

# TÜRKİYE'DE YOKSULLUK ÖLÇÜMÜNE YENİ BİR YAKLAŞIM<sup>1</sup>

**Thomas Masterson, Emel Memiş ve Ajit Zacharias**

Yoksulluğun standart ölçüm yöntemleri, tüm hanelerin hane içi üretim ve bakım gereksinimlerini yerine getirmek için gerekli kaynağa sahip olduğunu varsaymaktadır. Bu hizmet ihtiyacını karşılayabilecek durumda olmayan ve piyasadan ikame mal ve hizmetleri satın alarak kapatabilecek güce de sahip olmayan hanelerin baş etmeleri gereken güçlükler resmi ölçümlere yansımamaktadır. Bu amaçla, Türkiye için asgari gerekli tüketim düzeyi ve gerekli hane içi üretim zamanını hesaba katan iki boyutlu bir ölçüm geliştirilmiştir. Türkiye'de zaman yoksulluğuna en yüksek oranda maruz kalanların yine yoksul hanelerde yaşayan kadınlar olduğu çalışmanın temel bulgularından biridir. Bu yazıda yeni yöntemin sonuçları ve politika çıkarımlarına ilişkin bir özet sunulmaktadır.

Resmi ölçümlerde kullanılan yoksulluk sınırları<sup>2</sup> belirlenirken, asgari refah düzeyini sağlayacak gıda, barınma, eğitim, sağlık gibi temel gereksinimlerin karşılanmasında hane içi üretimin katkısı göz ardı edilmektedir. Oysa bireylerin yaşamlarını sürdürebilmelerinde, çocuk bakımı ve hane bakımı gibi çoğunlukla hane içinde ve kadınların karşılıksız emeği ile yerine getirilen bakım hizmetleri ihtiyacı en az diğerleri kadar yaşamsal ve belirleyicidir. Resmi ölçümler bu unsuru görmezden gelerek, hane içi üretim faaliyetleri için gerekli olan emeğin, kaynağın, her koşulda tüm hanelerde sınırsız biçimde bulunduğunu örtük bir biçimde varsayar. Bu önkabule göre *her hanede, yetişkin bir birey tam zamanlı olarak çalışarak fertlerin ve hanenin bakımını ve yeniden üretimini sürekli olarak sağlamaktadır*. Bu tür bir yaklaşım, yoksulluk ölçümünün kapsamına ilişkin olduğu kadar salt yöntemine ilişkin bazı sorunlar yaratır<sup>3</sup>. Bütünlüklü bir yoksulluk ölçümü ancak piyasa dışında gerçekleşen hane içi üretim faaliyetlerinin hesaba katılmasıyla mümkün olabilir<sup>4</sup>.

İşte bu amaçla, UNDP Türkiye ve Levy Ekonomi Enstitüsü işbirliği ile 2014 yılında, Türkiye için piyasa ve piyasa dışı tüm temel gereksinimleri bir bütün olarak gören yaklaşımla iki boyutlu yoksulluk ölçümü -zaman ve tüketim yoksulluğu ölçümü (LIMTCP<sup>5</sup>)- geliştirilmiştir. Bu yeni ölçüm, Türkiye'de resmi rakamlarla gözlemlenemeyen 'gizli' yoksulluğun niteliğini ve boyutlarını ortaya çıkararak, yeni bulgular ışığında mevcut politikalara yönelik çok yönlü bir değerlendirme çerçevesi oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır. Türkiye ekonomisinin önündeki istihdamsız büyüme<sup>6</sup>, artan sosyal bakım hizmetleri açığı<sup>7</sup> gibi sorunların altını

Telif ©2014 ISSN 1307-0932

*Kültür ve Siyasette Feminist Yaklaşımlar*

Sayı 23 (Haziran 2014)

çizen bulgular sunmakta ve özellikle son dönemde neredeyse tüm politika metinlerinde yer verildiği gibi, kadınların işgücü piyasasına daha yüksek düzeyde katılımını hedefleyen politikalarda gözden kaçırılan birtakım noktalara da ışık tutmaktadır.

Tüm dünyada olduğu gibi, Türkiye’de de orantısız biçimde kadınlar tarafından yerine getirilen hane içi üretim faaliyetleri, en kaba biçimiyle piyasa değeri olarak karşılığı olmayan, meta ekonomisi sınırları dışında gerçekleşen doğrudan veya dolaylı biçimde iktisadi faaliyetler olarak tanımlanabilir. Bu üretim faaliyetlerinin yaşamsal ihtiyaçların karşılanması için gerekli olduğu gerçeği nerede karşılandığından bağımsızdır. Büyük bir bölümü ev ve hane bakımı, çocuk bakımı, bakıma muhtaç diğer hane bireylerinin günlük bakımı, temizliği, bahçe bakımı, alışveriş, yemek yapma gibi günlük yaşamsal ihtiyaçları yerine getiren hizmetlerden oluşmaktadır. Tarihsel ve toplumsal özgüllüğe sahip bu faaliyetler, yaşamın sürdürülebilmesi için eve su taşıma, yakacak temin etme gibi faaliyetleri de içermektedir. Hanedeki fertlerin eğitimine ve sağlığına yönelik tüm hizmetler, fertlerin hayatta kalmaları, gelişmeleri ve onurlu bir yaşam sürdürebilmeleri için gereken haklarını kullanabilmelerini sağlayacak özgürlük ve olanakların savunusunu da kapsamaktadır. Hane içi üretimin Gayri Safi Yurtiçi Hasıla ölçümlerinde dikkate alınması gerektiği görüşü bir süredir öne sürülmekte ve kabul görmektedir, ancak asgari refah düzeyine erişimde de gerekli ve önemli bir unsur olduğu düşüncesinin oldukça yeni olduğu söylenebilir.

Yeni ölçüm yöntemi, hanelerin büyüklüğüne ve hanedeki fertlerin özelliklerine göre değişen hane içi bakım ihtiyaçlarını karşılayabilecek kaynağa, yani bu hizmetleri yerine getirmek için harcanması gereken zamana sahip olup olmadığı bilgisinden yola çıkmaktadır<sup>8</sup>. Öncelikle ‘zaman açığı (yoksulu)’ olan haneler tespit edilerek, bu hanelerde yaşayan yetişkin fertlerin zaman açıklarını piyasadan ikame edebilecek hane gelirine sahip olup olmadığı belirlenmektedir. Gelir düzeyi yoksulluk sınırından yeterince yüksek olan hanelerin, hane içi üretim açıklarını piyasadan satın aldıkları mal ve hizmetlerle karşılayabilir durumda oldukları kabul edilerek gelir düzeyleri, resmi yoksulluk sınırının üzerinde olsa dahi (hane içi üretim açıklarının çok yüksek olması veya gelir düzeylerinin yeterince yüksek olmaması sebebiyle) zaman açığını kapatabilecek düzeyde gelir düzeyine sahip olmayan hanelere odaklanılmaktadır. İşte bu durumdaki haneler resmi rakamlarda yoksul olarak nitelendirilmeyip gizli kalmaktadırlar.

Bu yeni yaklaşımla elde edilen bulgular, Türkiye’de yoksulluk sınırı altında yaşayan fert sayısının resmi rakamların yaklaşık bir buçuk katı kadar olduğunu ortaya çıkarmıştır. Ülke genelinde, yoksulluk oranı zannedilenden yüzde 11 puan daha yüksek düzeydedir. Kentlerde yüzde 17 olan görünen resmi oran, 1 milyon hanenin yoksul kitleye katılmasıyla yüzde 26’ya yükselmektedir. Kırdan ise 800 bin gizli yoksul hane olduğunu gösteren sonuçlara göre, yüzde

39 olan resmi oran yüzde 51 düzeyine çıkmaktadır. Bu hanelerde, resmi rakamlara yansımayan, 7.6 milyon gizli yoksul ferdin yaşadığı tespit edilmiştir.

Çalışmanın temel bulgularından biri hem kent hem de kırdaki resmi rakamların yoksul olarak belirlediği hanelerde zaman yoksulluğuna en yüksek oranda maruz kalanların kadınlar olduğu sonucudur (Tablo 1). İşgücü piyasasında çalışanlara bakıldığında, Türkiye’de kadınların işgücüne katılım ve istihdam oranı erkeklere kıyasla çok düşük olmasına rağmen, zaman yoksulluğu oranlarının en yüksek olduğu grubun yine çalışan kadınlar olduğu görülmektedir ve bu sonuç hem kırsal alana hem de kentlere ilişkin ortak bir bulgudur. Yine, Türkiye genelinde çalışan kadınların yüzde 69’unun, çalışan erkeklerin de yüzde 34’ünün zaman yoksulu olduğu belirlenmiştir. Çalışma sürelerine göre incelendiğinde daha keskin bir cinsiyet ayrışmasının olduğu görülmektedir. Tam zamanlı çalışan kadınların yüzde 70’i, erkeklerin ise yüzde 37’si zaman bakımından yoksul durumdadır. Türkiye’de en yaygın olan haftalık 36-50 saat arası çalışma süresine sahip olan çalışan kadınların yoksulluk oranının aynı grupta yer alan erkeklere kıyasla altı kat daha yüksek düzeyde olduğu gösterilmektedir. Türkiye’de resmi rakamlara göre yoksul olarak nitelendirilmeyen hanelerin yaklaşık yarısının (yüzde 45) zaman yoksulu olduğu bulgularla ortaya konmaktadır. Bu grubun içinde yer alan hanelerin üçte biri, zaman açıklarını ikame edecek gelir düzeyinden yoksundur. Resmi ölçüm yöntemine göre, Türkiye’de her yüz haneden 24’ü yoksulluk sınırının altında kalırken zaman açıkları hesaba katıldığında bu oran yüzde 35’e yükselmektedir (Şekil 1).

Yeni yaklaşım, karşılanamayan hane içi üretim ihtiyaçlarının yoksulluğun derinliğini de etkilediğini belirlemiştir. Resmi olarak yoksul hanelerin yarıdan fazlası zaman yoksuludur ve bu hanelerin tüketim açıkları resmi oranların gösterdiğinin yaklaşık iki buçuk katı kadar daha fazladır. Orta gelirli çalışan kadın zaman açığını piyasadaki ikame ederek kapatmak istediğinde gelirinin yarısını buna harcamak zorundadır. Bu sonuç, kadın erkek arasındaki eşitsizliğin sadece zaman boyutuna değil piyasadaki eşitsiz ücret/gelir farkı gerçeğine de işaret etmektedir. Fertlerin zaman açığı olmasının en yaygın nedeni işgücü piyasasında gelir getirici işlerde harcadıkları uzun çalışma saatleridir. Yeni yaklaşımla bu durumun yalnızca hane içi üretim ve bakım işlerini yerine getirmek için harcanan uzun saatler nedeniyle de ortaya çıkabildiği gösterilmiş, yine özellikle kırsal alanda yaşayan kadınların hem işte hem de evde çok uzun süreler çalışması sebebiyle yani çifte zaman kısıtıyla karşı karşıya olduğu tespit edilmiştir.

Sonuçlara göre Türkiye’de zaman yoksulu olan on milyon fert içinde yaklaşık bir milyonun sadece hane içinde bakım işleriyle meşgul olduğu uzun saatler nedeniyle bu durumda olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu kitlenin neredeyse tamamı kadınlardan oluşmaktadır. Kırsal kesimdeki kadınların yüzde 14’ünün hane içi bakım işleri nedeniyle zaman yoksulu olduğu

ancak buna rağmen yine de işgücü piyasasına katılarak çalıştığı tespit edilmiştir. Ayrıca, sadece tam zamanlı çalışanların değil yarı-zamanlı çalışanlar arasında da zaman yoksulluğunun oldukça yaygın olduğu görülmektedir (örneğin, 35 saat ve altında çalışanlar arasında erkeklerin yüzde 4'ü, kadınların ise yüzde 37'si bu durumdadır) (Şekil 2). Çalışan kadınların hane içi bakım işlerine haftada ortalama 31 saat, erkeklerin ise sadece 7 saat ayırması, çalışma yaşamındaki eşitsizlikler ve keskin cinsiyetçi işbölümü göz önüne alındığında çok da şaşırtıcı değildir.

### **Makroekonomik Politikalara Yönelik Bazı Çıkarımlar**

Yoksulluk, diğer ülkelerde olduğu gibi, Türkiye'de de iktisadi büyüme oranlarını yakalayamayan istihdam oranı artışları, yüksek işsizlik oranları, ücretsiz ve enformel çalışma biçimlerinin çok yaygın olması gibi yapısal sorunlarla yakından ilişkilidir. Türkiye, işsizlik oranlarının tüm dünyada en yüksek olduğu 15 ülke arasında yer almaktadır. 2000'lerin ilk yıllarında gerçekleşen yüksek iktisadi büyüme oranlarına rağmen, Türkiye yüzde 48 oranıyla OECD ülkeleri arasında (ortalama yüzde 66) en düşük istihdam oranına sahiptir. Keza işgücüne katılım oranları, özellikle de kadınların işgücüne katılım oranı (yüzde 31), yine OECD ülkelerine kıyasla son derece düşüktür. Son dönemde üzerinde çok durulan hızlı ekonomik büyüme çözümü, makroiktisadi politika gündemini iktisadi büyüme hedefine kilitlemiş durumda. Zaman açıklarını hesaba katan yoksulluk ölçümü Türkiye'de yoksulluk oranlarının resmi oranların çok üzerinde olduğunu göstererek mevcut uygulamaların yetersizliğine işaret etmektedir.

Elde edilen bulgular, istihdam olanaklarının artırılması, daha iyi çalışma koşullarının sağlanması, sosyal bakım hizmetlerinin kamusal olarak sunulması ve yaygınlaştırılması ve sosyal destek programlarının içeriğinin ve kapsamının yeniden düşünülmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Kadın istihdamının desteklenmesine yönelik politikaların yanı sıra eşitsiz cinsiyetçi işbölümü ve piyasada ayrımcı tutumlar nedeniyle ortaya çıkan zaman açıklarını önleyecek destekleyici politikalar sunulması gerektiği vurgulanmakta ve bu uygulamaların sadece kentler özelinde düşünülmemesi, bir başka deyişle kent-yanlı biçimde planlanmaması gerektiği belirtilmektedir. Kırsal kesime yönelik sonuçlar zaman yoksulluğunun kırsal yaşamın da bir gerçeği olduğunu göstermektedir.

Yeni yaklaşım, Ulusal İstihdam Stratejisi'nde<sup>10</sup> öne sürülen yarı-zamanlı çalışma gibi esnek çalışma biçimlerinin söylenenin aksine özellikle kadınların zaman yoksulluğuna maruz kalmasının önüne geçemediğini göstermiştir. İşgücü piyasasında mevcut çalışma koşullarına -uzun çalışma saatleri, düşük ücretler, sosyal bakım hizmetleri eksikliği<sup>11</sup>- ve istihdamdan kopuk sosyal destek programlarına yönelik de önemli bilgiler elde edilebilmektedir. Bulgular,

Türkiye'nin orta gelir düzeyindeki diğer ülkelerle paylaştığı önemli bir sorunun -giderek artan sosyal bakım hizmetleri açığının- bir kez daha altını çizmektedir.

Yoksullukla mücadelede hükümetler genellikle sosyal yardım ve destek programlarını, eğitim harcamalarının desteklenmesi gibi araçları ve bazen de işgücü piyasası politikalarını kullanmaktadırlar. Bu uygulamalarda evrensellik ilkesi yerine genellikle şartlılık<sup>12</sup> ve hedef kitle yaklaşımı<sup>13</sup> izlenmektedir. Hedef kitlenin belirlenmesinde ve politikaların etkinliğinin değerlendirilmesinde standart eşitsizlik ve yoksulluk ölçümleri genellikle destekleyici ve meşrulaştırıcı araçlar olarak kullanılmaktadır ve bu bağlamda ölçüm yönteminin ve ardındaki varsayımların toplumsal sonuçları olduğu ve yaşam koşullarını somut biçimde etkileyen unsurlar olduğu hatırlanmalıdır.

### KAYNAKÇA

Antonopoulos, R. 2008. The unpaid care work/paid work connection (No. 541). Working papers//The Levy Economics Institute.

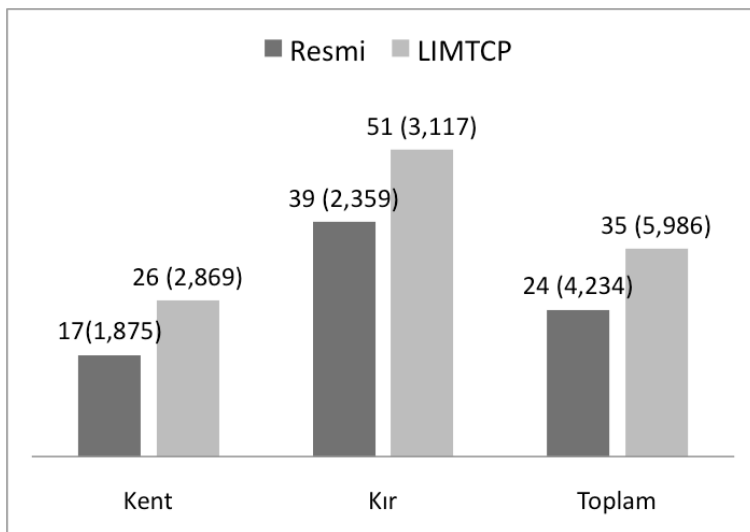
Cagatay, N. (1998). Gender and poverty. UNDP, Social Development and Poverty Elimination Division.

İlkkaracan, İ. (2010) Emek Piyasasında Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Doğru İş ve Aile Yaşamını Uzlaştırma Politikaları içinde, İ.İlkkaracan(der.), İTÜ BMTKALM Kadının İnsan Hakları Yeni Çözümler Derneği, İstanbul .

Toksöz, G. 2012. Ulusal İstihdam Stratejisi Kadınlar ve Gençler İçin Ne Getiriyor? (What Is There in a National Employment Strategy for Women and the Young?). A. Makal, ed. *Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış* (National Employment Strategy: A Critical Review) içinde . Ankara: Türk-İş – SBF Sosyal Politika Merkezi.

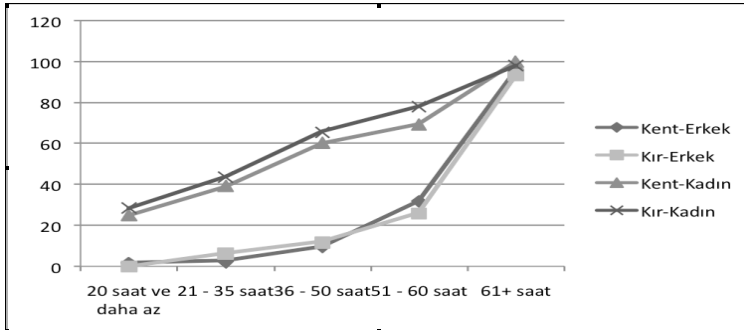
Zacharias, A., T. Masterson, and E. Memiş. 2014. *Time Deficits and Poverty: The Levy Institute Measure of Time and Consumption Poverty for Turkey*. Research Project Report. Annandale-on-Hudson, N.Y.: Levy Economics Institute of Bard College and UNDP-Turkey. April.

### Şekil 1. Resmi ve iki boyutlu yoksulluk oranı (LIMTCP)



**Tablo 1: Cinsiyet ve resmi yoksulluk durumuna göre zaman yoksulluk oranları**

		Toplam		Çalışan	
Türkiye	Yoksul olmayan	Erkek	21	29	
		Kadın	12	48	
	Yoksul	Erkek	34	42	
		Kadın	32	68	
Kent	Yoksul olmayan	Erkek	21	29	
		Kadın	11	48	
	Yoksul	Erkek	33	42	
		Kadın	21	68	
Kır	Yoksul olmayan	Erkek	19	24	
		Kadın	18	42	
	Yoksul	Erkek	29	34	
		Kadın	44	67	



**Şekil 2. Zaman yoksulluk oranı- işgücü piyasasında çalışanlar**

<sup>1</sup> Bu yazı yazarların daha önce yaptıkları çalışma bulgularından yararlanılarak hazırlanmıştır. Araştırma metninin tamamına buradan ulaşılabilir: <http://www.levyinstitute.org/publications/?docid=2071>.

<sup>2</sup> Mutlak yoksulluk sınırı gelir veya tüketim harcaması kullanılarak belirlenir. Tüketim harcamaları üzerinden yapılan ölçümlerde mutlak yoksulluk sınırı, fertlerin gıda (günlük 2,100 kcal. besin ihtiyacı) ve gıda dışı gereksinimlerini karşılamak için gereken tüketim harcaması miktarı olarak belirlenir. TÜİK mutlak yoksulluk oranları dışında göreceli yoksulluk oranları da hesaplamaktadır. Göreceli ve mutlak yoksulluk oranları üzerine daha detaylı bilgi için bkz. TÜİK (2009).

<sup>3</sup> Basit bir örnek üzerinden bu sorunu kısaca açıklamak mümkün olabilir. Örneğin aynı geliri elde eden biri iki çocuklu tek çalışanlı, tek yetişkinli, bir hane ile yine tek çalışanlı fakat iki yetişkinli tek çocuklu bir haneyi ele alalım. Refah düzeyi salt gelir/tüketim düzeyi ile kısıtlı algılandığında iki hane asgari refah kıstasına göre sıralamada aynı yeri paylaşır. Asgari gerekli gelir düzeyleri ile çalışan yetişkinlerin elde ettiği gelir düzeyleri eşittir. Eşdeğer ölçek kullanıldığında iki hane eşit büyüklüktedir. Ancak hane içi bakım ihtiyaçları açısından birbirinden tamamen farklı iki hanenin eriştikleri refah düzeyinin aynı olduğunu söylemek pek de mümkün değil. İki çocuklu hanenin bakım ihtiyaçlarının iki yetişkinli hanenin ihtiyaçlarından çok daha fazla ve çeşitli olabileceği ve de hanedeki tek yetişkinin bu ihtiyaçların tamamını yerine getirmek zorunda olması iki hane için asgari gerekli ihtiyaçların yanlış tespit edildiğine işaret eder.

<sup>4</sup> Yeniden üretimin kapsam dışı bırakılmasını sorunsallaştıran feminist iktisat yaklaşımı iktisadın bu konudaki sınırlılıklarını net biçimde ortaya koyar. Bu yaklaşımla yoksulluk üzerine hazırlanmış, konuyu kavramsal ve kuramsal tüm boyutlarıyla irdeleyen bir çalışma için bkz. Çağatay (1998).

<sup>5</sup> Levy Institute Measure of Time and Consumption Poverty.

<sup>6</sup> İstihdam yaratmadan elde edilen ekonomik büyüme veya istihdam artış oranının ekonomik büyüme oranının gerisinde kalması olarak tanımlanmaktadır.

<sup>7</sup> Kentleşme, hanelerin demografik dönüşümü ve işgücüne katılımındaki değişimler sonucu sosyal bakım ihtiyaçlarının artması ve bu ihtiyaçların karşılanmasına yönelik sağlanan sosyal hizmetlerin yetersiz kalması.

<sup>8</sup> Detaylı bilgi için bkz. Zacharias, Masterson, ve Memiş (2014).

<sup>9</sup> Yetişkin bir bireyin zaman açığı; uyku, yemek yeme ve rekreasyonel faaliyetlerin dahil edildiği günlük kişisel bakım için harcadığı zaman miktarının ve yaşadığı hanenin özelliklerine göre gerekli asgari bakım hizmetleri için harcaması gereken zaman miktarının toplanmasıyla elde edilen miktarın günlük 24 saatten çıkarılmasından sonra kalanın gerçekte çalışmaya harcadığı zamandan daha düşük olması olarak tanımlanmıştır.

<sup>10</sup> Ulusal İstihdam Stratejisi taslağının kapsamlı bir değerlendirmesi için bkz. Toksöz (2012).

<sup>11</sup> Bu konuda detaylı bilgi için bkz. İlkaracan (2010).

<sup>12</sup> Programların şartlı nakit transferleri örneğindeki gebelik yardımı, çocuk yardımı gibi belirli koşullara bağımlı olarak tasarlanması.

<sup>13</sup> Eğitim ve sağlık hizmetlerinin evrensel biçimde tüm bireylere sunulması yerine yardım programlarının belirli özelliklere sahip hane ve kişiler hedef alınarak o kişilerin özellikleri esas alınarak oluşturulması, yaşlılık yardımı, öğrencilere sağlanan eğitim desteği gibi.