

YOKSULLUĞU AZALTMADA DIŞ YARDIMLAR: AMAÇLAR VE TARTIŞMALAR

Muhammet Enes KAYAGİL*

Sayın Editör,

Tüm insanlığın ortak bir problemi olan yoksulluk, çözümü için de tüm insanlığın sorumluluk alması gereken bir niteliğe sahiptir. Özellikle gelişmiş ülkelerin bu sorumluluklarını yerine getirebildikleri alanlardan biri olan dış yardımlar son yıllarda fazlaca önem kazanmıştır. Ancak, esas amacı az gelişmiş ülkelerin kalkınmasını desteklemek ve bu yolla yoksulluklarını azaltmaya yardımcı olmak olan dış yardımların farklı amaçlarla da yapıldığı bir gerçektir. Dış yardımların yoksullukla mücadelede etkin olmadığına yönelik eleştirilerin arka planında belki de gerçekten farklı amaçlar doğrultusunda kullanılmaları yatmaktadır. Bu, araştırılması gereken önemli bir konudur. En büyük yardım sağlayıcısı olan ülkelerin yardım amaçları ve niteliklerinin mukayeseli bir şekilde incelenmesi önem arz etmektedir. Bu çalışmanın da alandaki araştırma ihtiyacını ifade etmesi ve yapılacak araştırmalara yol göstermesi ümit edilmektedir.

Eşitsizlikler ve yoksulluğun azaltılmasında önemli politikalardan biri de gelişmiş ülkelerin yoksul ya da az gelişmiş ülkelere yaptıkları dış yardımlardır. Dış yardımlar, yoksul ülkelerdeki ekonomik ve sosyal ilerlemeyi, ekonomik büyümeyle sürdürülen ve sonunda yoksulluğun azalmasına yol açan sınırlı bir kalkınma aracı olarak tanımlanabilmektedir (Lancaster, 2007, s.9-11). Dış yardımlar literatürde uluslararası ekonomik yardımlar olarak da adlandırılmaktadır. OECD Kalkınma Yardımları Komitesi dış yardımları üç ana kategoride değerlendirmektedir. İlk kategoride düşük veya orta

* Dr., İstanbul Üniversitesi, muhammet.kayagil@istanbul.edu.tr, Orcid: 0000-0002-5906-3968

gelirli ülkelere yapılan, sürdürülebilir kalkınmanın ve işbirliğinin artırılmasını amaçlayan resmi kalkınma yardımları gelmektedir. İkinci kategoride orta-üst veya zengin ülkelere yapılan finansal aktarımlar olan resmi yardımlardır. Son kategoride ise STK'larca yapılan insani yardımlar gelmektedir (Aslan, 2016, s. 80).

Dış yardımlar alanında bazı ülkeler öne çıkmaktadır. Özellikle Kuzey Avrupa ülkeleri başta olmak üzere Japonya ve Fransa gibi ülkelerin yardımlarını -çoğunlukla yoksulluğun azaltılması hedefiyle değil dış politika hususlarıyla bağlantılı olarak vermelerine rağmen- diğer OECD ülkelerinden daha iyi tahsis ettiklerini belirtmek gerekmektedir (Dehesa, 2007, s. 237). Küresel Kalkınma Merkezi'nin hazırlamış olduğu "Kalkınmaya Bağlılık Endeksi"ne göre zengin ülkeler arasında kalkınma işbirliğinde Danimarka, İsveç, Norveç, Lüksemburg, Hollanda gibi ülkelerin dış yardımlar ve yoksul ülkelerin desteklenmesi konusunda ön planda oldukları görülmektedir. Birleşik Krallık'ın da son yıllarda bu alanda hızla ilerlediği ve üst sıralara çıkmaya devam ettiği belirtilmektedir. Orta sıralarda ise Almanya, Fransa gibi ülkeler yer alırken, son sıralarda Slovakya, Çek Cumhuriyeti ve Güney Kore gibi ülkeler bulunmaktadır (Hulme, 2015, s. 109-111).

Dış yardımların hangi gerekçelerle yapıldığına ilişkin önemli tartışmalar bulunmaktadır. Bu konuda Morgenthau tarafından yapılan bir sınıflandırmaya göre ülkeleri dış yardım yapmaya iten amaçları içeren altı tür yardım bulunmaktadır. Bunlardan ilki insani amaçlı yardımlardır. Afetler durumunda zorda kalan insanlara yardım amacı taşıyan bu tür politik hedefler doğrultusunda yönetilmese de sonuçları itibariyle politik faydalar sunabilmektedir. İkinci tür temel faaliyetlerini yerine getirmekte zorlanan ülkelere yapılan geçimi sağlayıcı yardımlardır. Üçüncüsü kendi dış politika ilkelerine uygun davranmasını istenilen ülkelere yapılan askeri yardımlardır. Dördüncüsü açıkça ifade edilmese de kendi istedikleri yönde hareket etmelerini istedikleri ülkelere rüşvet aracı olarak verilen yardımlardır. Beşincisi yardımların ülkeye prestij kazandırmasını amaçlayarak yapılmasıdır. Sonuncu tür ise yardım yapılan ülkeyle ekonomik ve siyasi ilişkileri güçlendirmek amacı taşıyan ve ülkedeki altyapıyı güçlendirmeyi amaçlayan ekonomik yardımlardır (Morgenthau, 1962, s. 301-304).

Gelişmiş ülkelerin yoksul ülkelere yaptıkları dış yardımların gerçek amaçlarının farklı olduğu sürekli tartışılmalı bir konudur. Gelişmiş ülkeler dış yardımları sadece

kalkınmayı teşvik amacıyla kullanmamakta, diplomasi, insani amaçlar, ticaret ve kültür gibi birçok yardım hedefini birleştirebilmektedir. Örneğin ABD, Japonya, İsveç ve Fransa yardımları kıyaslandığında her birinin farklı yardım amaçlarına sahip oldukları görülmektedir. ABD ulusal çıkarlarına hizmet eden diplomatik bir yardım anlayışı benimserken, Japonya neo-merkantilist bir anlayışa sahiptir. İsveç sosyal demokrat bir insani yardımı benimserken, Fransa ve İngiltere ise eski sömürgeleriyle yeniden ilişki tesis etmek amacı taşımaktadır (Oba, 2018, s. 23).

Gelişmiş ülkelerin yardımlarını inceleyen ve etkinliğini tartışan iki önemli araştırma bu kapsamda incelemeye değerdir. Bunlardan ilki Carol Lancaster tarafından hazırlanan “Dış Yardım: Diplomasi, Kalkınma ve İç Politika” konulu çalışma ve bir diğeri de Roger. C. Riddell tarafından hazırlanan “Dış Yardım Gerçekten İşe Yarıyor mu?” başlıklı araştırmadır. Konuyla ilgili bu çalışmalarda yer alan tartışmaları incelemekte fayda bulunmaktadır. Bunun için her iki çalışmada da öne çıkan birkaç ülke üzerinde durulması planlanmıştır. Bu ülkeler miktar olarak en fazla yardımda bulunan ülkelere ABD, Almanya, Fransa ve Japonya olarak belirlenmiştir.

İlk olarak, Amerika Birleşik Devletleri GSMH yüzdesi olarak en az resmi kalkınma yardımı tahsis eden ülke olmasına rağmen, hem bireylerden hem de şirketlerden gelişmekte olan ülkelere en yüksek miktarda özel bağış yapan ülke konumundadır (Dehesa, 2007, s. 238). ABD'nin bugünkü yardımının asıl amacının, yoksulluğun yok edilmesi ya da yoksul ülkelere ekonomik büyümenin desteklenmesi değil; aksine, demokrasiyi ve özgürlüğü geliştirmek için ikili yardım programları kullanarak Amerika'yı korumak olduğu ifade edilmektedir. Bununla birlikte, temel amaç yalnızca temel insan haklarına saygı gösterdiği düşünülen ülkelere ekonomik büyümeyi ve kalkınmayı teşvik etmektir. İkinci hedef yoksul ülkeleri yoksulluktan uzak tutmaktır, ancak, bu da serbest ticaretin önündeki engelleri azaltarak Amerikalılar için iş fırsatları yaratma ile ilişkilendirilmektedir. AIDS, savunmasız insanlara gıda ve insani yardım sağlamak ve mülteci programlarını teşvik etmek de bir başka hedeftir. ABD resmi yardımı ticari kaygılardan oldukça etkilenmektedir. Ana resmi yardım kurumu olan ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı (USAID) tarafından uygulanan iki taraflı yardımlar yalnızca ABD'den mal ve hizmet alabilmekte ve devlete ait uçaklar ve gemilerle transfer edebilmektedir. Kısacası, insani yardım dışında, Birleşik Devletler dış yardımının amacı

yoksullukla mücadeleye doğrudan dayanmamaktadır. Ancak Mart 2002’de yoksulluk açık bir dış politika önceliği haline gelmeye başlamıştır (Ridell, 2007, s. 55-57).

Almanya ise 1970’lerin ortasından 1980’lerin ortasına kadar Fransa tarafından üstlenilene kadar üçüncü en büyük yardım bağışçısı olmuştur. Alman kalkınma yardımının genel hedefi olarak yoksulluğun azaltılmasını belirlenmiştir. Önemli alt hedefler arasında küresel yapısal politika gündeminin iyileştirilmesi (kalkınma finansmanı ve borçların hafifletilmesi, uluslararası ticaret sisteminin reformu ve barış ve güvenlik gibi konular), kalkınma ile ilgili politikaların tutarlılığının iyileştirilmesi yer almaktadır. Yardım yapılacak ülke seçiminde ihtiyaçlar (sosyal, ekonomik ve ekolojik faktörlerle ilgili), yardımın Almanya’ya bir katkı / katma değer sağlayıp sağlamayacağını değerlendirilmesi, diğer bağışçıların neler yaptıklarının veya yapmayı planladıklarının gözden geçirilmesi ve yardımın ne ölçüde etkili olacağını bir değerlendirilmesi belirleyici olmaktadır. Ek olarak, Orta Asya’daki ülkeler ve coğrafi yakınlığı olan bazı eski Sovyetler Birliği ülkeleri de dâhil olmak üzere 'geçiş ülkeleri' Almanya’nın, potansiyel yardım alıcıları olarak nitelendirilmektedir (Ridell, 2007, s. 65-66). Alman yardımının, yirminci yüzyılın ikinci yarısından sonraki profili incelendiğinde üç ana amacın varlığı görülebilmektedir: kalkınma, diplomasi ve ticaret. Kalkınma zaman içinde baskın amaç olarak ortaya çıksa da, ancak diğer amaçlar hiçbir şekilde ortadan kalkmamıştır. Alman yardımının gelişimini anlamak için Alman siyasi kurumlarının doğasını anlamak önemlidir, çünkü ülkenin yardım amaçları üzerinde önemli bir dolaylı etkisi bulunmaktadır (Lancaster, 2007, s. 171).

Fransa ise 2005 yılında İngiltere öne geçinceye kadar Avrupa’nın en büyük yardım sağlayıcısı olmuştur. Yoksulluğun azaltılması Fransa’da hem yardım hem de kalkınma politikasının temel iticisidir. Bu bağlamda Fransa, alıcı seçiminde seçiciliğe –özellikle Afrika’ya- ve sürdürülebilir kalkınmaya özel öncelik ve önem vermiştir. Bununla birlikte, Fransa’nın yoksulluğun azaltılmasına yönelik yaklaşımı diğer bazı bağışçılardan farklı olarak yoksul insanları küreselleşmeye entegre etmeye çalışmak ve bundan fayda görmeleri üzerine odaklanmak şeklindedir. Fransa’nın küresel fonları ve küresel kamu mallarının finansmanını desteklemesinin, fiziksel altyapıların geliştirilmesi ve genişletilmesine yardım programlarında öncelik vermesinin nedeni budur (Ridell, 2007, s. 63-65).

Fransız dış yardımı diplomatik amaçlarla yapılan yardımlarından biri olmuştur. Yardımların ülkeye göre tahsisi, kullanımı ve organizasyonu, Fransa'nın sömürge sonrası uluslararası politikalarından, özellikle de Sahra altı Afrika'da oynadıkları rolden etkilenmiştir. Kökenleri 1950'den 1960'ların ortalarına kadar dayanan Fransız yardımının özellikle de Sahra altı Afrika'da önceki sömürge transferlerinden ortaya çıktığı söylenebilmektedir. Fransız yardımı Afrika'nın eski bölgelerinde ve başka yerlerde nüfuz sahibi olma ve kültürel varlığını sürdürme politikalarını devam ettirmek üzere düzenlemiştir (Lancaster, 2007, s. 143-144). 1958 sonrası Fransa'nın sömürgesi durumunda olan on dört Afrika ülkesinin bağımsızlıklarını kabul etmesiyle Fransız yardımı artarak devam etmiştir. Fransız hükümeti, bu yoksul ve az gelişmiş ülkelerde bağımsızlığa ve siyasi istikrara yumuşak bir geçiş sağlamak ve nüfuzunu kaybetmemek amacıyla yardımları kullanmıştır. Fransa'nın Afrika'daki bu diplomatik ve kültürel amaçları ticari çıkarlarla da desteklenmiştir (Lancaster, 2007, s. 145-147).

40 yıllık bir süre zarfında, Japonya'nın ise dış yardımı istikrarlı bir şekilde genişlemiş ve 1993'te DAC bağışçılarının yaklaşık yüzde 20'sine ulaşarak en büyük yardım bağışçılarından biri haline gelmiştir. ABD'ye benzer şekilde, 2003'te revize edilen Japon dış yardımının temel amacı ne yoksul ülkelerde ekonomik büyüme ne de yoksulluğun ortadan kaldırılmasıdır. Aksine, uluslararası toplumun barış ve kalkınmasına katkıda bulunmak ve böylece Japonya'nın kendi güvenliğini ve refahını sağlamaya yardımcı olmaktır. Japonya'nın dış yardımı beş temel öncelik çerçevesinde çerçevelenmektedir: (1) gelişmekte olan ülkelerin kendi kendine yardım çabalarını desteklemek; (2) insan güvenliği perspektifini esas almak; (3) adalet ilkelerini uygulamak, hassas grupların belirli sorunlarını, zengin ve yoksul arasındaki farklılıkları ve bölgesel farklılıkları dikkate almak; (4) Japon deneyim ve becerilerini tam olarak kullanmak; ve (5) uluslararası toplumla işbirliği içinde çalışmak (Ridell, 2007, s. 59-60). Ayrıca, Japon dış yardımının uzun zamandan beri ihracatı arttırmak ve gerekli hammadde ithalatına erişimi sağlamak gibi ticari güdüler tarafından yönlendirildiği görülmektedir. Ancak bu amaç her zaman hükümetin diplomasi, refah ve uluslararası saygınlık hedefleri içerisinde gizli biçimde yer almıştır (Lancaster, 2007, s. 110-111).

Özetle, ülkeleri geliştirmekte olan ülkelere yardım etmeye iten sebepler ülkelerin siyasi, kültürel ya da ticari hedeflerine göre şekillenebilmektedir. Örneğin ABD yardımı Soğuk Savaş'la mücadele için başlamış ve diplomatik amaçlar taşımaktayken,

Japonya'nın dış yardımının ise genellikle ülkenin ihracatını genişletmek gibi ticari amaçlarla motive edildiği görülmektedir. Fransa dış yardımı özellikle Sahra altı Afrika'da baskın olan etki alanını muhafaza etmek gibi siyasi amaçlar taşırken, Alman dış yardımı da diplomatik ve ticari sonuçların bir eğilimini yansıtmaktadır (Lancaster, 2007, s. 215-217). Görüleceği üzere ülkelerin dış yardımlarında görünen amacın yoksulluğun, eşitsizliğin azaltılması ve kalkınma olduğu açıktır. Ancak her ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve politik durumun dış yardımların farklı hedefler doğrultusunda kullanılabilmesini mümkün kıldığı da bir gerçektir. Diplomatik hedefler, ticari kaygılar, tarihsel bağlar dış yardımların görünmeyen hedefleri arasında yerini almakta ve yardımları nitelik ve nicelik olarak etkilemektedir. Bu durum yardımların etkinliği üzerinde de belirleyici olmaktadır.

KAYNAKÇA

- Lancaster, C. (2007). *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hulme, D. (2015). *Global poverty: Global governance and poor people in the post-2015 era*. New York: Routledge.
- Dehesa, G. (2007). *What do we know about globalization?: Issues of poverty and income distribution*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Aslan, H. K. (2016). Dış yardımların Türkiye'nin yumuşak gücüne etkisi. E. Akıllı (Ed.), *Türkiye'de ve Dünyada Dış Yardımlar içinde* (75-100. ss.). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Morgenthau, H. (1962). A political theory of foreign aid. *The American Political Science Review*. 56 (2), 301-309.
- Oba, N. (2018). *Türk dış politikasının yeni etkinlik aracı: Dış yardımlar*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Riddell, R. C. (2007). *Does foreign aid really work?*, New York: Oxford University Press.