıklarını korumalarına yardımcı olur, doğurganlığı ve çocuk ölümlerini azaltır ve dezavantajlı konumda olanların toplumsal yaşamda ve siyasi sistemde söz sahibi olmalarını sağlar. Öte yandan, eğitim doğrudan emeğin verimliliğini artırır, kişilerin teknolojik gelişmelere uyum sağlama sürecini hızlandırır ve doğal kaynakların yönetimini iyileştirir. Yoksulların en temel varlığı olan beşeri sermayenin geliştirilmesi için eğitim alanında aşağıda yer alan temel stratejiler benimsenmelidir:

i. Okul çağındaki tüm çocukların temel eğitimden yararlanması için eğitim arzı (fiziki altyapı, öğretmen sayısı, v.b.) artırılmalıdır

- İç göçler de dikkate alınarak ilgili bölgenin ihtiyacı ölçüsünde fiziki altyapı inşa edilmeli ve inşaatlarda kaliteli ancak düşük maliyetli malzemeler kullanılmalıdır;
- Uzak ve kırsal bölgelerde yeterli sayıda öğretmenin görev almasını sağlayacak tedbirler alınmalıdır. Gönüllük esasına dayanan teşvik edici tedbirlere öncelik verilmelidir;
- Mevcut fiziki altyapının maliyet-etkinliğinin artırılması için fiziki altyapının yetersiz olduğu alanlarda ikili öğretim ve çok programlı okullar yaygınlaştırılmalı ve mevcut sınıf kapasitesi etkin bir şekilde kullanılmalıdır;

- Okul yapımına özel sektörün katılımının artırılması teşvik edilmelidir;
- Eğitim sistemi yönetiminin iyileştirilebilmesi için okul yöneticilerinin yetkileri ile atanma ve terfileri sistemleri gözden geçirilmelidir.

ii. Eğitimin kalitesi artırılmalıdır

- Okur-yazarlık düzeyi artırılmalıdır ; eğitim ve öğretime yönelik amaçlar eğitimin kalitesini artıracak şekilde gözden geçirilmelidir;
- Öğrenci merkezli ve karşılıklı etkileşimi artıran öğrenim metotları kullanılmalıdır;
- Öğretmenlerin pedagojik yeteneklerini ve kullandıkları kaynakları artırıcı düzenlemelere gidilmelidir;
- Öğretim malzemelerinin kalitesi artırılmalı ve eğitim süresi uzatılmalıdır;
- Özel eğitim ve öğretim kurumları ile ilgili denetim mekanizmaları basitleştirilmelidir;
- Eğitim ve öğretimde katılımçılık artırılmalıdır;
- Okul yönetimleri daha fazla özerk olmalı ve okulların imkanları artırılmalıdır;
- Mesleki eğitim globalleşme sonucunda ihtiyaç duyulan kalifiye işgücünü yetiştirecek şekilde güçlendirilmeli ve meslek eğitimi alanların istihdamını artıracak tedbirler yürürlüğe konulmalıdır;
- Yüksek öğrenimin kalitesini artıracak düzenlemelere gidilmelidir. Bunun için öğrencilere meslek seçiminde özgürlük tanıyan yöntemler yeğlenmeli, ara eleman yetiştirmeye önem verilmeli ve üniversitelerde özerklik ve üniversite çalışanlarının yönetime katılımı artırılmalıdır.

iii. Eğitime yönelik talep artırılmalıdır

- Kız öğrencilerin eğitimlerinin teşvik edilmesi için kız öğrencilere verilen burslar artırılmalı, kız çocuklarının okula gönderilmeme nedenlerini sivil toplum kuruluşları ve ailelerin katılımı ile ortadan kaldıracak tedbirler alınmalı ve kadın-erkek eşitliğini sağlayıcı önlemler uygulamaya konulmalıdır;

- İlk öğretimde okul masraflarını karşılayacak gelire sahip olmayan kesimler mali açıdan desteklenmelidir;
- İlk öğretimde okul kitapları ve eğitim malzemelerini satın alamayacak yoksul kesimlere kitap ve malzemelerin temininde yardımcı olunmalıdır;
- Ebeveynlere okulların karar alma mekanizmalarında söz hakkı tanınmalıdır.

2.2.2. Sosyal Kalkınmaya Önem Verilmesi

Yoksulluğun etkin bir şekilde azaltılabilmesi için kapsamlı bir sosyal kalkınma programının oluşturulması gereklidir. Bu program, beşeri sermayenin geliştirilmesinin yanı sıra, özellikle sosyal dışlamaya maruz kalmış kişiler olmak üzere, sosyal sermayenin güçlendirilmesini amaçlamalıdır. Bu yönde oluşturulacak bir strateji şunları kapsamalıdır:

- Beşeri sermayenin güçlendirilmesi için eğitim ve sağlık hizmetlerine bütçede yeterli tahsisat yapılmalıdır;
- Başta yoksullar olmak üzere herkes sosyal hizmetlerden yararlanabilmelidir;
- Cinsler arasındaki ayrımcılık ortadan kaldırılmalıdır;
- Etkin bir nüfus politikası yürürlüğe konulmalıdır;
- Sosyal koruma politikaları devreye konulmalıdır ve
- Yoksulların ve dezavantajlı konumda olanların güçlendirilmesi ile iyi yönetim teşvik edilmelidir.

2.3. Kırsal Yoksulluğun Azaltılması

Kırsal yoksulluğun azaltılmasında teknolojik ilerleme ve değişikliklerin kullanılması yoluyla tarım kesimindeki büyümenin artırılması en etkin yollardan biridir. Tarım kesimindeki büyümeden kentlerde yaşayan yoksullar da büyük ölçüde istifade eder. Zira tarımsal sanayi ilave iş olanakları yaratır, gıda ve yiyecek fiyatlarında azalma meydana gelir, kentlere göç azalır ve bu nedenle kentsel alanlardaki kalifiye olmayan işgücünün reel ücretleri artar ve kentsel alanlardaki büyüme ağırlıklı olarak sermaye yoğun değilse kırsal yoksullar için ilave iş olanakları ortaya çıkar. Tarım kesimindeki üretimin

artması hem yoksulların sayısını hem de yoksulluğun şiddetini azaltır. Bu etkinin güçlü olabilmesi için şu koşulların yerine gelmesi gereklidir:

- Miras hukuku ve adaletsiz kira ve yarılık sözleşmeleri ile doğal kaynakların mülkiyetinin belirli ellerde toplanması nedeniyle işlenmesi verimli ve ekonomik olmaktan çıkan işletmelerin faaliyetlerini sürdürmelerini sağlayacak önlemler alınmalı ve kamu arazileri yoksul kesime aktarılmalıdır;
- Fiyatlar, vergiler ve döviz kuru ile ilgili politikalar tarım kesimini cezalandırıcı etkiler oluşturmamalı veya istihdamı caydırıcı etki ortaya koymamalıdır;
- Çiftçilerin eğitim ve sağlık hizmetlerinden yeterince yararlanabilmeleri halinde tarımsal üretim artacağından bu kesime yönelik temel eğitim (okur-yazarlık, okullaşma ve teknik eğitim) ve sağlık hizmetleri (aşılama, temiz su ve aile planlaması) ile ilgili yatırımlar artırılmalıdır ve bu tip hizmetler makul bir fiyatla sunulmalıdır;
- Tarım sektörünün desteklenmesi amacıyla tarımda verimliliği artıracak, tarım teknolojilerini geliştirecek ve tarımda çağdaş üretim tekniklerinin kullanılmasını sağlayacak tarımsal araştırmalara ve tarım teknolojilerine yönelik kamusal destek artırılmalı ve bu alandaki dışsal faydalar küçük çiftçilere yayılmalıdır;
- Kırsal alanlarda yer alan sulama sistemleri ve yollar gibi fiziki sermaye güçlendirilmelidir;
- Tarım kesimindeki kayıt dışılığı engelleyici tedbirler alınmalıdır;
- Kırsal alanlarda yaşayan aşırı derecede yoksul kişiler için güvenlik ağıları ve sosyal yardım programları yürürlüğe konulmalı ve özellikle topraksız işçiler ve kadınlar kamu iş programları, mikro-finans ve gıda sübvansiyonları ile korunmalıdır;

2.4. Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi

İyi yönetim yoksulluğun azaltılmasında son derece önemlidir. Zira, iyi yönetim yoksullar lehine politikaların oluşturulmasını, sağlam bir makro-ekonomi yönetimini, kamu hizmetlerinin daha etkin bir şekilde sunumunu ve idari ve yargısal reformların hayata geçirilmesini teşvik eder ve kamu ve özel fonların saydam bir şekilde kullanılması ile özel kesimin büyüme hızını artırır.

İyi yönetim ayrıca globalleşen dünyada iktisadi krizlerin şiddetini azaltır ve bu tip krizlerden kaçınılmasını kolaylaştırır.

Temel sosyal hizmetlerin kamu kesimince etkin ve verimli bir şekilde sunulmaması yoksulları olumsuz bir biçimde etkiler; ancak, kötü ve zayıf bir kamu yönetiminin yoksullar üzerindeki olumsuz etkisi diğer gruplara göre daha fazladır. Temel sosyal hizmetlerin yetersiz bir şekilde sunumu yalnızca kaynak yetersizliği nedeniyle yeterli yatırımların yapılmamasından kaynaklanmaz; bunun yanı sıra, hesap verme sorumluluğu olmayan kurumsal yapılardan, yerel seçkinlerin siyasi sistem üzerindeki baskın konumlarından, yaygın ve sistematik yozlaşmadan, kültürel düzeyde belirlenen ve kamu kurumları tarafından yayılan eşitsizlik ve ayrımcılıktan, yoksulların yeterli düzeyde yönetime katılmamalarından ve hukuk devletine uygun davranılmamasından kaynaklanır. Bu tip problemler varsa kötü ve yetersiz yönetimden hesap verme sorumluluğuna sahip bir kamu yönetimine geçmek için sistematik değişikliklerin yapılması gereklidir. bu değişikliğin yapılabilmesi için şunlar gereklidir:

- Kamu yönetimi her seviyede etkinleştirilmeli ve kamusal hizmetlerin sunumunda sorumluluk ve yetki en uygun devlet birimine aktarılmalıdır, başka bir ifade ile desantralizasyon teşvik edilmelidir;
- Yoksulluğu azaltma çabalarına kamu ve özel kesimin yanı sıra sivil toplum kuruluşlarının da aktif bir şekilde katılmaları sağlanmalıdır; yoksullara sunulan hizmetlerin türü, kalitesi ve sunumu üzerinde yoksullara söz hakkı ve denetim yetkisi verilmelidir;
- Kamu yönetimi demokratikleştirilmeli, hesap verme sorumluluğu ve saydamlık artırılmalıdır. Bu amaç doğrultusunda performans denetimi ve "gün ışığında yönetim" gündeme getirilmelidir;
- İnsan hakları güçlendirilmelidir, marjinal ve izole olmuş grupların korunması ve güçlendirilmesine öncelik verilmelidir ve kamu yönetiminde toplumdaki belirli kişi ve gruplara yönelik her türlü ayrımcılık ortadan kaldırılmalıdır;
- Demokratik katılım geliştirilmeli, sivil toplum kuruluşları güçlendirilmeli, dernek ve vakıf kurma özgürlüğü artırılmalı ve özgür basın desteklenmelidir;
- Yargının tarafsızlığı ve hukuk devleti ilkesi güçlendirilmelidir;

- Çalışanların hakları güçlendirilmelidir, kamu yönetiminde işe alma ve terfi işlemlerinde her türlü ayrımcılık ortadan kaldırılmalı liyakat esas alınmalıdır.

2.5. Kadınların Yoksulluğunun Azaltılması

Yoksulluğun azaltılması meselesine geniş bir çerçeveden yaklaşılmalıdır. Zira sürdürülebilir büyüme yoksulluğun azaltılmasında çok önemli olsa da büyüme sonucunda ortaya çıkan yararlardan tüm hane halkı ya da hane halkının tüm üyeleri otomatik olarak faydalanamamaktadır. Hane halkı üyeleri arasında çocuklar, kadınlar ve yaşlılar daha güçsüz bir konumdadırlar ve daha yoksuldurlar. Bu nedenle hane halkına homojen bir birim olarak muamele edilmemelidir. Yoksulluğu azaltmaya yönelik stratejilerde ve genel olarak tüm makro-ekonomik politikalarda kadın-erkek arasındaki eşitsizlikler ve kadın yoksulluğu dikkate alınmalıdır. Kadın yoksulluğunun azaltılması için şunlar yapılmalıdır:

- Eşi ölmüş, boşanmış veya yalnız yaşayan kadınların karşı karşıya kaldıkları yoksulluk riskini ve yoksulluğu azaltmak için kadın sivil toplum örgütleri güçlendirilmeli; barınma yoksulluğunu azaltacak tedbirler (kadın sığınma yerleri, kira yardımı v.b.) alınmalı; kadınların sağlık ve eğitim hizmetleri ile temiz su ve enerjiye erişimleri güçlendirilmelidir;
- Kadınların iktisadi varlıklara erişimlerini artırıcı hukuki düzenlemelere gidilmeli ve kadınların sosyal ve kültürel hayata katılım süreci hızlandırılmalıdır;
- Kadınların çalışma hayatına aktif bir şekilde katılmalarını temin için çalışan kadınların haklarını artıracak ve çalışma hayatında kadın-erkek eşitsizliğini önleyecek tedbirler alınmalı ve kadın sivil toplum örgütlerinin güçlenmesi için elverişli bir ortam oluşturulmalıdır;
- Toprak reformu ve özelleştirme gibi iktisadi varlıkların yeniden dağıtımını gerektiren uygulamalarda kadın-erkek eşitliği dikkate alınmalıdır;
- Kadınların güçlendirilmesi açısından kadınların siyasi hayata katılmaları önündeki muhtemel engellerin ortadan kaldırılmasına yönelik hukuki düzenlemelere öncelik verilmelidir;

2.6. Kentsel Yoksulluğun Azaltılması

Kentsel alanlarda yaşayan yoksulların karşılaştıkları en önemli problemlerin başında barınma yoksulluğu, işsizlik ve güvenliğin olmamasıdır. Bu nedenle

büyümeyi hızlandıran siyasal ve ekonomik istikrarın sürdürülebilir olmasını sağlayan tüm politikalar kentsel yoksulluğun azaltılmasına katkıda bulunur. Bununla birlikte, kentsel yoksulluğun azaltılması için şu önlemler alınmalıdır:

- Kentlerdeki barınma probleminin çözülmesi için yerel yönetimlerin yetkileri artırılmalı ve büyük kentlerde mücavir alanlar içinde kalan kamu arazileri yerel yönetimlere devredilmelidir;
- Kamu kurum ve kuruluşlarına ait lojmanlar kentsel alanlardaki yoksulların ve marjinal gruplar, sakatlar, yaşlılar ve ailenin geçimini temin eden aile reisinin kadın olduğu muhtaç durumdaki ve dezavantajlı bir konumda bulunan kişilere tahsis edilmek üzere ilgili kamu birimine veya belediye yönetimlerine devredilmelidir;
- Köyden kente göçü önleyecek aktif politikalar yürürlüğe konulmalıdır;
- Mesleki eğitime ağırlık verilerek kentlerdeki işgücü çağdaş gereklere uygun bir şekilde eğitilmeli ve kamunun teknoloji ve araştırma-geliştirme faaliyetlerine yönelik katkısı artırılmalıdır;
- Geleneksel dayanışma bağlarının zayıflamasından kaynaklanan güvenlik sorununun çözümü için sosyal dayanışmayı artırıcı ve özellikle vakıflar olmak üzere, sivil toplum örgütleri güçlendirilmelidir.

2.7. Çocuk Yoksulluğunun Azaltılması

Çocuk yoksulluğunun önlenmesi için şu önlemler alınabilir:

- Zorunlu eğitim süresi uzatılmalı; zorunlu eğitim mesleğe yöneltilmeli ve orta öğretimde eleme sistemi uygulamaya konulmalıdır;
- Çocuk işçi çalıştırma yaşı uluslararası anlaşmalara uygun bir şekilde 15 yaşa yükseltilmelidir;
- Mesleki eğitimde öğrencilere kredi olanakları sağlanmalı ve mesleki eğitim almış öğrencilerin istihdamını kolaylaştıracak yasal düzenlemelere gidilmelidir;
- Parasız yatılı uygulamaları eğitimde yaygınlaştırılmalı ve temel eğitimin etkinliğinin artırılması ve daha kaliteli eğitimin daha az maliyete gerçekleştirilebilmesi için belediyelerin temel eğitim alanında faaliyet göstermelerine olanak tanınmalı ve özel kesimin bu alandaki faaliyetlerini zorlaştıracak her türlü engel ortadan kaldırılmalıdır;

- Özellikle yoksul bölgelerde ve kent varoşlarında olmak üzere beslenme yetersizliğini önlemek için "okul beslenme programları" yürürlüğe konulmalıdır.

2.8. Risklerin Azaltılması

Yoksulların iktisadi durumlarını olumsuz yönde etkileyen riskler beş kısma ayrılabilir: (1) Çevresel riskler (kuraklık, seller, bulaşıcı hastalıklar); (2) Piyasadan kaynaklanan riskler (fiyat dalgalanmaları, ücretlerdeki değişiklikler ve işsizlik); (3) Siyasi riskler (sübvansiyonların azaltılması, fiyatlardaki değişiklikler, gelir transferlerindeki azalmalar ve iç çatışmalar); (4) Sosyal riskler (toplumsal destek ve dayanışmadaki azalma) ve (5) Sağlıkla alakalı riskler (çalışmayı engelleyen hastalıklara maruz kalma). Bu tip risklerle mücadele etmek ve kişi ve hane halkının yoksulluğa düşmesini engellemek için şunlar önerilebilir:

- Doğal afetlerden zarar gören kişilerin yoksulluğa düşmelerinin engellenmesi ve bu afetlere maruz kalan bölgelerdeki üretim ve büyümenin artırılması için bir "sosyal fon" veya "sosyal program" oluşturulmalıdır;
- Köyden kente göçü azaltacak programlar devreye konulmalıdır;
- Çeşitli risklere maruz kalan köylüler, esnaf ve dezavantajlı konumda olan kişilere yönelik mikro-kredi ve destek programları yürürlüğe konulmalıdır.

KAYNAKLAR

- CAĞATAY, Nilüfer (1998), Gender and Poverty. UNDP Social Development and Poverty Elimination Division, Working Paper Series WP5, May.
- OECD (2001), DAC Guidelines on Poverty Reduction. OECD.
- DPT (2001), Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- KAKWANI, Nanak ve Ernesto M. PERNIA (2000), "What is Pro-Poor Growth?", Asian Development Review, Vol. 18, No 1.
- DEVEREUX, Stephen (2001), Can Social Safety Nets Reduce Chronic Poverty?, IDS-Institute of Development Studies, Social Protection Discussion Papers, World Bank, February.
- WORLD BANK (2001), Poverty Reduction Strategy Papers: Source Book, World Bank.
- ADB (2001), Fighting Poverty in Asia and the Pacific: The Poverty Reduction Strategy. Asian Development Bank.

