

TWO SIDES OF THE COIN: NEW DEVELOPMENT PARADIGM AND POVERTY REDUCTION STRATEGIES*

Yazar: Res. Asst. / Arş. Gör. Denizcan Kutlu¹

Abstract

This article, treats the relationship between the poverty reduction strategies originated by World Bank and new development paradigm. In the places where poverty reduction strategies come to order and put into practise, in parallel, coming to order of development concept and conduct economic processes is the main problematic of this article. In this article, this relation will be questioned and will be tried to debate in terms of transformation in social policy. In this article, in the places where new development approaches put into practise, concurrently, settling of poverty oriented social policy apprehensions will be suggested as two sides of a coin and the economic and social programs complete each other. In this article, literature review will be used as main method and primary and secondary texts will be used in the process of research to answer the question. Also reports and other documents will be included as well as academic studies.

Key Words: New Development Paradigm, Poverty Reduction Strategies, Social Policy, Neo-liberalism, Poverty

MADALYONUN İKİ YÜZÜ: YENİ KALKINMA PARADİGMASI VE YOKSULLUĞU AZALTMA STRATEJİLERİ

Özet

Bu çalışma, Dünya Bankası merkezli yoksulluğu azaltma stratejileri ile yeni kalkınma yaklaşımı arasındaki ilişkiyi konu edinmektedir. Yoksulluğu azaltma stratejilerinin gündeme gelip uygulamaya geçtiği yerlerde, paralel olarak kalkınma kavramının de gündeme gelmesi ve iktisadi süreçlere yön vermesi çalışmanın temel sorunsalını oluşturmaktadır. Çalışmada bu ilişki sorgulanacak ve sosyal politikada dönüşüm bakımından tartışılmaya çalışılacaktır. Çalışmada, birbirini tamamlar şekilde, yeni kalkınma yaklaşımlarının uygulanmaya başlandığı yerlerde yoksulluk merkezli sosyal politika anlayışlarının yerleşmesinin bir madalyonun iki yüzü olduğu ve iktisadi ve sosyal programlar olarak birbirlerini bütünüledikleri ileri sürülmektedir. Çalışmada temel yöntem olarak literatür taramasına dayanılacak, araştırma sorusunun cevaplanması sürecinde birincil ve ikincil metinlerden yararlanılacaktır. Bunlar arasında akademik çalışmaların yanı sıra rapor ve belgeler de yer alacaktır.

Anahtar sözcükler: Yeni Kalkınma Paradigması, Yoksulluğu Azaltma Stratejileri, Sosyal Politika, Neo-liberalizm, Yoksulluk

1. Giriş

Sosyal politika disiplini ve pratiğinde ilgi odağının ücretli istihdamdan yoksula doğru kaymasını nasıl açıklamak gerekir? Bu dönüşümün kalkınma süreçleri ile ilişkisi kurulabilir mi? Bu çalışmada, temel olarak bu sorular ekseninde sosyal politika ve kalkınma ilişkisinin güncel yansımaları tartışılmaya çalışılacaktır. Bu sorular, ancak, bu alanlara yakından bakarak yanıtlanabilir. Küreselleşme, kapitalizmin 1970'lerin başında girdiği ve 1980'lerin başında borç krizi ile derinleşen krizinin aynı üretim tarzı içinde aşılmasını amaçlayan önlem ve düzenlemeler bütünü olarak ifade edilebilir. Bu çerçevede başvurulan yöntemler, *iktisat politikaları* açısından bakılacak olursa, serbest piyasaya yaslanma, istikrar politikaları, mali sıkılık, dış ticaret serbestisi, sermaye hareketleri, devletin ekonomide rol ve sorumluluklarının azaltılması, özelleştirme; *işgücü piyasası politikaları*² açısından, esneklik, kuralsızlaştırma, aktif işgücü piyasası programları, yeni üretim ve yönetim teknikleri; *sosyal politika-koruma* bakımından ise, yoksulluğu azaltma stratejileri, sosyal güvenlik ağları (*social safety nets*), özel ve bireysel emeklilik, diğer kamu hizmet alanlarının piyasalaştırılması olarak özetlenebilir.

Dikkat çekici nokta, tüm bu gelişmelerin neo-liberal bir düzlemde bir bütünün parçaları olarak eş zamanlı olarak yaşama geçmesi ya da geçirilme çabasıdır. Örneğin, yapısal uyum programlarının uygulandığı bir coğrafyada, toplu sözleşmeli ve sendikali-kolektif temsile dayalı çalışma ilişkilerinde bozulmalar görülmekte ve aynı zamanda, kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin yerine hem söylem hem de pratik olarak toplumun en yoksul ve düşkün kesimlerini hedefleyen yardım ve koruma stratejileri devreye sokulmaktadır. Ha keza, gelişmiş ülkelere borç ve başka bir dizi mekanizma ile bağlanmış az gelişmiş ülkelerin, yoksulluğu azaltma stratejilerinin yanı sıra, eş zamanlı olarak neo-liberal kalkınma stratejileri kapsamında ihracata yönelik sanayileşme ve emek yoğun sektörlerde uzmanlaşmayı ve dolayısıyla işgücü piyasalarında esnekleşme ve kuralsızlaştırmayı benimsedikleri gözlenmektedir.

Bu çalışmada, bu bütünsellik içerisinde yeni kalkınma stratejileri ile Dünya Bankası'nın yoksulluğu azaltma stratejileri arasındaki ilişki ekonomi politik bir perspektiften tartışılmaya çalışılacaktır. Yazıda öncelikle,

* Bu çalışma 3. Trakya Bölgesi Kalkınma ve Girişimcilik Sempozyumunda bildiri olarak sunulmuştur.

¹ Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

² İşgücü piyasası politikaları ve işgücüne yönelik düzenleme ve önlemler kuşkusuz genel olarak sosyal politika disiplini içerisinde ele alınmaktadır. Ancak burada kategorik olarak farklı olduğu düşünüldüğünden değil, dönüşüm sürecinin ayrıksı bir yönüne dikkat çekmek amacı ile ayrı bir biçimde kullanılmıştır.

yeni kalkınma paradigması üzerinde durulacak, daha sonra ise yoksulluğu azaltma stratejilerinden bahsedilecektir. Ardından ise bu iki gelişme arasındaki ilişki tartışılmaya çalışılacaktır.

2. Yeni Kalkınma Paradigması

Kalkınma kavramının yoksulluğu azaltma stratejilerinin tartışıldığı ve pratiğe döküldüğü yerlerde, bu stratejilerle birlikte ilerlediği görülmektedir. Yeni kalkınma söyleminin alanı ve pratiği, neo-liberal küreselleşme sürecinde gerçekleşmektedir. Bu noktada, bu süreçlerin felsefi anlamda arka planını oluşturan önemli iki tarihsel olaya, Washington ve Post-Washington Mutabakatı'na kısaca değinmek yerinde olacaktır. Washington Mutabakatı, Dünya Bankası (DB) ile Uluslararası Para Fonu (IMF) arasında, neo-liberal küreselleşme sürecine yönelik politikalar üretmeyi hedefleyen ve ilk olarak 1989 yılında gündeme gelen zımnî bir anlaşmadır. Bu uzlaşmanın 10 temel ilkesi³ bulunmaktadır: 1) Mali disiplin, 2) Kamu harcamaları önceliklerinin yeniden düzenlenmesi, 3) Vergi reformu, 4) Faiz oranlarının serbestleştirilmesi, 5) Rekabetçi bir döviz kuru, 6) Ticaret serbestliği, 7) Doğrudan yatırımların serbestleştirilmesi, 8) Özelleştirme, 9) Deregülasyon-Kuralsızlaştırma-Fiyat serbestisi, 10) Mülkiyet hakları (Williamson, 2004; Wayenberge, 2009, s. 315-316).

Sosyal boyutu eksik kalan Washington Mutabakatı'nın yıkıcı etkilerinin hafifletilmesi amacı ile gündeme giren Post-Washington Mutabakatı⁴ ise, serbest ticaret, finansal ve mali sistemlerin yönetiminin yanında şu unsurları da içermektedir: Sosyal güvenlik ağları aracılığıyla uygulanabilir standart ve imtiyazlar ile sosyal refahın yaratılması ve kalkınma ile yoksulluğun azaltılması süreçlerine iş ve firma çevrelerinin de dahil edilmesi.⁵ Yeni dönem, aynı zamanda kalkınma süreçlerinde devletin rolünün yeniden hatırlandığı da bir dönemdir. Bu süreçte, yeni kalkınma stratejilerinin başarı ile gerçekleştirilmesi için kurumların etkinliğinin artırılmasının yanı sıra, iktisat politikalarının gelir dağılımı ve toplum üzerindeki etkilerine daha fazla vurgu yapılmıştır. Eğitim ve sağlığa verilen önem artmış ve devletin yapısının yönetim, saydamlaşma, hesap verilebilirlik doğrultusunda yeniden düzenlenmesi salık verilmiştir (Öniş ve Şenses, 2003). Yoksulluğu azaltma da acil ve temel hedef olarak belirlenmiş (Hayami, 2003; Güven, 2008) ve “en azından söylemsel olarak, tüm kalkınma mercilerinin ve hükümetlerinin sosyal politika ajandasının baş sırasına pratik olarak yerleşmiştir” (Hall ve Midgley, 2004, s.9). Asya Krizi'nin de tetiklediği bu süreçte Post-Washington Mutabakatı'nın, Washington Mutabakatı'nda belirlenen ana felsefeden farklılaşmamakla birlikte, yeni kalkınma hedeflerinin yaşama geçirilmesinde farklı yöntemler izlendiği söylenebilir⁶.

Yoksulluk temasının küresel politikaların gündemine yerleşmesi açısından bakacak olursak, küreselleşme sürecinde, “Sürdürülebilir Kalkınma” kavramının hem bir söylem hem de bir politika olarak dolaşıma sokulduğu gözlenmektedir⁷. Sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı, “ekonomilerin ve toplumların idarelerinde temel değişiklikler” gerektirmektedir. Brundtland Komisyonu'nun anılan raporunda, sürdürülebilir kalkınma iki farklı hedef ekseninde tanımlanmaktadır. Bu hedeflerden ilki, “çevreden yararlanmanın geleceğin gereksinmelerinin sağlanmasını garanti edecek biçimde sınırlandırılması” iken, ikincisi ise, “bugünün yoksullarının temel gereksinmelerinin karşılanması”dır (Göksu, 1996, s. 8). Bu hedeflerden ikincisi, bu çalışmanın temel sorunsalı açısından anlamlı gözükmekte, yoksul ve yoksulluk odaklı sosyal politika yaklaşımının yeni kalkınma paradigmasının içine yerleştirilmesinin temellerini ortaya koymaktadır.

1980'lerin ortalarında tanımlanan ve 1990'lardan sonra iyiden iyiye gündeme yerleşen yeni kalkınma paradigmasının ve yine benzer zaman dilimlerinde ortaya atılan yönetim kavramının arkasında, kapitalizmin küresel yeniden yapılanması ve buna ilişkin sermaye stratejileri yatmaktadır. Söz konusu yeniden yapılanma çabalarının arkasında ise, kapitalizmin 1970'lerde girdiği kriz ve iktisat yazınında “borç krizi” (Erdoğan, 1994) olarak adlandırılan olgu yatmaktadır. 1970'lerin sonlarında kendisini hissettiren borç krizi, ödemeler dengesi sorunları yaşayan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin, borçlarını ödeyebilmeleri için, yapısal uyum programlarını uygulamalarını ve ihracata yönelik bir kalkınma stratejisi benimsemelerini gerektirmiştir (Güler, 2005, s. 146, Başkaya, 2000, s. 38). Öte yandan konumuzla ilgisi olması bakımından, yapısal uyum programları kapsamında ticaret serbestleşmesi, özelleştirme gibi konuların yanında, bu politikaların toplumsal anlamda yıkıcı sonuçlarını hafifletmek için “yoksullara yardım programlarının geliştirilmesi”ni (Erdoğan, 1994, s. 37) de

³ Ayrıca konu ile ilgili bkz. Stiglitz, 2009, s. 283-286

⁴ Literatürde kavramın benimsenmesi ve içeriğinin doldurulmasında, iktisatçı Joseph Stiglitz'in (1998) önemli katkılarına işaret edilmektedir (Fine, 2002; Öniş ve Şenses, 2003; Wayenberge, 2009).

⁵ <http://www.who.int/trade/glossary/story074/en/index.html>

⁶ Konuyla ilgili bkz. Fine, 2002.

⁷ “Sürdürülebilir kalkınma kavramı, arkasında 1970'li yıllardan itibaren gelişen çevre hareketinin kazanımları olmakla beraber, ilk kez Uluslararası Doğa ve Doğal Kaynakları Koruma Birliği (IUCN) tarafından 1980 yılında yayınlanan Dünya Koruma Stratejisi adlı raporda telaffuz edilmiştir. Ancak, kavramın dünya ölçeğinde yaygınlaşarak uluslararası politikalarda zikredilir hale gelmesi, Brundtland Komisyonu'nun 1987 yılında yayınladığı Ortak Geleceğimiz adlı rapordan sonradır. Böylece, sürdürülebilir kalkınma, çevresel sorunlarla, nüfus artışlarıyla ya da az gelişmişlikle ilgili bilimsel gelişmelerde ve politika üretmelerde merkezi bir kavram haline gelmiştir” (Göksu, 1996, s.8). Kavram, “gelecek nesillerin kendi gereksinmelerini karşılayabilme olanağından ödün vermeksizin bugünün temel gereksinmelerinin karşılanması” (Göksu, 1996, s.8) ya da “gelecek kuşakların yaşam standartları olanaklarını azaltmadan bugünkü kuşakların yaşam standartlarını sürdürebilme” (Arın, 1996, s. 22) olarak ifade edilmektedir.

belirtmek gerekir. Yoksulluğun azaltılması için en önde gelen hedefler ve gerekli koşullar ise “dış (ödemeler dengesi) ve iç (bütçe) dengelerin sağlanması ve yeniden ekonomik büyüme sürecine girilmesi” olarak belirlenmiştir (Thorbecke, 2009, s. 143). Konuyla ilgili uluslararası sermayenin çözüm yolu bu olmuştur. Bunların gerçekleştirilmemesi halinde ise, DB ve IMF tarafından verilecek borçların kesileceği tehdidinde bulunulmuştur. İşte yeni kalkınma paradigması ve yönetişim, “iyi yönetişim”⁸ gibi uygulamalar, “borçların verilmesi için ülkelerin yerine getirmesi gereken koşullar” arasında sayılmıştır.

Kalkınmanın iktisat tarihi ve siyasi tarihe ilişkin dönemeçlerle yakından ilişkisi bulunmaktadır⁹. Yeldan (2002, s. 23), yazında “kalkınma iktisadı” olarak adlandırılan politikalar demetinin bu çerçevede ele alınması gerektiğini belirtmektedir:

“Ulusal kurtuluş savaşları ile desteklenen bu “ara dönem” kalkınma iktisadının da yükselmesine olanak sağlamıştır. Dolayısıyla, “kalkınma” felsefesinin kapitalizmin küresel genişlemesinin, bir ara birikim rejimine olanak verecek şekilde tökezlemesinin bir sonucu olarak ortaya çıktığını ve bir yandan sosyalizm deneyiminin, bir yandan da bağımsızlıklarına yeni kavuşan genç ulus devletlerin var olduğu bir dünyanın özgün koşullarının bir unsuru olduğunu söyleyebiliriz.”

Yoksulluk ve kalkınma ilişkisi açısından bakılacak olursa, 1950 ve 1960’lı yıllarda, yoksulluğun azaltılmasının gündeme merkezi olarak yerleşmediği, iktisadi büyümenin dolaylı bir sonucu olarak yoksulluğun azalış göstereceği düşünülmekte idi. “Ancak 1960’ların sonunda, büyümenin getirilerinin aşağıya damlamadığının anlaşılması yoksulluğa olan ilginin artmasına neden oldu” (Wayenberge, 2009, s. 309-310). 1970’li yılların ikinci yarısında kalkınmanın GSMH artışı ile bir olmadığı, “ekonomik büyüme ve yoksulluğun ortadan kaldırılması” gibi başlıca iki amacının olduğu söyleniyordu (Başkaya, 2000, s. 187; Thorbecke, 2009, s. 140, Wayenberge, 2009, s. 310). Yoksulluğun azaltılmasının kalkınma gündemi ile ilişkisinin izlerini, 1970’li yıllarda da görmek mümkündür. 1970’li yıllarda, “ekonomik ve sosyal kalkınma için (...) büyümenin gerekli olsa bile yeterli olmayabileceği görüşü” ve “çoklu kalkınma hedeflerine geçişle” birlikte istihdamın bir hedef olarak kullanılması yanı sıra, asıl sorun, “toplumdaki tüm grupların, özellikle de en yoksul ve düşük olanların, yaşam standartlarının iyileştirilmesi” olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede, 1970’li yıllarda Dünya Bankası’nın desteklediği “büyüme ile yeniden dağıtım” ile Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (ILO) desteklediği “temel ihtiyaçlar” şeklinde iki farklı stratejinin gündeme geldiği görülmektedir. “Temel ihtiyaçlar” kapsamında, ILO’nun tanımladığı ana hedefler şunlardır: “(i) yeterli gıda, barınak ve giyim gibi bir ailenin özel tüketimi için belirli asgari gereksinimler, (ii) temiz içme suyu, kanalizasyon, sağlık ve eğitim olanakları gibi genellikle toplum tarafından ve toplum için sağlanan hizmetler” (Thorbecke, 2009, s. 140-141).

Yukarıda açıklanan çerçeveye oturan 1970’lerin kalkınma stratejileri, 1980’lerle birlikte farklılaşarak, yerini, “(yapısal) uyum stratejisine” bırakmıştır. Üçüncü Dünya ülkeleri içerisinde yer alan Afrika ve Latin Amerika ülkeleri ile kimi Asya ülkelerinin içine düştüğü borç krizinin yanı sıra iç ve dış dengesizlikler, “yapısal uyumun kalkınmanın kaldığı yerden devam etmesi için (yeterli olmasa da) gerekli koşul haline gelmesi anlamına gelmiştir” (Thorbecke, 2009, s. 148).

“Ödemeler dengesi ve bütçe açıklarını (örneğin sırayla devalüasyon ve harcamalar ve personel sayısını kısma yoluyla) azaltmaya yönelik bir dizi politika aracılığıyla makro ekonomik istikrar Üçüncü Dünya hükümetlerinin başlıca politika hedefi haline gelmiştir.

1980’lerde yaygın olan yapısal uyum stratejilerinin tamamlayıcı unsurları dışa dönüklük, piyasalara güven/serbest piyasa yanlısı politikalar ve devletin rolünün asgariye indirilmesini içermiştir. Dışa dönüklüğün ihracatı ve emek yoğun tüketim mallarında sanayileşmeyi teşvik etmesi beklenmiştir” (Thorbecke, 2009, s. 148-149).

Böylelikle, 1980’lerle birlikte, kalkınmanın kapitalizmin küresel yeniden yapılanmasına bir uyum stratejisi olarak yeniden tanımlandığı görülmektedir. Kaynağını merkez kapitalist ülkelerden alan bu “ulusaşırı kalkınma stratejileri”, çevre ülkelere maksimum sermaye girişini, dolayısıyla “para-maliye politikaları ile ticaret ve döviz kuru reformlarında somutlaşan iktisadi-mali liberalleşme”yi hedeflemektedir. Dolayısıyla kalkınma, küresel kapitalizm ile eklemlenme ve bir neo-liberal dönüşüm sorunudur. “Strateji, kalkınmada uluslararası sermayeye başrol vermek anlamında kesinleştirilmiştir” (Güler, 2005, s. 95). Bu çizginin ana hatları şu şekilde özetlenebilir:

“Neo-liberalizm (fiyat desteklerinin ve tavanlarının kaldırılmasıyla, serbest ticaretle, döviz kurlarının piyasada belirlenmesiyle, vb. gibi yollarla) iktisadi yönetişim alanında ve mal ve sermaye akımlarını yönlendirmede (devlete karşı) piyasaların rolünü artırır; (özelleştirmeyle, piyasaların devlet müdahalesinden arındırılmasıyla vb. gibi yollarla) özel sektörün ve özel mülkiyetin rolünü ve kapsamını genişletir; ve (denk

⁸ Terim ilk kez DB tarafından Afrika’nın kalkınmasına ilişkin bir raporda dillendirilmiştir (Zabcı, 2009, s. 59).

⁹ Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Türkay, 2009, s. 115-127; Thorbecke, 2009.

bütçelerle, işgücü piyasası esnekliğiyle, düşük enflasyonla vb. gibi yollarla) tek bir ‘iyi iktisat politikası’ anlayışını teşvik eder” (Chang ve Grabel, 2005, s.30).

Kalkınma ve yoksulluk söylem ve politikalarının küresel düzlemde yaygınlaşmasında Dünya Bankası’nın 1990, 1991 ve 1992 raporlarının önemli bir etkisi bulunmaktadır. Banka’nın 1990 Dünya Kalkınma Raporu’nun ana teması “Yoksulluk” olarak belirlenmiştir. 1991 yılında yayımlanan “Kalkınma” konulu raporda ise piyasa temelli kalkınma stratejileri ortaya atılmış ve yoksulluğun önlenmesi bu stratejilere uyum ile ilişkilendirilmiştir. 1992 yılında yayımlanan “Çevre” temalı raporda ise, kalkınma, çevre ve yoksulluk arasındaki ilişki tartışılmıştır (Arın, 1996, s. 23). Birleşmiş Milletler tarafından 1995 yılında Kopenhag’da gerçekleştirilen “Toplumsal Kalkınma Dünya Zirvesi”nin de “kurucu bir rol” oynadığı belirtilmektedir. Zirve, yoksulluğun artışı ile küresel piyasanın geliştirilmesi yönündeki tespitlerini bir arada yapmıştır (Özdek, 2002, s. 2). Bu sefer kalkınma, yoksulluğun azaltılması hedefi ekseninde gündeme yerleşmiştir (Ercan, 2006, s. 112). Bu hedef, neo-liberal politikaların yıkıcı etkileri sonucunda, söylemsel olarak farklı adlar altında dolaşıma sokulmuştur. Bu noktada, yoksulluğu azaltmayı da içeren “sürdürülebilir kalkınma” yaklaşımı devreye sokulmuştur (Başkaya, 2000, s. 206). Bu yaklaşımın uzantılarına baktığımız zaman ise, “daraltıcı para ve maliye politikalarına dayanan ve yüksek finansal getiri ve devalüasyon riskinden arındırılmış bir döviz kuru sistemini amaçlayan, dışa açık (yabancı sermayeye bağımlı) bir iktisadi yapı” (Yeldan, 2002, s. 31) ortaya çıkmaktadır.

3. Yoksulluğu Azaltma Stratejileri¹⁰

Yoksulluğu azaltma stratejilerini tartışmak, içinde yaşam bulduğu bağlam bakımından küreselleşme ve sosyal politika arasındaki ilişkiyi ele almayı zorunlu olarak beraberinde getirecektir. Küreselleşme, toplumsal ve politik olmasının yanında, belki de öncelikle iktisadi bir olay olarak, sosyal politikanın geleneksel-klasik biçimlerini farklı boyutlarda etkilemiştir. Deacon’a (2007, s. 9-10) göre, küreselleşme, sosyal politikanın alan ve pratiğini,

- refah devletlerinin kendi aralarındaki rekabeti düzenlemesi,
 - sosyal politikanın oluşumuna yeni aktörleri dahil etmesi,
 - sosyal politikanın ilgilendiği yeniden dağıtım, düzenleme ve haklar gibi konuları, bölgesel ve küresel boyutları olan uluslararası bir düzeye yükseltmesi,
 - sosyal destek alanında küresel bir özel piyasa yaratması,
 - kişilerin küresel hareketini teşvik etmesi
- bakımlarından etkilemiştir.

Dünya Bankası, 1970’lerde yoksulluk sorununa ilişkin olarak, “yoksul olarak tanımladığı insanların verimliliğini (ve dolayısıyla üretim ve gelirini) artırmaya” odaklanmıştır. Bu strateji, kredi ve “üretim girdilerine erişimi vs. kolaylaştırmayı” amaçlamıştır. Buna ek olarak, “eğitim, sağlık, su ve ulaşım” gibi kamu hizmetlerini–özellikle yoksulların erişimine özen göstererek– artırmak da hedeflenmiştir. “Ardından, 1970’lerin sonlarında Banka’nın hedefleri ‘temel ihtiyaçlar’ kavramını içerecek şekilde” genişletilmiştir (Wayenberge, 2009, s. 311).

1980’li yıllar ise, Dünya Bankası’nın yoksulluğu unuttuğu yıllar olarak anılabilir. 1980’lerde uygulanma alanı genişleyen neo-liberal politikalar, yoksulluğu da artırıcı yönde etki yapmıştır. Uluslararası finans kuruluşlarının bu artan yoksulluğu, “neo-liberal reformların yaygınlaşması ve derinleşmesinin önünde bir engel olarak görmesi”, Dünya Bankası’nın yoksulluk sorununu, 1990’ların başında yeniden hatırlamış olması ile ilişkilendirilebilir (Şenses, 2009, s. 243-244). Bu süreç, iktisadi hedeflerin korunurken, toplumsal hedeflerin genişletilmesi süreci olarak da değerlendirilebilir (Wayenberge, 2009, s. 323). Banka, 1990 Raporu ile yoksulluk olgusuna yeniden dönüş yapmıştır. Bu dönemde Banka, yoksulluk analizlerini de çeşitlendirmiş ve bu hesaplama ve analizlerde pek çok farklı yöntemler kullanmıştır¹¹. DB’nin 1990 tarihli “Yoksulluk” başlıklı Dünya Kalkınma Raporu’nda yoksulluğu azaltma stratejisi temel olarak, piyasa temelli bir büyüme ve insan sermayesinin geliştirilmesi ekseninde sunulmuştur (WB, 1990). Banka’nın 2000/2001 tarihli “Yoksulluğa Saldırmak” (Attacking Poverty) başlıklı Dünya Kalkınma Raporu ise, yine piyasa merkezli bir büyüme ile yoksullara yönelik fırsatların artırılması, yoksulların güçlendirilmesi, yoksulların güvenliğini sağlayacak ölçümlerin yapılmasını ileri sürmüştür. Bu nokta da yatırım ortamının iyileştirilmesi ve yoksulları güçlendirmek şeklinde iki araçtan oluşan bir kalkınma çerçevesi belirleyici olmuştur (WB, 2001).

¹⁰ Bu bölümün hazırlanmasında Yücesan-Özdemir ve Kutlu’nun (2011) ortak çalışmasındaki ilgili bölümden yararlanılmıştır. Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Evans, 2000; Haughton ve Khandker, 2009.

¹¹ Konuyla ilgili ayrıntılı bir çalışma için bkz. (World Bank Institute, 2005, Haughton ve Khandker, 2009, s. 20-35). Konuyu kalkınma bağlamında ele alan bir çalışma için bkz. Haan, 2004, s. 12-18.

DB'nin 1985 yılı sonunda "yoksulluğa duyarlı bir büyüme stratejisine" dönüşü resmen ilan etmesinin ardından, 1987'de DB-IMF Kalkınma Komitesi'nin hazırladığı "Banka'nın Politikası Olarak Yoksulu Koruma" başlıklı çalışmada şu önlemler dile getirilmiştir:

1. Yapısal uyum politikalarının toplumsal maliyetini azaltmak için dış mali kaynak bulmak.
2. Devletin sosyal hizmetlerinin doğrudan yoksula yönlendirilmesi.
3. Telafi edici hizmetlerin doğrudan yoksullara sağlanması. Örneğin, kamu istihdamı ya da yerel düzeyde düşük fiyatlarla yiyecek satışının sağlanması" (Aktaran Zabcı, 2009, s. 90-91).

DB'nin "yoksulluğu azaltma stratejisinin temelinde" 1990 Dünya Kalkınma Raporu, 1991'e ait Yoksulluğun Azaltılması için Yardım Stratejileri adlı çalışma ile "Faaliyet Direktifi 4.15'te teklif edilen yaklaşım" yer almaktadır. Bu çerçevede, "geniş tabanlı, emek-yoğun büyümeyi ve beşeri sermayeye yatırım ile büyümeden pay alamayanlar için güvenlik ağıının oluşturulmasını teşvik eden destek politikaları" bu çizginin köşe taşlarını oluşturmaktadır.

"Yoksulluğu Azaltma Stratejisi" girişimi ise IMF ve DB tarafından 1999 yılında duyurulmuştur. Zamanın DB Başkanı Wolfensohn ve Joseph Stiglitz tarafından hazırlanan "Comprehensive Development Framework" – "Kapsayıcı Kalkınma Çerçevesi"nin (KKÇ)¹² "bir parçası olan bu strateji, yoksullukla mücadele için, hükümetleri, bölgesel kalkınma bankalarını, kiliseleri ve sivil toplum örgütlerini birlikte hareket etmeye" çağırıştır (Zabcı, 2009, s. 100).

Tüm bu yaklaşımlar, bir ekonomik büyüme-kalkınma hedefine bağlanarak tariflenmektedir. "İktisadi büyüme yoksulluğun azaltılmasında son derece önemli bir faktördür. (...) Büyüme yoksulların lehine olmalıdır. Yoksulların lehine bir büyüme istihdam yaratan, eşitsizlikleri azaltan ve yoksulların gelirlerini artıran politikalarla yürütülebilir" (Aktan ve Vural, 2002, s. 563-564). Bunun için neo-liberal modelin temel bileşenlerini oluşturan şu uygulamalar yaşama geçirilmelidir:

- "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 vb.) yürürlüğe konulmalıdır;
- İktisadi faaliyetleri canlandıran, sosyal hizmetlere erişimi artıran ve istihdam yaratma olanağı yüksek olan altyapı yatırımları artırılmalıdır" (Aktan ve Vural, 2002, s. 564).

Yoksulluğun azaltılması, "Milenyum Kalkınma Amaçları" olarak tarif edilen bir hedef ekseninde tartışılmaktadır. Örneğin 2015 yılına kadar günde 1 dolardan daha az bir para ile geçinmeye çalışan insan sayısının yarı yarıya düşürülmesi gerçekleştirilemezse, bu kalkınma amacına erişilemeyeceği ifade edilmektedir (DB, 2002a, s. 921). Ülkeler için, içeriği neo-liberalizmin iktisadi unsurları ile doldurulmuş olan bir kalkınma hedefi yine DB tarafından Kapsayıcı Kalkınma Çerçevesi adı altında belirlenmektedir. "Yoksulluğu azaltma" ve "country ownership" – "ülke sahipliği" de KKÇ kapsamında yansıtılmıştır. DB'ye göre, KKÇ, kalkınmanın, sosyal, yapısal, insani, ekonomik, çevresel ve finansal unsurları arasındaki karşılıklı bağımlılığa vurgu yapmakta ve yoksulluğu azaltmaya odaklanan uzun erimli bir stratejidir (Ruckert, 2006, s. 36, 44). "Ülkelerin kendilerine ait yoksulluğu azaltma stratejileri", DB ve IMF'den alınacak kredilerde "temel dayanak" olacaktır. Buna yönelik anlaşma, IMF ve DB'nin 1999'daki yıllık toplantılarında yapılmıştır (DB, 2002a, s. 922-923). Ülkelerin borçlu olmaları, kredi anlaşmalarına eklenen kredi alma koşulları aracılığıyla, makro ekonomik politikalarını kredi kuruluşlarının gereksinimleri doğrultusunda belirlemeye zorlanmalarına zemin sunmuştur. Ülkeler böylelikle denetlenebileceklerdir (Chossudovsky, 1999, s. 53). Öte yandan şartlı olarak verilen krediler, politik bir araç haline de gelmiştir (Zabcı, 2009, s. 64). Bu konuya aşağıda tekrar değinilecektir.

Sosyal politikanın kamu merkezli bir düzenleme aracı olarak "anlamını yitirmesi" ile ortaya çıkan boşluğu özel sektör, sivil toplum kuruluşlarının (STK) (dernek, vakıf, sendikalar, "inanç temelli ve hayırsever örgütler", çeşitli kuruluşlar, vs.) doldurması öngörülmüştür. DB, "sivil toplumu, devlet dışı ve kâr amacı taşımayan, kamusal yaşam içinde yer alan örgütleri tanımlamak için kullanmaktadır" (Zabcı, 2009, s. 85). Kilise gruplarının (DB, 2002a, s. 921) da bu amaç doğrultusunda çalışacağı çeşitli metinlerde yer almaktadır. Banka'nın STK'larla olan ilişkisinin 1990'lardan sonraki seyri, esas olarak yönetim ve yoksulluğu azaltma

¹² "KKÇ, politika yapıcılarına kalkınmanın iktisadi, beşeri ve yapısal unsurları arasında daha fazla dengenin oluşmasına ve bu dengeyi sağlamada ülkeleri destekleyen yeni ortaklığa dayalı bir yaklaşımı belirlemektedir" (DB, 2002a, s. 925).

programı çerçevesinde ilerlemiştir. Banka'nın ulusal STK'ların öne çıkması yaklaşımını benimserken, faaliyet yürütülecek ağırlıklı ölçüğün "yerellik" olması dikkat çekicidir.

Banka'nın STK'larla olan ilişkisi, 1980'lerde başlamış olmakla birlikte, 1990'lardan sonra bu ilişkinin temel olarak iki çerçevede geliştiği belirtilmektedir: "Yönetişim ve yoksullukla mücadele programı" (Zabcı, 2009, s. 82). Gerek KKÇ gerekse "Poverty Reduction Strategy Paper" – "Yoksulluğu Azaltma Strateji Belgesi" (YASB)¹³ kapsamında, kabul edilme, uygulanma ve denetlenme süreçlerinde STK'ların sürece katılımının, stratejilerin sürekliliği açısından çok önemli olduğu belirtilmektedir (DB, 2002b, s. 935). Yıllar itibariyle bakıldığında, Banka projelerinde STK'ların katılım oranı artış göstermiştir. Bunlar arasında katılım en çok eğitim (yüzde 95) ve sosyal politika-yoksulluk alanına (yüzde 93) yöneliktir. Katılımın içeriği ise daha çok "danışmanlık yardımı" ve öneri geliştirme biçiminde olmaktadır (Zabcı, 2009, s. 87-88).

Banka'nın yoksulluğu azaltma stratejilerinin ve YASB'lerin, son 10 yılda yatırım ortamının iyileştirilmesi ve üretim, sermaye ve emek piyasalarında rekabetin geliştirilmesi için devletin aktif bir faaliyet içerisinde olması yönünde bir değişim geçirdiği belirtilmektedir (Cammack, 2009). Ülkelerin yoksulluğu azaltma politikaları ile borç servisleri arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. 2000'li yıllara doğru, yoksulluğu azaltma politikalarının işleyişine yönelik endişeler, "kalkınma ve borç stratejilerinin" yeniden değerlendirilmesine vesile olmuştur. "Ulusal hükümetler, DB, IMF, Birleşmiş Milletler Kurumları, bölgesel kalkınma bankaları, hükümet dışı örgütler ve kilise grupları"nın bu yöndeki faaliyetlere aktif bir şekilde katıldıkları belirtilmektedir. Bu çabaların sonucunda Eylül 1999'da DB ve IMF'nin yıllık toplantılarında dış borç sorununu çözebilmek ve ülke yardımları sağlayabilmek için 1996'da ilan edilen (DB, 2002c, s. 940) "The Heavily Indebted Poor Countries Initiative-HIPC"¹⁴ – "Ağır Bir Şekilde Borçlanmış Yoksul Ülkeler İnisyatifi"nin güçlendirilmesi ile ilgili olarak bir anlaşma gerçekleştirilmiştir (DB, 2002a, s. 922-923)¹⁵. Toplantıda, "ülkelerin kendilerine ait yoksulluğu azaltma stratejilerinin Dünya Bankası ve IMF'nin ayrıcalıklı kredilerinin verilmesinde temel dayanak olması" onaylanmıştır (DB, 2002a, s. 921-922). Bu çerçevede, İnisyatif "çerçevesinde borç indirim ve kolaylıklarından faydalanan veya DB ve IMF'den imtiyazlı kredi kullanan tüm düşük gelirli ülkeler kendileri tarafından hazırlanan yoksulluğu azaltma stratejileri geliştirmelidirler" (DB, 2002a, s. 930). Prensipten olarak, İnisyatif çerçevesinde yardım arayan ülkelerin, yardıma ilişkin karar kesinleştiği zaman "bir yoksulluğu azaltma stratejisine sahip olmaları ve (...) borç indirimi ve kolaylıkların geri dönülmez bir şekilde sağlandığı an"da da "uygulamada gözle görülür ilerlemeler sağlamış olması" gerekmektedir (DB, 2002a, s. 927). Dünya Bankası'nın vurguladığı gibi, "kredi miktarı ülkenin yoksulluğu engelleme çabası ile ilişkilendirilmiştir. Aynı zamanda "kredinin bileşimi yoksulluğu azaltma çabalarını desteklemeliydi" (Wayenberge, 2009, s. 322).

Belirtilen yoksulluğu azaltma stratejileri, ülke içinde istenirse DB ve IMF'den de yardım alınarak (DB, 2002a, s. 928) hazırlanan YASB'ye yansımalıdır. "YASB, düşük gelirli ülkelerde, yerli paydaş ve hükümet temsilcileri, IMF ve DB'yi içeren¹⁶ katılımcı bir süreç ile hazırlanan belgelerdir". Bir YASB, birkaç yıl boyunca bir ülkenin geniş tabanlı büyüme ve yoksulluğu azaltmayı geliştirmesini amaçlayan makro ekonomik, yapısal, sosyal ve politik programları tanımlar (Yeates, 2008, s. 305-306). Ruckert (2010), YASB'lerin, neo-liberal politikaların ekonomik ve sosyal kalkınma hedeflerini gerçekleştirmedeki başarısızlığı ve artan toplumsal yeniden üretim¹⁷ krizi bağlamında anlaşılması gerektiğini belirtmektedir.

Bir YASB'nin yukarıda adı geçen Kapsayıcı Kalkınma Çerçevesi'ne ait ilkelerin spesifik bir alanda pratiğe dökülmüş hali olduğu söylenebilir (DB, 2002a, s. 921-922). YASB'ler, "kapsamlı kalkınma çerçevesinin ülkeler düzeyinde pratiğe geçirilmesi için ulusal eylem stratejilerini tespit etmektedir" (Özdek, 2002, s. 5). Nitekim, YASB'lerin içeriğinde "DB ve IMF ile üzerinde mutabık kalınacak ve yoksullukla mücadele üzerine odaklanacak üç yıllık bir makro-ekonomik çerçeve" olması gerektiği belirtilmektedir (DB, 2002b, s. 938). YASB'lerin amacı şöyle belirtilmektedir:

"Ülkenin yoksulluğu azaltma stratejilerini sahiplenmesini güçlendirmek; bu stratejilerin dizaynına sivil toplum temsilcilerinin –özellikle yoksul olanların- daha geniş bir şekilde katılımını sağlamak; kalkınma ortakları arasındaki koordinasyonu geliştirmek ve yoksulluğun azaltılmasında başarılı sonuçlar almak için uluslararası topluluğun analitik, tavsiye niteliğindeki ve mali kaynaklar üzerinde odaklanmak" (DB, 2002a, s. 923).

¹³ Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bu internet sayfası incelenebilir: <http://www.making-prsp-inclusive.org/>

¹⁴ "The Heavily Indebted Poor Countries Initiative-HIPC", <http://web.worldbank.org>

¹⁵ HIPC ve 2006'da oluşturulan "Multilateral Debt Relief Initiative – (MDRI)" – "Çok Taraflı Borç Rahatlatma İnisyatifi"nin kimi HIPC kapsamındaki ülkelerde yoksulluğu azaltma harcamalarının artırılmasına katkıda bulunduğu kaydedilmektedir. Buna göre, bu ülkelerde devlet gelirleri içerisinde yoksulluğu azaltıcı harcamaların payı 1999'dan 2008'e yüzde 42'den yüzde 49'a çıkmıştır. Aynı dönemde Milli Gelir içindeki pay ise yüzde 7'den yüzde 8'e yükselmiştir (HIPC, 2010).

¹⁶ Wolfensohn'un konuyla ilgili sözleri aydınlatıcıdır: "Eğer hükümette bunu yapacak yeterli kapasite yoksa, biz onların kendi stratejilerini kurmaları ve uygulamaları için destek ve yardım sunmalıyız" (Aktaran Özdek, 2002, s. 10).

¹⁷ Burada toplumsal yeniden üretim, işgücünün günlük ve kuşaklar arasında sağlıklı bir şekilde devamlılığının sağlanması ve günlük bazda, ertesi gün işinin başına sağlıklı bir şekilde gelebilmesine yönelik istikrarı ifade etmektedir. En temel anlamda, emeğin toplumsal yeniden üretimi, işgücünün biyolojik bir varlık olarak yeniden üretimini garantiler. Bunun içine, giyinme, barınma, ısınma, beslenme, sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim gibi unsurlar dâhil edilebilir (Ruckert, 2010).

YASB'ler, geniş bir katılımcı süreç içerisinde ülkeler tarafından yönlendirilmeli ve sahiplenilmeli, yoksullara yarar sağlayıcı sonuçlara odaklanmalı, yoksulluğun nedenlerinin çok boyutlu doğasını ve onunla mücadele edebilmek için ölçümleri gözönünde bulundurmalı, katılımcı odaklı olmalı, yoksulluğu azaltmak için orta ve uzun vadeli bir perspektife sahip olmalıdır (Levinsohn, 2003, s. 2; Ruckert, 2006). Dünya Bankası iyi bir Strateji Belgesi'nin şu dört temel unsuru içermesi gerektiğini belirtmektedir:

- “Yoksul ülkelerde, sürdürülebilir büyümeyi destekleyen makro ve yapısal politikalar,
- Kamu sektörünün finansal yönetimini içerecek şekilde, yönetim nasıl geliştirileceği,
- Uygun sektörel politika ve programlar,
- Ana programlar için gerçekçi maliyetlendirme ve uygun fonlama düzeyleri” (Levinsohn, 2003, s. 4)
- DB'na (2002a, s. 924) göre, ülkeler şu nedenlerle yoksulluğu azaltma stratejileri hazırlamaktadırlar:
- “Yoksulların ihtiyaçlarına kamu politikası müzakerelerinde ilk sırada yer verilmesini sağlamak (...)”¹⁸
- Tecrübeler kalkınma ve yoksulluğun azaltılması çabalarının sürgit devam etmesinin sivil toplum ve özel sektör ile danışmalarda bulunarak ülkelerin kendileri tarafından sürdürülen gerçek bir toplumsal transformasyonu gerektirdiğini göstermektedir.¹⁹
- Yoksulluğu azaltma stratejileri ile güçlenen ülkeler gelecekleri için parlak bir vizyona ve amaçları gerçekleştirmek için sistematik bir plana sahip olarak kendi kalkınmalarının patronu olmaktadır.²⁰
- Ülkeler çalışmaya devam etmektedirler; ancak yoksulluğa karşı müdahalelerde tek başlarına değildirlir. Kalkınma topluluğu – iki taraflı bağışta bulunanlar, uluslararası örgütler ve çok taraflı mali kurumlar dahil- ülkelerin kendi YASB'lerine dayalı olarak destek vermeye hazırdır.²¹”

4. Bir Madalyonun İki Yüzü: Kalkınma Stratejileri ve Yoksulluk Merkezli Sosyal Politika

Kalkınma, tarihsel olarak kapitalizmin farklı evreleri ile farklı niteliklerle eklenirken, günümüzde ise, yukarıda işaret edilmeye çalışıldığı gibi daraltıcı para ve maliye politikaları ile ticaret ve döviz kuru reformlarını içeren ve yüksek finansal getiri sağlayan bir iktisadî ve malî liberalleşme ile birlikte anılmaktadır. Öte yandan, 1980'lerden sonra ortaya atılan yeni kalkınma kuramlarını, önce 1990'lı yıllarda Washington Mutabakatı, daha sonra ise, 1990'ların sonlarında Post-Washington Mutabakatı etrafında tartışmak anlamlı olacaktır. Anılan süreçleri, gelişmekte olan ülkelerin farklı biçimler altında uluslararası yeni işbölümüne eklenmeleri bakımından okumak gerekir. Bu eklenme, zaman içerisinde piyasa dostu kalkınma stratejilerinin yanında, 1970'lerin “temel ihtiyaçlar” yaklaşımını andıran bir özellik de taşımaya başlamıştır. Neo-liberal ortodoksiyi ifade eden Washington Mutabakatı'nın ardından, çeşitli sosyal öğelerle doldurulmuş olan Post-Washington Mutabakatı'nın bir şemsiye yapı oluşturduğu bu süreç, serbest piyasa ile liberalleşmeye dayalı yapısal uyum programlarının sonuçlarının hafifletilmesini, aynı zamanda beşeri sermayenin ve sosyal altyapı yatırımlarının artırılmasını da içermektedir. Öte yandan Wayenberge'nin işaret ettiği üzere (2009, s. 327), finansal yapı, “özelleştirilmiş sanayiler için regülasyon, beşeri sermaye yatırımları, teknoloji politikaları, vb.” alanlarda “devlet piyasayı tamamlamalı”dır. Bu aynı zamanda, devlet ve piyasa ilişkilerinin ve devletin bizatihi kendisinin de yeniden yapılandırıldığı bir yeni durum ve dönemdir.

Bu dönemde, devlet ve piyasa ilişkilerinin yanında, kuşkusuz bunun da bir parçası olarak sosyal politika da yeniden tanımlanmakta, yeni kavram ve kavram setleri ile tartışılmakta, sosyal politika alanına müdahale eden kurumsal yapılar kendi iç dönüşümlerini geçirirken, aralarına piyasadan tahvil edilen yenileri eklenmekte ve bunun ideolojik etkileri toplumsal alanda yaygınlaşmaktadır. Küreselleşme sürecindeki temel sosyal politika yaklaşımı, neo-liberalizmin toplumsal bakımdan olumsuz sonuçlarını hafifletmek için yoksullara yardım ve aktif işgücü programlarını öne çıkartmak olarak sabitlenmiştir. Bu programlar, ücretli istihdamı merkeze alan, çalışma yasaları, sosyal güvenlik ve toplu sözleşme gibi sosyal politikanın geleneksel- klasik araçları yerine

¹⁸ Bu ifade, sosyal politikanın ana gündemini yoksulluğun azaltılması olarak sabitlemek olarak yorumlanabilir.

¹⁹ Bu ise, kamusal rol ve sorumlulukların azaltılması, yeni “paydaşlar” üretilmesi anlamına gelmektedir.

²⁰ Bu neden, “güçlenme”, “kendi kalkınmalarının patronu olmak” gibi ifadelerle, az gelişmiş ülkelerin bağımlılıklarını pekiştirmekte ve ülkelerin bir çizgiye sabitlenmesini anlatmaktadır.

²¹ Bununla ise, bu yolda IMF, DB, Avrupa Birliği, OECD, çeşitli Kalkınma Bankaları, BM, vs. gibi uluslararası kurum ve kuruluşlardan destek alınabileceği belirtilmektedir.

yerleştirilmekte (Özügürlü, 2003, s. 61; Deacon, 2007, s. 28) ve kaynağını Dünya Bankası'nın yoksulluğu azaltma stratejilerinden almaktadır. Sosyal politikada tamamlayıcı olan unsurlar, asli bir unsur olarak ön plana yerleştirilmektedir. Özellikle 1990'lardan sonra, Banka'nın gündemine iyiden iyiye yerleşmesi ile birlikte "politika transferi"²² (Hulme ve Hulme, 2008, s. 49-66) yolu ile küresel bir eğilim olarak yaygınlaşan bu stratejiler, sürdürülebilir kalkınma (yeni kalkınma paradigması), yapısal uyum programları, piyasa temelli - yoksulluk yaratmayan büyüme, işgücü piyasalarında deregülasyon - esnek çalışmanın geliştirilmesi, finansal istikrar ve sıcak para çekme, mikro kredi, sosyal yardımlar, yeni-hayırseverlik, yoksulların güçlendirilmesi, beşeri sermaye ve sosyal altyapı yatırımlarının artırılması gibi anlayış ve araçlara dayanmaktadır. Girişimcilik de bu süreçte, yoksulluğun hafifletilmesi için politika transferi yoluyla gündeme gelen kavram ve uygulamalar arasında yer almaktadır. "Firmalar için iyi ne ise, herkes ve özellikle de yoksullar için iyi olanın o olduğu" söylenmektedir ve uluslararası kalkınma düşüncesine de bu fikir hakim olmuştur (Hall ve Midgley, 2004, s. 76). Uygulayıcı kuruluşlar ise, devletin yanı sıra, sivil toplum örgütleri, hayırsever grup, dernek ve vakıflar gibi kuruluşlar olarak tarif edilmektedir²³.

İşte bu süreç ve ortam içerisinde yeni sosyal politika gündemi ve amacı olarak yoksulluğun azaltılması ile kalkınmanın birbirlerinin gündemine girdiği görülmektedir. 1990'lardan sonra yoksulluğun azaltılması hedefinin Dünya Bankası'nın gündeminde öne çıkması ve bu dönüşümün kuramsal temelleri, 1980'lerin devamındaki yeni kalkınma yaklaşımları tarafından atılmıştır. Süreç ve konu ile ilgili yazın incelendiğinde gerek politika setlerinde gerekse akademik çalışmalarda, yoksulluk merkezli sosyal politika pratik ve algısı ile yeni kalkınma stratejileri arasındaki birlikteliğin, uygulamaya geçtikleri coğrafyalar açısından adeta birer "şart" özelliği taşıdığı söylenebilir. Bu noktada, piyasa temelli bir büyüme ile insan sermayesinin güçlendirilmesi eksenindeki yoksulluğu azaltma stratejileri ile ana araçları, yatırım ortamının iyileştirilmesi ve yoksulları güçlendirmek olan Kapsayıcı Kalkınma Çerçevesi'nin iç içe geçtiği görülmektedir. Yoksulluğun azaltılması esas olarak Milenyum Kalkınma Amaçları olarak tarif edilen bir hedef ekseninde tartışılmaktadır. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin hazırlaması beklenen Yoksulluğu Azaltma Strateji Belgeleri ise, Kapsayıcı Kalkınma Çerçevesi'ne ait ilkelerin bir ülkede yaşama geçirilmesi olarak belirmektedir. Yoksulluk gündemli sosyal politika paradigmasının iktisadi programını ve hedeflerini açıklamaları açısından bu birliktelikler, bu çalışma açısından kritik ve tamamlayıcı bir önem ve değer taşımaktadır.

Sosyal politikada dönüşüm, aynı zamanda devlet ve işgücü piyasası arasındaki ilişki açısından da tartışılmalıdır. Devletin işgücü piyasasına, sosyal politikanın klasik alanlarını geliştirir bir tarzda müdahale etmediği koşullarda, sosyal politikanın merkezine, kolektif haklar ve emeğin yerleştirilmesi beklenemez. O halde, devletin işgücü piyasasına neo-liberalizm bir doğrultuda müdahale ettiği bir ortamda, bu müdahalenin karakteri ile uyum gösterecek bir sosyal politika grup ve konusu olarak yoksul ve yoksulluğun seçildiğini düşünebiliriz. Böylelikle, yeni kalkınma paradigması ile yoksulluğu azaltma stratejilerinin aynı zamanda bir sosyal politikada dönüşüm olayı olduğunu söylemek gerekir.

2000'li yıllar, bir eğilim olarak 1980 ve 1990'lar gibi yeni kavramların üretildiği değil, "önceki kavram ve tekniklerin eleştirel bir yeniden değerlendirilmesinin ve güçlendirilerek birleştirilmesinin" yapıldığı bir dönem olarak ifade edilebilir (Thorbecke, 2009, s. 160). Gerçekten de 2000'li yıllara bakıldığında yeni kalkınma stratejilerinin, örneğin 2008 krizinden sonra, sorgulanırken, aslında daha da güçlendirildiği ve Ağır Derecede Borçlandırılmış Yoksul Ülkeler'e, Yoksulluğu Azaltma Strateji Belgeleri ve Kapsayıcı Kalkınma Çerçeveleri aracılığı ile politika transferi yoluyla neo-liberal programın benimsetildiği görülmektedir. Bu dönemde, yeni kalkınma stratejileri ile yoksullukla mücadele programlarının güçlendirilerek birleştirildiğinden söz edilebilir.

5. Sonuç

Bu çalışmada, yeni kalkınma paradigması ile yoksulluğu azaltma stratejileri arasındaki ilişki ele alınmaya çalışılmıştır. Geline aşamada, uluslararası rekabet edebilirliğe ve küresel ekonomiye en uygun bir sosyal politika ortamı ve refah devletlerinin-rejimlerinin oluşumundan söz edilebilir. Çalışma boyunca ileri sürülmeye çalışıldığı gibi, her iki program birbirinin içine yerleşmiş, "biri olmadan diğeri olmaz" bir ortam oluşmuştur. Öte yandan, politika transferi ve söylemsel yayılma karar verici-yasa yapıcı öznelerin yanında akademik/entelektüel ortama da önemli ölçüde yerleşmiştir. Sosyal politika denildiğinde yoksulluğu azaltma stratejileri ve yöntemleri, ekonomi denildiğinde de yeni kalkınma paradigması akla gelmektedir. Görülen o ki, zamanın İngiltere Başbakanı Margaret Thatcher'in "*There is no alternative*" söyleminde olduğu gibi, alternatifizmsizlik ve çeşitli gibi görünmekle birlikte aslında hayli dar olan politika seçenekleri, politik ve düşünsel ortama damgasını vurmuştur. Yoksulluğu azaltma politikaları söz konusu olduğunda karşımıza ilk çıkan noktalardan biri, küreselleşme sürecinin "alternatifizmsizlik" söylemini anımsatmaktadır. Nasıl ki, neo-liberal yapısal uyum politikaları reçetesi, ülke dinamiklerinin ötesinde her yerde geçerli bir paketmiş gibi sunuldu ise,

²² Politika transferi, "politika, kurum ve fikirlerle ilişkin bir yer ve zamanda geliştirilen bilgilerin, başka bir yer ve zamandaki politika ve kurumların geliştirilmesinde kullanılması süreci" (Dolowitz'den Aktaran Hulme ve Hulme, 2008) şeklinde tanımlanabilir.

²³ Konuyla ilgili bkz. Kennet ve Oakley, 2001, s. 111-113.

yoksulluğu azaltma politikalarının da “her yerde ve her zaman geçerli olduğu görüşü” savunulmaktadır (Şenses, 2004, s. 16). Bu sıkışmışlık Boratav’ın (2004, s. 9) özlü ifadeleri ile şöyle özetlenebilir:

“Toprak reformu değil, ‘toprak piyasasının geliştirilmesi’; üretim araçları mülkiyetindeki tekelleşmeye karşı toplumsallaşma değil, kamu mülkiyetinin özelleştirilmesi ve özel sektörün desteği... Yoksul köylüye girdi sübvansiyonları ve fiyat destekleri değil, mülkiyet esasına göre (ve yoksul üreticiyi gözetken öğeler içermeyen) sınırlı boyutlu, ‘doğrudan gelir desteği’ programı... Çiftçi ve esnafı desteklemek amacı taşıyan ihtisaslaşmış kamu bankalarının küçük üreticiye dönük sübvansiyonlu kaynaklarının geliştirilmesi yerine, bu bankaların özelleştirilmesi ve finansal serbestleşme koşullarında, nasıl, hangi kaynakla gerçekleştirileceği belirsiz ‘mikro-kredi’ fantezileri... Bu kavramsal çerçeveyi ve gündem kısıtını kabul edenler için ise, Dünya Bankası ve uluslararası devlet-dışı kuruluşlardan bol destekli araştırma projeleri...”

Sürdürülebilir kalkınma ve yoksulluğu azaltma stratejileri, toplumun temel ilişkilerini değiştirmek değil, yeniden üretmeye yönelik bir eğilim ve karakter sergilemektedir. Sosyal politika denildiğinde, soyutlamak gerekirse emek, üretim, bölüşüm; somutlamak gerekirse, toplu sözleşme, sosyal güvenlik, koruyucu iş yasaları, kolektif temsil, kazanç ve vergi ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi gibi, devletin işgücü piyasasına belirli bir tarzda müdahalesini çağrıştıran kavram ve araçlar yerine, insan sermayesinin geliştirilmesi, alt yapı yatırımlarının artırılması, kredilendirme ve yoksullara yardım gibi yöntemlerin akla gelmesi, neo-liberal küresel ekonomi koşullarının yeniden üretilmesine yarayacaktır. Şenses’in (2009, s. 244) işaret ettiği gibi,

“neoliberal yaklaşımın yoksulluğu belirleyen servet ve gelir dağılımı gibi konulardan ve onlarla yakından ilişkili siyasal güç ilişkilerinden olabildiğince uzak durması ve yoksulluğa karşı ilgisini ise belirli konjonktürlerde düşürüp belirli konjonktürlerde artırmakla birlikte her durumda retorik düzeyinde yüksek ama uygulamada düşük düzeyde tutabilmesi aynı doğrultuda değerlendirilebilecek özelliklerdir.”

Yoksul yanlısı ya da yoksulluk yaratmayan büyüme odaklı bir kalkınma stratejisi anlayışı, Türkay’ın (2009) ifadeleri ile “ortak iyi” ideolojisi ile topluma sunulmuştur. Hatta, “sürdürülebilir kalkınma”, “insan-merkezli kalkınma” adı altında uygulamaya konan bu politikaların, toplumsala vurgu yapması nedeniyle, (Zabcı, 2009, s. 59) belirli bir ilüzyonu barındırdığı da söylenebilir. Yoksulluğu azaltma programları ve STK’larla işbirliğinin gelişmesi, bir ana hedef olarak finansal piyasaların ve siyasal istikrarın sağlanması üzerinden okunabilir. Bu çerçevede, DB Başkanı’nın 1998 yılındaki şu sözleri, tayin edici dinamiği gözler önüne serer niteliktedir:

“Daha fazla eşitlik ve sosyal adalet sağlayamazsak, siyasal istikrar sağlanamaz, siyasal istikrar sağlanmadan da finansal paketlere ne kadar konursa konsun finansal istikrar sağlanamaz” (Munck’tan aktaran Şenses, 2004, s. 17).

Kaynakça:

- Aktan, C. C. (2002). Yoksulluk Sorununun Nedenleri ve Yoksullukla Mücadele Stratejileri, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, (Ed. Coşkun Can Aktan), Hak-İş Yayınları, Ankara
- Arın, T. (1996). Uluslararası Kuruluşlarda Sürdürülebilir Kalkınma Konusunda Belirlenen Yaklaşımlar, *Sürdürülebilir Kalkınma Sempozyumu*, TMMOB: Ankara
- Başkaya, F. (2000). *Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü*, Ankara: Özgür Üniversite Kitaplığı
- Boratav, K. (2004). “Yoksulluk” Kavramı Üzerine Notlar, *Toplum ve Hekim*, Cilt: 19, Sayı:1, Ankara
- Cammack, P. (2009). Poverty Reduction and Universal Competitiveness, *Labour, Capital and Society*, 41:1ve2, Canada
- Chang, H., ve Grabel, I. (2005). *Kalkınma Yeniden Alternatif İktisat Politikaları El Kitabı*, Çev. Emre Özçelik, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları
- Chossudovsky, M. (1999). *Yoksulluğun Küreselleşmesi IMF ve Dünya Bankası Reformlarının İçyüzü*, Neşener Domaniç (çev.), İstanbul: Çiviyazıları.
- Deacon, B. (2007). *Global Social Policy ve Governance*, London: Sage
- Dünya Bankası (2002a). Yoksulluğun Azaltılması için Stratejiler, İçinde, C. C. Aktan (Der.), *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Ankara: Hak-İş Yayınları.
- Dünya Bankası (2002b). Yoksullukla Mücadele Eylem Programının Unsurları, İçinde, C. C. Aktan (Der.), *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Ankara: Hak-İş Yayınları.
- Dünya Bankası (2002c). Ağır Borç Yükü Altında Bulunan Ülkeler İçin Borçtan Ferahlatma Girişimi, İçinde, C. C. Aktan (Der.), *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Ankara: Hak-İş Yayınları.
- Ercan, F. (2006). Yoksulluğu Aşmada Yeniden Kalkınma İktisadı mı?, *İktisat Dergisi*, Sayı: 472-476.
- Erdoğan, S. (1994). Dış Borç Krizine Farklı Yaklaşımlar, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Cilt: XVIII, Sayı: 172.
- Evans, A. (2000). Poverty Reduction in the 1990’s an Evaluation of Strategy and Performance, The World Bank: Washington D.C.

- Fine, B. (2002). Neither the Washington Nor the Post-Washington Consensus: An Introduction, <http://www.networkideas.org/featart/sep2002/washington.pdf>, Erişim Tarihi: 30.9.2011.
- Göksu, S. (1996). Sürdürülebilir Kalkınma Nasıl Tartışılmalı?, *Sürdürülebilir Kalkınma Sempozyumu*, TMMOB: Ankara.
- Güler, B. A. (2005). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995*, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Güven, A. B. (2008). Post-Washington Consensus in Action: Lessons From Turkey, *Paper presented at the Annual Meeting of the Canadian Association of Political Science University of British Columbia*, Vancouver, BC, <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2008/Guven.pdf>, Erişim Tarihi: 29.9.2011
- Haan, A. (2004). Beyond Residual Social Policy In a Development Context, <http://www.sed.manchester.ac.uk/research/events/conferences/documents/Social%20Protection%20Papers/DeHaan.pdf>, Erişim Tarihi: 30.9.2011
- Hall, A., ve Midgley, J. (2004). *Social Policy For Development*, Sage: London
- Houghton, J., ve Khandker, S. R. (2009). *Handbook on Poverty and Inequality*, World Bank: Washington D.C.
- Hayami, Y. (2003). From the Washington Consensus to the post-Washington Consensus: Recent Changes in the Paradigm of International Development Assistance, *FASID Educational Software No. 2003-001*, http://www.fasid.or.jp/daigakuin/fa_gr/kyojyu/pdf/software/e2003-001.pdf, Erişim Tarihi: 29.9.2011
- Hulme, R.; Hulme, M. (2008). The Global Transfer Of Social Policy, İçinde, N. Yeates (Der.), *Understanding Global Social Policy*, Great Britain: The Policy Press and Social Policy Association.
- Kennet, P., ve Oakley, B. (2001). Development, Social Welfare and Cross-National Analysis, İçinde, *Comparative Social Policy*, Buckingham: Open University Press.
- Levinsohn, J. (2003). The World Bank's Poverty Reduction Strategy Paper Approach: Good Marketing or Good Policy?, G-24 Discussion Paper Series, UNCTAD, http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420032_en.pdf, (Erişim Tarihi: 3.10.2011)
- Öniş, Z., ve Şenses, F. (2003). Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus: A Critical Appraisal, *Economic Research Center Working Paper*, <http://www.erc.metu.edu.tr/menu/series03/0309.pdf>, Erişim Tarihi: 29.9.2011
- Özdek, Y. (2002). Küresel Yoksulluk ve Küresel Şiddet Kısacasında İnsan Hakları, İçinde, Y. Özdek (Der.), *Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Özüğurlu, M. (2003). Sosyal Politikanın Dönüşümü ya da Sıfatın Suretten Kopuşu, *Mülkiye*, Sayı: 239, Ankara
- Post Washington Consensus, <http://www.who.int/trade/glossary/story074/en/index.html>, Erişim Tarihi: 29.9.2011
- Ruckert, A. (2006). Towards an Inclusive-Neoliberal Regime of Development: From the Washington to the Post-Washington Consensus, *Labour, Capital and Society*, 39:1.
- Ruckert, A. (2010). The Forgotten Dimension of Social Reproduction: The World Bank and The Poverty Reduction Strategy Paradigm, *Review of International Political Economy*, 17:5, <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09692291003712113>, Erişim Tarihi: 30.9.2011.
- Şenses, F. (2004). Yoksulluğun Küreselleşmesi mi? Küreselleşmenin Yoksulluğu mu?, *Toplum ve Hekim*, Cilt: 19, Sayı:1.
- Şenses, F. (2009). Neo-liberal Küreselleşme Kalkınma İçin Bir Fırsat Mı, Engel Mi?, İçinde, F. Şenses (Der.), *Neo-liberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Stiglitz, J. (1998). More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus, *The 1998 WIDER Annual Lecture*, January 7th, Helsinki, <http://www.ucm.es/info/eid/pb/Stiglitz98wider.pdf>, Erişim Tarihi: 30.9.2011
- Stiglitz, J. (2009). Küreselleşen Dünyada Kalkınma Politikaları, İçinde, F. Şenses (Der.), Çev. Elif Öznur Kan, *Neo-liberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar*, İstanbul: İletişim Yayınları
- The Heavily Indebted Poor Countries Initiative-HIPC, <http://web.worldbank.org>
- Thorbecke, E. (2009). Kalkınma Doktrinin Evrimi, 1950-2005, İçinde, F. Şenses (Der.), *Neo-liberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar*, İstanbul: İletişim Yayınları
- Türkay, M. (2009). *Sermaye Birikimi, Kalkınma ve Azgelişmişlik Türkiye ve Dünya Üzerine Notlar*, İstanbul: SAV.
- Wayenberge, E. V. (2009). Washington Mutabakatı'ndan Washington Sonrası Mutabakata Kalkınma Yanılsamaları, İçinde, F. Şenses (Der.), Çev. Elif Karaçimen, *Neo-liberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar*, İstanbul: İletişim Yayınları
- WB (1990). *World Development Report 1990 Poverty*, Washington DC: The World Bank.
- WB (2001). *World Development Report 2000/2001 Attacking Poverty*, Washington DC: The World Bank.

- World Bank Institute (2005). Introduction to Poverty Analyses, <http://siteresources.worldbank.org/PGLP/Resources/PovertyManual.pdf>, Erişim Tarihi: 30.9.2011
- Williamson, J. (2004). A Short History of the Washington Consensus, *Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference "From the Washington Consensus towards a new Global Governance"*, Barcelona, <http://www.iiie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>, Erişim tarihi: 29.9.2011
- Yeates, N. (2008). Glossary Of Terms, *Understanding Global Social Policy*, İçinde, N. Yeates (Der.) içinde, Great Britain: The Policy Press and Social Policy Association
- Yeldan, E. (2002). Neoliberal Küreselleşme İdeolojisinin Kalkınma Söylemi Üzerine Değerlendirmeler, *Praksis*, Sayı: 7.
- Yücesan Özdemir, G., ve Kutlu, D. (2011). Türkiye’de Sosyal Yardımlar: İktisadi, Siyasi ve Kültürel Yapılar Üzerine Bir Çözümleme, *Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu: Deneyimler ve Yeni Fikirler Bildiriler Kitabı*, T.C. Başbakanlık SYDGM: Ankara.
- Zabcı, F. (2009). *Dünya Bankası Yanılsama ve Gerçekler*, İstanbul: Yordam Kitap.
<http://www.making-YASB-inclusive.org/>