

SOSYAL RİSKİ AZALTMA PROJESİ: YOKSULLUĞU AZALTMAK MI, ZENGİNİ YOKSULDAN KORUMAK MI?

Yrd. Doç. Dr. Filiz Çulha Zabcı

Ankara Üniversitesi

Siyasal Bilgiler Fakültesi

• • •

Özet

Bu çalışmada, Türkiye'de 2001 Şubat ekonomik krizi sonrasında uygulamaya koyulan Sosyal Riski Azaltma Projesi genel hatlarıyla değerlendirilmektedir. Kriz sonrasında artan bir yoksulluk ve işsizlik ortamında uygulanmaya başlanan proje, Dünya Bankası'nın 2000/2001 Dünya Kalkınma Raporu'nda geliştirdiği yoksullukla mücadele programıyla uyum içindedir. Projenin uygulanışından önce, Türkiye'de bir "sosyal patlama" riskinden söz edilmiş olması ilgi çekicidir. Çalışmada, Dünya Bankası'nun yoksulluğu azaltma programının bir parçası olan Sosyal Riski Azaltma Projesinin handikapları ele alınmakla birlikte, yoksulluğu azaltma programının "sosyal riskleri" azaltma amacına daha fazla bağlandığına dikkat çekilmek istenmektedir.

Anahtar Sözcükler: Yoksulluk, Dünya Bankası, sosyal patlama, yoksulluğu azaltma stratejisi, Sosyal Riski Azaltma Projesi.

Social Risk Mitigation Project: To Mitigate Poverty or to Protect Rich from Poor?

Abstract

Social Risk Mitigation Project, which was put into effect in Turkey after the February 2001 economic crisis is analyzed in this paper. This project was introduced in the aftermath of the crisis in a widespread poverty and unemployment environment and it is in accordance with the poverty alleviation program which is developed in the World Bank's 2000/2001 World Development Report. It is quite interesting that there was a prevalent discussion on the risk of a "social turmoil" in Turkey just before the initiation of the Project. In this paper, the disadvantageous aspects of the Social Risk Mitigation Project, which is actually an integral part of the World Bank's poverty alleviation program are evaluated and it is emphasized that the function of the poverty alleviation program is rather attributed to the aim of reducing "social risk".

Key Words: Poverty, World Bank, social turbulence, poverty reduction strategy, Social Risk Mitigation Project.

Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak mı, Zengini Yoksuldan Korumak mı?

1. Giriş

Cumhuriyet tarihinin en büyük krizi olarak bilinen ve kamuoyunda "Kara Çarşamba" olarak adlandırılan 21 Şubat 2001 ekonomik krizinin, ekonomik yaşamda yarattığı sarsıntının etkileri, kendisini kısa zamanda sosyal alanda da hissettirdi. Faizlerin aniden rekor düzeyde fırlamasına ve hükümetin uzunca bir dönemdir izlediği sıkı para politikasından vazgeçerek, "dalgalı kur" politikasına geçmesine neden olan kriz, binlerce işyerinin kapanmasına yol açtı, yüzbinlerce kişiyi işsiz bıraktı.

Krizin hemen sonrasında, tüm ülkede toplu eylemler gerçekleştirilirken¹, Türkiye'nin bir sosyal patlamanın eşliğinde olup olmadığı konusu gerek siyasi çevrelerde gerekse toplumsal örgütler nezdinde tartışılan bir sorun haline geldi.² Hatta, Aralık 2001'de benzer bir ekonomik kriz yaşayan Arjantin'de meydana gelen talan ve yağma eylemlerinin hemen ardından, gazeteciler, akademisyenler ve siyasiler, Türkiye'de neden benzeri olayların yaşanmadığının açıklamasını yapmaya giriştiler. Bu açıklamaların bir kısmı, Türkiye'de insanların Arjantin halkına göre daha sabırlı, acıya daha fazla dayanıklı,

1 Ekonomik krizden en fazla etkilenen kesimlerden biri esnaftı. 11 Nisan'da Ankara Tandoğan Meydanı'ndaki "Esnaf Mitingi", en kalabalık gösterilerden biri oldu. Aynı gün, Gaziantep, İzmir, Denizli, Sivas, Mersin gibi illerde 200 bini aşkın esnaf ve çiftçi yürüdü. Emek Platformu ise 14 Nisan'da bir miting düzenledi.

2 TMMOB, TOBB, Hak-İş, Türk-İş gibi etkili meslek birliklerinin ve sendikaların, Türkiye'de ekonomik kriz devam ettikçe ya da ekonomik programın rotası değiştirilmedikçe, bir sosyal patlamanın eli kulağında olduğu uyarıları yanı sıra, MGK'nun 31 Haziran 2001 tarihli olağan toplantısında, "halkın ekonomik sıkıntısına dönük" bir rapor sunması tartışmaları ateşlendirdi. "Ekonomik kriz sonrası alınan önlemlerin dar gelirliyi büyük oranda sıkıntıya soktuğuna dikkat çekilen raporda, 'Bunun bir sosyal patlama yaratacağı' kaygısı dile getirildi. Raporda, üst üste yapılan zamların dar gelirli kesimi geçim sıkıntısı içine sürüklediği ve bunun sonucunda hırsızlık, kapkaç gibi suçlarda artış görüldüğüne dikkat çekildi. Raporda bunun önümüzdeki dönemde daha büyük sosyal patlamaları da beraberinde getirebileceği ve sokak eylemlerine dönüşebileceğine dikkat çekildi. Hükümetten, bunun önüne bir an önce geçebilmek için dar gelirli kesimin durumunu iyileştirici önlemler almasını istedi" (*Hürriyet*, 1 Temmuz 2001).

dayanışmacı olduğu gibi pek de "nesnel" sayılamayacak değerlendirmeler içeriyordu. Başka bir değerlendirme ise, IMF Türkiye Temsilcisi Odd Per Brekk'ten geldi. Brekk, Türkiye'de uygulanan ekonomik programın, Arjantin'de sosyal krize neden olan programa göre sosyal yönleri bulunduğunu, bu programla "Türkiye'de bir sosyal patlama olmayacağını" söylüyordu. Ayrıca, Türkiye'de sosyal alanda gerçekleştirilecek projelere Dünya Bankası'nun mali yardımında bulunacağını, bu konuda Banka ile yakın temas içinde olduklarını ekliyordu (*Hürriyet*, 5 Mart 2002).

Aslında IMF ve Dünya Bankası, 21 Şubat'taki ekonomik krizle birlikte daha bir katmerleşen işsizlik ve yoksulluğun, Türkiye'de sosyal gerilimi artıracığı düşüncesiyle bazı önlemler almaya gitmişti.³ Bunlardan biri, 2002 bütçesinde sağlık ve eğitim gibi sosyal harcamalarda bir artışın öngörülmesidir. Bir diğeri ise, Dünya Bankası'nun desteklediği ve Banka tarafından 11 Eylül 2001 tarihinde onaylanarak başlatılan "Sosyal Riski Azaltma Projesi"dir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun⁴ (SYDTF), uygulayıcı kuruluş olduğu proje için, Dünya Bankası'ndan 5 yıl ödemesiz 15 yılda ödeme koşuluna bağlı 500 milyon dolar tutarında kredi alınmıştır. Dünya Bankası'nun Türkiye temsilcisi Ajay Chibber, bu projenin hazırlanmasını, 21 Şubat ekonomik kriziyle ilişkilendirmiştir. Chibber'e göre, projenin amacı, Şubat krizinin yoksul aileler üzerindeki olumsuz etkisini azaltmak"tır (*Radikal*, 12 Ekim 2002).

Bu yazıda, Dünya Bankası'nun yoksullukla mücadele programının Türkiye'deki bir parçası olarak değerlendirebileceğimiz Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) ele alınmaktadır. SRAP, Dünya Bankası'nun 2000/2001 Dünya Kalkınma Raporu'nda çizdiği yoksulluğu azaltma programıyla uyumludur; bir nevi raporun ete kemiğe bürünmüş halidir. Bu nedenle, önce, Banka'nun bu raporda geliştirdiği yoksulluğu azaltma stratejisinin genel hatları sunulacak, daha sonra SRAP konusuna geçilecektir.

Yazıda, Dünya Bankası'nun yoksulluğa ilişkin geliştirdiği tanım, perspektif ve mücadele stratejisinin bir analizi yapılmayacaktır. Böyle bir analiz, yazının sınırları dışına taşmaktadır. SRAP'ın, Dünya Bankası tarafından

3 Burada, basında "Arjantin Genelgesi" olarak yer alan, dönemin İçişleri Bakanı Rüştü Kazım Yücelen'in, "bir sosyal patlama yaşanmaması için" valiliklere gönderdiği genelgeden de söz etmek gerekiyor. Bakan Yücelen genelgesinde, "kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanmasında en önemli kamusal dinamiklerden birinin sosyal nitelikli hizmetlerin etkili bir biçimde yürütülmesiyle" sağlanabileceğini belirtiyor; aç ve bakıma muhtaç kişilerin saptanmasını ve bunlara acil yardım yapılmasını istiyordu (*Hürriyet*, 5 Ocak 2002).

4 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, 1986 yılında, 3294 Sayılı Yasa ile kurulmuştur. Yasanın amacı, muhtaç durumda olan kişilere yardım etmek ve sosyal adaleti geliştirici önlemler almak şeklinde tanımlanmıştır. Şenses'in de belirttiği gibi, Fon'un kurulmasının, istikrar ve yapısal uyum yrogramının uygulanmaya başlanmasından yedi yıl sonraki bir tarihe denk düşmesi, aralarında bir ilişki kurmayı gerekli kılmaktadır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun ayrıntılı bir incelemesi için bkz (ŞENSES, 1999).

projelendirilmesi ve kredilendirilmesi yanısıra, Banka'nın son zamanlarda yoksullukla ilgili en önemli çalışması olan 2000/20001 Dünya Kalkınma Raporu'nun çizdiği stratejiye tam bir uygunluk göstermesi nedeniyle, bu Raporla sınırlı kalacak şekilde, yoksullukla mücadele stratejisi ele alınacaktır.

2. Dünya Bankası ve Yoksulluk

IMF ve Dünya Bankası (DB) yönetiminde, gelişmekte olan ülkelerde uygulanan yapısal uyum ve istikrar programının körüklediği toplumsal eşitsizlik ve yoksulluk, son yıllarda bu programın sadece "entellektüel" çevrelerden değil, toplumsal kesimlerden de tepki almasına neden olmaktadır. Uzun zamandır, sadece bu programın uygulandığı ülkelerdeki işsiz ve yoksul kesimler değil, aynı zamanda uluslararası küreselleşme karşıtı bir cephe de, IMF ve DB'na eleştiri oklarını yöneltmektedir. Bazen, bu tepkiler ılımlı eleştiriler olmanın ötesine taşmakta, Arjantin ve Uruguay'da görüldüğü üzere şiddetli toplumsal patlamalara dönüşebilmektedir. Açlığın sınırında ya da bu sınırı çoktan aşmış olan insanların haklı tepkileri, DB ve IMF'nin en azından görünürde üzerinde titrediği "istikrarlı ve kendilerinden yana bir siyasal rejim"i tehlikeye düşürebilmektedir.

IMF ve DB, bütün etik ilkeleri ve insani kaygıları kenara süpürerek, sadece daha fazla kazanç "rasyonalitesi" ile hareket eden aktörlerin başını çektiği bir iktidar sisteminin kollayıcıları olmalarına rağmen, son zamanlarda dünyadaki yoksulların sorumluluğunu en fazla sırtlarında hisseden organlar görünümüne bürünverdiler. Bu iki kuruluş, 1999'da "Yoksulluğu Azaltma Stratejisi" girişimini başlattıklarını duyurdular. DB Başkanı Wolfensohn ve Stiglitz'in birlikte oluşturdukları "Kapsayıcı Kalkınma Yaklaşımı"nın⁵ bir parçası olan bu strateji, yoksullukla mücadele için, hükümetleri, bölgesel kalkınma bankalarını, kiliseleri ve devlet dışı örgütleri (NGOs) birlikte hareket etmeye çağırıyordu (WORLD BANK, 2000b: 193).

Kuşkusuz, DB'nin yoksulluk konusuna ilgisi daha önceki tarihlere gitmektedir ve IMF'den çok bu kuruluş yoksulluk sorununa kendini "adamış" gözükmektedir. 1980'den başlayarak onar yıl arayla yoksulluk üzerine rapor yayınlayan kuruluş, her bir raporda, yoksulluğa ilişkin yaklaşımını daha fazla geliştirdiğini iddia etmektedir. Yoksulluğun boyutlarını kavramada daha geniş bir yaklaşımın ürünü olarak olarak sunulan 2000/2001 Dünya Kalkınma Raporu, yoksulluk konusunda akademik çevrelerde sürdürülen tartışmalardan da geniş ölçüde etkilenecek (bkz. ŞENSES, 2001: 42-43) daha kapsamlı bir program önerdiği iddiasını taşımaktadır. Önerilen programın, yoksulun ve yoksulluğun tanımını genişletmesiyle sınırlı kalmadığı, yoksullukla mücadelede yeni stratejiler çizdiği de öne sürülmektedir. Rapor henüz hazırlanmadan, 1999

5 Kapsayıcı kalkınma yaklaşımı için bkz (PENDER, 2001).

yılında yayımlanan bir çalışmada (*Poverty Reduction and the World Bank: Progress in Fiscal 1998*), gelişmekte olan ülkelerde bir ekonomik kriz ortaya çıkmadan önce, yoksullar için gerekli önlemlerin alınmasının ve aynı zamanda kriz yaşanırken yoksulların krizle baş etmesi için güçlendirilmelerinin 2000 Raporu'nun hem en temel hem de en yeni temalarını oluşturduğu söylenmektedir. Ayrıca, bu çalışmada (1999: 4), Banka'nın 1980'de yayımladığı Dünya Kalkınma Raporu ile birlikte her on yılda bir hazırlanan yoksulluk raporlarının bir gelenek haline geldiğini ve Banka'nın yoksulluğa karşı ilgisinin artarak devam edeceği de eklenmektedir.

Ancak bir yazarın veciz anlatımıyla, Dünya Bankası "Önce bacaklarınızı kırmakta, sonra pedikür önermektedir!" (MONBIOT, 2000) GOÜ'lerde uygulanan ekonomik program gereği, kamu harcamalarının kısılması, sağlık ve eğitim sisteminin çökmesine yol açmaktadır. Sonra, yoksulluğu azaltma stratejisinin bir parçası olarak eğitim ve sağlığa yönelik projelere DB kredi vermektedir. Bu kredileri faizi ile birlikte ödemek için, ülkeler tekrar kamu harcamalarını kısmak durumunda kalmaktadır. Örneğin, Zambia'da Banka'nın kredi vermesinin koşulu olarak ön sürülen kamu harcamalarının azaltılması ve özelleştirme politikaları sonucu, 1980'den beri çocuk ölümlerinde yüzde 25 artış olduğu; ailerin çocuklarını okula göndermede zorlandıkları görülmektedir (MONBIOT, 2000). Jamaika'da yapısal uyum uygulanmaya başlandıktan sonra, 1981-85 yılları arasında kişi başına sağlık harcaması yüzde 33 oranında düşmüştür (MCAFEE, 1994:71). Vietnam'da, ekonomik reformlar, okul kayıtlarında düşüşe yol açmış ve okuldan ayrılanların oranında hızlı bir yükseliş gözlenmiştir (CHOSSUDOVSKY, 1999: 199). Bu örnekleri çoğaltmak mümkün.

2.1. Banka'nın İddiası: Yoksulluk Programında Farklılaşma

Yoksulluk konusunda daha geniş ve çok boyutlu bir yaklaşımı gündeme getirdiği iddiasını taşıyan 2000/2001 Dünya Kalkınma Raporu'nun içeriğine geçmeden önce, raporla ilgili üzerinde durulması gereken birkaç konu var. Birincisi, Rapor'un yayımlanış tarihiyle ilgili. 2000/2001 Dünya Kalkınma Raporu⁶ IMF ve DB'nin 26 Eylül 2000 tarihinde Prag'daki toplantılarının öncesinde yayımlandı ve kamuoyuna sunuldu.⁷ Hatırlanacağı gibi, Prag toplantısı, Seattle ve Melbourne'dan sonra üçüncü büyük küreselleşme karşıtı hareketin gösterisine sahne olmuştu. Yıllık toplantılarından olan Prag toplantısında IMF ve DB, gündem maddelerinin başına yoksulluk ve yoksullukla mücadele konusunu yerleştirmiş ve kendilerine karşı gelişen toplumsal muhalefeti bu sayede bir ölçüde ılımlılaştırmayı ummuştu.

6 Bundan böyle, "200 Raporu" olarak adlandıracağım.

7 Hemen hemen aynı tarihlerde TÜSIAD da Türkiye'deki gelir dağılımı eşitsizliğine ilişkin bir rapor hazırlığı yapıyordu. Bu hazırlık, DB'nin Raporu'nu anıştıracak şekilde, "Patronlardan Yoksulluk Raporu" başlığıyla gazetede yer aldı (*Milliyet*, 28 Eylül 2000).

Belirtilmesi gereken ikinci konu ise Rapor'un değiştirilme süreciyle ilgilidir. Rapor'un değiştirilmesi, ABD'nin Banka üzerindeki hakimiyetine iyi bir örnek oluşturmaktadır. 2000 Raporu, Wolfensohn ve Stiglitz'in ortaklaşa geliştirdikleri "Kapsayıcı Kalkınma Yaklaşımı"nın temel parametrelerine bağlı kalacak şekilde Ravi Kanbur başkanlığındaki bir takım tarafından gerçekleştirilmiştir. Stiglitz tarafından takımın başına getirilen Ravi Kanbur, Wolfensohn ve Stiglitz'in görüşlerine yakınlığıyla tanınmaktadır. Haziran 2000'de tamamlanmış olan Rapor'un taslak hali, ABD Maliye Bakanlığı'nda büyük bir hoşnutsuzluğa neden olmuştur. Raporda dünya sermaye piyasaları üzerine uzunca bir bölüm, Doğu Asya krizini, bu ülkelerin piyasalarının kısa dönemli sermaye akışına hızlı bir biçimde açılmasına bağlamaktadır. Ayrıca, Rapor, Malezya ve Şili ekonomilerinin sermaye akışını kontrol etmelerinden övgüyle söz etmektedir. Sermaye akışına getirilen sınırlamaların, GOÜ'lerde ekonomi yönetiminin normal araçlarından biri olduğu belirtilmektedir. Üstelik, Rapor, ekonomik büyümenin önemini teslim etmekle birlikte, güçlendirme, güvenlik ve fırsat yaratmayı, yoksullukla mücadele stratejisinin temel bileşenleri olarak sunmaktadır. Hatta, ekonomik büyümenin vurgulandığı "fırsat yaratma" bölümü, diğerlerine göre daha arka sayfalarda ve ikinci planda yer almaktadır. Özellikle güçlendirme bölümündeki tezler ve öneriler, Amerikan muhafazakâr akademisyenler de dahil olmak üzere hemen tepki çekmiştir. ABD Maliye Bakanlığı'nun baskısıyla Stiglitz, ardından Kanbur istifa etmişler ve Rapor, büyüme perspektifini öne alarak, sermaye akışının kontrol edilmesine yönelik bölümler çıkarılarak basılmıştır (WADE, 2001:129-135).

Raporla ilgili olarak belirtilmesi gereken bir nokta da hazırlanış süreciyle ilgilidir. Rapor'dan önce, geniş bir araştırma grubuyla yapılan ön çalışma, Banka'nın bu Rapor'u ne denli önemseydiğini ortaya koymaktadır. 60 ülkeden, 60 bin yoksulun bakışlarını, deneyimlerini ve isteklerini bir araya getiren bu çalışma, katılımcı ve niteliksel araştırma yöntemleri kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Yoksulun sesinin duyurulmasının temel amaç olduğu ve bu açıdan diğer yoksulluk çalışmalarından farklı olduğu belirtilen çalışma, 3 cilt halinde düzenlenerek yayımlanmıştır⁸.

2000 Raporu, hem Rapor'a hazırlık niteliğindeki çalışmalarda hem de Rapor'un kendisinde iddia edildiği gibi, yoksulluğa yeni bir bakışı, yoksullukla mücadelede yeni yöntem arayışlarını barındırmamakta, DB'nin 90'lı yıllar boyunca geliştirmeye çalıştığı yoksulluk tanımı ve mücadele yöntemlerini geliştirmekten öteye gitmemektedir. Aslında bir "kalkınma modeli" olmaktan hayli uzak olan "sürdürülebilir kalkınma" modeline sadık kalarak, kalkınmanın çok yönlü olarak anlaşılmasının gerekli olduğu postülasından hareket ederek,

8 *Crying Out for Change*: 1999'da 23 farklı ülkeden 20 bin yoksulun sesini bir araya getiren bir alan çalışması

Can Anyone Hear Us: 50 ülkeden 40 bin yoksulun sesini bir araya getiren bir çalışma.

From Many Land: Ülke ve bölge alan çalışmaları (WORLD BANK, 2000c).

yoksulluğun da çok boyutlu olduğu tezini öne sürmektedir. Raporun ana vurgusu olan, yoksulluğun sadece ekonomik bir nitelik göstermediği, toplumsal, siyasal ve kültürel boyutlarının da olduğu düşüncesi yeni değildir; çok taraflı yardım kuruluşlarının ya da araştırmacıların yoksulluk tarımı ve çalışmalarında öteden beri kabul ettikleri bir tezdır.

Aynı şeyi, Rapor'un çizdiği "yoksullukla mücadele stratejisi" için de söyleyebiliriz. Dünya Bankası'na göre, etkili bir "Yoksulluğu Azaltma Stratejisi" birbirini tamamlayan üç boyuttan oluşacaktır:

1. Fırsatları Artırma: Yoksullar için iş, kredi, yol, elektrik, okul, su ve sağlık hizmetleri yanında ürünlerini satabilecekleri bir pazarın da sağlanması. *Bu fırsatların yaratılması için gereken birincil koşul, Banka'ya göre, ekonomik büyümedir.* Aynı zamanda, eşitsizliğin azaltılması ve devletin daha fazla eşitlik sağlaması için, insan, toprak altyatırım gibi varlıkları destekleyici girişimlerde bulunması

2. Güçlendirmeyi Olanaklı Kılma: Devlet kurumlarının yoksullara daha fazla hesap verir ve duyarlı bir hale getirilmesi; yoksulların siyasal süreç ile yerel karar alma mekanizmalarına katılımlarının artırılması; cinsiyet, etnisite, ırk ve sosyal statü farklılıklarından kaynaklanan sosyal engellerin kaldırılması.

3. Güvenliği Artırma: Yoksulların ekonomik şoklara, doğal afetlere, sağlık sorunlarına ve şiddete karşı korunmasızlığının azaltılması; güvenliği artırmanın bir gereği olarak beşeri sermayeye yatırımın teşvik edilmesi; yoksulların karşı karşıya kaldığı riskleri azaltıcı mekanizmaların geliştirilmesi; aynı zamanda yoksulların risklerle baş etme güçlerini artırıcı güvenlik mekanizmalarının oluşturulması (WORLD BANK, 2000a: 6-7, 32, 38-40).

Fırsat yaratma ve güçlendirme, yine "sürdürülebilir kalkınma"nın öteden beri temel öğeleri olarak savunulmaktadır. Bunun için özellikle 1990'larda yayımlanmış Birleşmiş Milletler, OECD ya da Dünya Bankası metinlerine ve raporlarına bakmak yeterlidir.⁹ Ancak, sosyal güvenlik ile ilgili kısımda, DB'nin Rapor'da belirttiği gibi (2000a: 6), 90'larda yaşanan gelişmelerden "ders çıkardığı" anlaşılmaktadır. Bu ders ise, kendilerinin uygulattığı programın neden olduğu ekonomik krizlerin, insanlarda, ama özellikle düşük gelirli olanlarda yaratacağı şoku "hafif" atlatabilmek için, önceden bazı mekanizmaların oluşturulmasıdır. DB, Meksika'daki 1995 "peso krizi"ni ve Doğu Asya'daki 1997 mali krizi örnek göstererek, krizden sonra bir sosyal güvenlik ağının oluşturulmasının ne denli zor olduğunu dile getirmektedir. Bu krizlerin yarattığı şok dalgasını atlatabilmekte zaafa düşmenin sorumlusu olarak da hükümetleri göstermekte, sosyal güvenlik önlemlerinin alınmasında yetersiz kalınması ya da gecikilmesi durumunu, hükümetlerin etkili bir politika

9 Rapor'un, yoksulluk, yoksulluğun nedenleri ve yoksulluğa karşı çözüm önerileri konusunda var olan bilgilere yeni bir şey eklemediği tezi için ayrıca bkz (BOER, 2001: 288).

oluşturamamasına bağlamaktadır (WORLD BANK, 2000a: 146). Kuşkusuz, burada DB'nin, örneğin, Arjantin ve Türkiye için bu mekanizmaları oluşturmada neden geç kaldığı sorusu sorulabilir. Üstelik, adı geçen ülkelerde, DB ve IMF'nin gözetimi dışında bir sosyal politikanın geliştirilmesi ve uygulanması mümkün değildir. O halde, Banka'nun, bu ülkelerdeki hükümetlerin, ekonomik risklerin sosyal etkilerini azaltma ve hafifletme konusunda yeterince dikkatli davranmadığı, gerekli önlemleri almadığı yargısı doğru değildir. Bu yargının kendisi için söz konusu olması gerekir.

Şimdi, Sosyal Riski Azaltma Projesi'ni anlamak açısından, Rapor'un yoksullukla mücadele stratejisinin üçüncü parçası olan "sosyal risk yönetimi"ni daha ayrıntılı olarak ele almak gerekiyor.

2.2. Sosyal Risk Yönetimi

Raporun "Güvenlik" başlığını taşıyan bölümde geliştirilen yoksullukla mücadele stratejisinin, sosyal risk yönetiminin temelinde, bir şokun ortaya çıkışından sonra etkilerini gidermeye çalışan "baş etme" (*coping with*) yöntemlerinden ziyade, "riski azaltma" (*reduction*) ve "hafifletme" (*mitigation*) politikalarına önem verilmesi gerektiği düşüncesi yer almaktadır. Bankaya göre ilkesel olarak en iyi yaklaşım, zararlı şokların etkilerini *azaltmaktır*. İkinci benimsenmesi gereken yaklaşım, şokun muhtemel etkilerini azaltacak bir *hafifletme* programıdır. *Baş etme* stratejisi, bu ikisinin başarısız olması durumunda devreye giren tamamlayıcı bir yaklaşımdır (WORLD BANK, 2000a: 146-147). Bu stratejiler arasındaki farklara ve uygulamalarının neler olduğuna bakmadan önce iki soruyu yanıtlamak gerekiyor. Bankaya göre yoksul kimdir ve risk nedir?

Bankaya göre yoksul kimdir? 2000 Raporu'nda, yoksulluğun, sadece sağlık, eğitim ve tüketimdeki yetersizlikten kaynaklanmadığı, aynı zamanda, risklere karşı korunmasız olmanın yoksulluğun temel göstergelerinden sayılması gerektiğini belirtmektedir (WORLD BANK, 2000a:135). Korunmasızlığın tanımı ise oldukça geniş ve belirsiz bir biçimde yapılmaktadır. Örneğin, işsizler korunmasız sayılabileceği gibi, Banka'nun yoksulluk kriterleri içine girmeyen¹⁰ (yani, günlük geliri 2 doların üzerinde olan) memur da, her an işini kaybedebilme ve yoksulluğa düşebilme riski içinde olduğundan korunmasızdır. Banka, yoksulluğun, "geleneksel olarak tanımlanan ve ölçülen", "statik bir

10 Banka'nın "yoksulluk" ve "yoksulluk sınırı" ölçütleri oldukça tartışmalı olduğu halde, burada, bu tartışmalara girilmeyecektir. Ancak, Banka'nın yoksulluk göstergesi olarak, 1993 yılı fiyat verileri kullanılarak ölçülen "satın alma gücü paritesi"nden hareketle "mutlak yoksul" ve "görelî yoksul" tanımlarına varıldığını belirtelim. Mutlak yoksul ya da alt yoksulluk sınırı kişi başına satın alma gücü paritesine göre günde 1 dolar, görelî yoksul ya da üst yoksulluk sınırı da günde 2 dolar olarak belirlenmektedir (WORLD BANK, 2000a: 17). Banka'nın yoksulluk tanımı ve ölçütleri için ayrıca bkz (INSEL, 2001). Genel olarak yoksulluk ölçümleri için bkz. (ŞENSES, 2001).

kavram" olduğunu; "güvensizlik" ve "korunmasızlık"ın ise, zamanla ortaya çıkan değişimlerin yarattığı yeni durumları yansıttığı için "dinamik" olduğu görüşünü dile getirmektedir. Banka'ya göre, korunmasızlık durumu genellikle, hastalık ve ölüm gibi bireyi etkileyebilen ya da doğal felaket, makroekonomik kriz gibi bir topluluğu, bölgeyi veya ulusu etkileyebilen şoklar şeklinde kendini göstermektedir (WORLD BANK, 2000a: 138; 139, Çerçeve Yazı 8.3).

Yoksullar İçin Ne Tür Riskler vardır? Banka, yoksulların karşılaşılabilecekleri riskleri, doğal, sağlıklı ilgili, sosyal, ekonomik, siyasal ve çevre sorunlarıyla bağlantılı olmak üzere geniş bir sınıflandırmaya tabi tutmaktadır. Aynı zamanda, risklerle karşılaşan grupların büyüklüğüne göre, riskleri, *mikro* (bir kişi ya da bir haneyi etkileyen risk), *meso* (hanelerden oluşan bir topluluğu ya da bir köyü etkileyen risk) ve *makro* riskler (ulusal ya da uluslararası düzeyde ortaya çıkan şoklar) olmak üzere ayrı bir sınıflandırmaya daha gitmektedir. Bizim konumuz açısından önemli olan sosyal risklerdir ki, bu risk grubu içinde, *suç, bölgesel şiddet, terörizm, çete eylemleri, ülke içi çatışmalar, savaş ve sosyal ayaklanma sayılmaktadır* (WORLD BANK, 2000a: 136, Tablo 8.1).

Yoksulluğu azaltma stratejisi, Banka'ya göre, yoksulların bu tür risklere karşı korunmasızlığını azaltabileceği gibi, yoksulların risklere karşı koyabilme araçları edinebilmelerini de sağlamalıdır. Aynı zamanda, böyle bir stratejinin, özel kuruluşları ve kamu kuruluşlarını, risk yönetimini gerçekleştirebilmeleri için güçlendirmesi gerektiği belirtilmektedir. Özet olarak, risklerin bölgesel ve ulusal düzeyde önlenemesi, ama önlenemediği durumda yönetilebilmesi temel amaçlar arasında gösterilmektedir (WORLD BANK, 2000a: 39-40).

Risk yönetim stratejilerinin başında, daha önce değinildiği gibi, bir şokun ortaya çıkma olasılığını azaltmaya yönelik önlemler olarak *riski azaltma stratejileri* gelmektedir. Bireylerin ya da hanehalkının zaman zaman kendi başlarına belli önlemler alabileceği, ancak, riskin *meso* ve *makro* düzeyde daha etkili bir biçimde azaltılabileceği, bu nedenle topluluk ve ülke düzeyinde alınan önlemlerin (örneğin sel riskine karşı, topluluğun bir bent inşa etmesi ya da devletin baraj yapması gibi) daha etkili olacağı vurgulanmaktadır.

Riski hafifletme stratejileri ise, şokun etkilerini azaltmaya yöneliktir. Riski hafifletme yöntemleri, çeşitlendirme ve sigortadır. "Yaygın çeşitlendirme stratejileri", kırsal alanda, ekilecek ürünün ve ekilecek bölgenin değiştirilmesi, tarım dışı gelirlere yönelmesi; kentsel alanda ise, ücret geliri dışında, hane içi istihdam olanaklarının da denenmesidir. Sigorta sisteminin, birey ve hane düzeyinde, özellikle de özel sektörde nasıl gerçekleşeceği Banka açısından müphemdir. Yoksulların özel sektör kaynaklı sigorta sisteminden yararlanmalarını, Banka'nın da ifade ettiği gibi, düşük bir olasılıktır (2000a: 141).

Baş etme stratejileri, şok ortaya çıktıktan sonra etkilerini azaltmaya yöneliktir. Bireylerin mal varlıklarını satmaları, tasarruflarını kullanmalarını ya

da borç almalarını içerir. Hükümet düzeyinde, baş etme stratejileri, sosyal güvenlik ağını oluşturan transfer ya da *workfare*¹¹ mekanizmalarının harekete geçirilmesiyle gerçekleştirilir. Banka, bu önlemlerin yetersiz kalması durumunda, hanehalkının tüketimini azaltabileceğini ve emek arzını artırabileceğini dile getirmektedir (2000a: 142).

Riski Yönetme Mekanizmaları				
Amaç	İnformel mekanizmalar		Formel mekanizmalar	
	Bireysel ve hanehalkı	Grup bazında	Pazar bazında	Kamusal olarak sağlananlar
Riski azaltma	Önleyici sağlık hizmetleri	Altyapı için eylemler		Etkin makroekonomik Politika
	Göç	Ortak mülkiyet kaynaklarının yönetimi		Çevre politikası
	Daha güvenli gelir kaynakları			Eğitim ve beceri kazandırma politikası
				Kamu sağlığı politikası
				Altyapı (barajlar, yollar)
			Etkin emek piyasası politikaları	
Riski Hafifletme				
Çeşitlendirme	Ürün ve ekim alanı çeşitlendirme	Meslek birlikleri	mali kuruluşlardaki tasarruf hesapları	Tarımsal ürünlerin
	Gelir kaynaklarını çeşitlendirme	Tasarruf ve kredi birlikleri	Mikrofinans	Serbest ticaret
	Fiziki ve beşeri sermayeye yatırım			Mülkiyetin korunması
Sigorta	Evlilik ve geniş aile	Sosyal sermayeye yatırım	Yaşlılık ödeneği	Emeklilik sistemleri
	Ekilen toprağın kiraya verilmesi		Kaza, sakatlık ve diğer sigortalar	İşsizlik, hastalık, sakatlık ve diğer riskler için zorunlu sigorta
	İhtiyat stokları			
Şoklarla başetme	Mal varlıklarının satışı	Karşılıklı grup dayanışması	Mali varlıkların satışı	Toplumsal yardımlaşma
	Parasal borçlanma		Mali kuruluşlardan krediler	workfare
	Çocuk emeği			Teşvikler
	Gıda tüketiminin azaltılması			Sosyal fonlar
	Mevsimsel veya geçici göç			Nakit transferler

Kaynak: Dünya Bankası (2000a: 141).

11 "Workfare" sözcüğünün Türkçe'de tam bir karşılığı bulunmamaktadır. Bu nedenle sözcüğü çevirmeden kullanmayı tercih ettim. "Welfare"ın yerine geçen bir sözcük olma özelliği gösteren "workfare" ile hükümetin işsiz insanlara sunduğu kısa vadeli istihdam ve teknik beceri edinme olanakları anlatılmak istenmektedir. Yeni liberal politikaların sosyal güvenlik sisteminde yarattığı değişimin bir uzantısı olan bu uygulamada, sosyal güvenlik ödemeleri yerine işsizlere ya geçici istihdam olanakları tanınmakta (genellikle asgari ücretin altındaki bir ücret karşılığı) ya da teknik beceri kazandırma kursları verilmektedir.

Tablo'da da görüleceği gibi, bu üç farklı risk yönetme stratejileri, informel ve formel mekanizmalar olmak üzere iki başlık altında ele alınmaktadır. Dikkat çekici noktalardan biri, mekanizmalar açısından düşünüldüğünde, bu stratejiler arasındaki ayrımın pek de işlevsel olmadığıdır. Bir başka deyişle, riski azaltma mekanizmaları ile riski hafifletme mekanizmaları arasında ciddi bir işlevsel farklılık bulunmamaktadır. Örneğin, riski azaltma mekanizmaları arasında sayılan "önleyici sağlık hizmetleri" ile riski hafifletme stratejileri arasında sayılan "fizikî ve beşerî sermayeye yatırım" arasında; birincisinin riskin ortaya çıkma olasılığını azaltmaya yönelik, ikincisinin riskin yarattığı şoku hafifletmeye yönelik olduğu göz önüne alınırsa, bu ikisi, ayrı işlevlere sahip mekanizmalar gibi görünmemektedir.

İkinci dikkat çekici nokta, formel mekanizmalar arasında sayılan, devletin yerine getireceği hizmetlerin oldukça dar biçimde çizilmesidir. Özellikle, riski hafifletme mekanizmalarından "çeşitlendirme" bölümünde devletin sağlayacağı hizmetler arasında "ticaretin liberalleşmesi" ve "mülkiyet haklarının korunması"nın sayılması trajik-komiktir. Ama aynı zamanda bize bir gerçekliğin izlerini vermektedir. Herhangi bir ekonomik şokla karşıldığı zaman, devletin bu şokun etkilerini hafifletmek için kimlerin mülkiyet haklarını koruması gerekeceği açıktır. Bu kesim, yoksullardan çok (yani Banka'nın tanımıyla günde 1 doların altında gelire yaşayan kişi), son zamanlarda özellikle Latin Amerika'da yağma ve talan gibi örneklerine sıkça rastladığımız, yoksulluk ve açlık içindeki insanların öfkeyle yöneleceği kesim olsa gerektir. Ayrıca "ticaretin liberalleşmesi"nin, yoksulların yararına olmadığı, tam tersine yoksulluğu artırıcı bir etki yaptığı artık bilinmektedir. Ticaretin serbestleştirilmesinden önceki 1960-1980 döneminde, Afrika'da kişi başına düşen gelir sürekli artarken, 1980'den itibaren düşmeye başlamıştır. Latin Amerika'da, 1960-80 arasında ortalama gelir yüzde 73 artmışken, 1980'den sonra yüzde 6 oranında düşmüştür. Sadece bir ölçüde Asya ülkelerinde, özellikle de Güney Kore, Tayvan, Endonezya ve Çin'de, yoksulluğun azaltılmasında önemli bir aşama kaydedilmiştir; ki, bunlar, ticarete önemli sınırlandırmalar getiren ülkelerdir (MADALEY, 2000).

Riski azaltma yönetimi altında, kamu sektörüne verilen rol oldukça küçültülmüş olmanın yanısıra, kamu sektörünün yerine getirmesi gereken bazı hizmetler de, bireysel düzeyde gerçekleştirilebilecek mekanizmalara aktarılmıştır. Örneğin, önleyici sağlık hizmetlerinin nasıl bireysel ya da hanehalkı düzeyinde yerine getirileceği sorusu sorulabilir. Ayrıca, en önemli unsuru eğitim ve eğitime yatırım olan beşerî sermayenin¹² geliştirilmesi ya da beşerî sermayeye yatırım ise, yine birey ya da hanehalkının yerine getireceği mekanizmalar olarak gösterilmektedir. Oysa, bireysel düzeyde bir riski

12 Son yıllarda, kalkınma ve yoksulluğun azaltılması ile okula gitme oranı ve ortalama yaşam süresi gibi ölçütleri içeren beşerî sermaye arasındaki ilişki üzerine yapılan çalışmalar artmıştır. Beşerî sermaye ve yoksulluğun azaltılması arasındaki ilişki için bkz. (BECKER, 2002).

hafifletme stratejisi olarak gösterilen beşeri sermayeye yatırımın, asıl olarak bir kamu hizmeti şeklinde gerçekleşmesi gerekir.

Türkiye'de uygulanan Sosyal Riski Azaltma Projesi açısından önem taşıyan ve üzerinde durulması gereken bir konu da, sosyal güvenlik ağının yaratılmasıdır. Banka'nın, yoksulluğu azaltma stratejisinin önemli bir parçası olan sosyal risk yönetiminde, baş etme stratejilerinden çok, şok olasılığını ve şokun etkilerini gidermeye yönelik olan sosyal güvenlik ağının oluşturulması, 2000 Raporu'nda, "Risk Yönetiminin Geliştirilmesinde Siyasa Çözümleri" başlığı altında ele alınmıştır. Aslında, sosyal güvenlik ağının geliştirilmesi, ağırlıklı olarak, Tablo'da görüldüğü üzere, kamu sektörünün yerine getireceği formel mekanizmalar arasında sayılmaktadır: "Sosyal yardım, *workfare*, sosyal fonlar". Ancak, sosyal risk yönetimi içinde öngörülen üç strateji arasındaki işlevsel belirsizlik, hangi mekanizmaların kamu sektörü hangilerinin özel sektör ya da bireyler ve topluluklar tarafından gerçekleştirceği konusunda da kendini göstermektedir. Banka'ya göre, sosyal güvenlik ağının oluşturulması, kamu sektörü yanında, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin de katkıları ile gerçekleştirilebilecektir. Nitekim, Banka, her ülkenin "kapsayıcı bir sosyal güvenlik ağı kurma"ya ihtiyacı olmadığını; ancak, "modüler bir sistem"in oluşturulması gerektiği üzerinde durmaktadır. Bu sistem, her ülkenin karşılaşılabileceği riskler değerlendirilerek ve halihazırdaki risk yönetimi düzenlemelerini tamamlayıcı nitelikte ne tür sosyal güvenlik ağları oluşturulacağını belirleyerek gerçekleştirilecektir (WORLD BANK, 2000a: 147). Dolayısıyla, her ülke için önceden belirlenmiş, programları seçilmiş ve şekillendirilmiş bir sosyal güvenlik ağından değil; daha esnek, ülkelerin gereksinmelerine ve halihazırdaki kurumsal kapasitelerine bağlı olarak oluşturulacak bir sistemden söz edilmektedir. Banka, sosyal güvenlik ağının, bu nedenle, tek bir risk yönetme stratejisi ile değil, bunların gereksinmeye göre belirlenecek bir bileşimi ile oluşturulmasını öngörmektedir.

3. Türkiye'de Yoksulluk ve Sosyal Riski Azaltma Projesi

Türkiye, gelir dağılımı adaletsizliği ve yoksulluk konularında, yapısal uyum ve istikrar programının uygulandığı diğer ülkelerin kaderini paylaşmaktadır. BM 2002 İnsani Kalkınma Raporu'na göre, "Türkiye'de yaklaşık 13 milyon kişi günde 2 dolarla geçiniyor. Günde 1 doların altında geçinen kişi sayısı ise 1 buçuk milyonu geçiyor." Bu veriler, Türkiye'nin yüzde 18'inin yoksul, yüzde 2.5'inin ise mutlak yoksul olduğunu gösteriyor. Bu sayısal verilere göre, Türkiye'de beş kişiden biri günde iki dolarla geçiniyor (*Cumhuriyet*, 25 Temmuz 2002; *Milliyet*, 25 Temmuz 2002).

Dünya Gıda ve Tarım Örgütü'nün Haziran 2002'de Roma'da düzenlediği, "Dünya Gıda Zirvesi: Beş Yıl Sonrası" toplantısında, Türkiye'deki sivil toplum

örgütlerinin hazırladığı rapor daha hazin sonuçlara ulaşmaktadır. Aralarında Ziraat Mühendisleri Odası, Gıda Mühendisleri Odası, Ziraatçılar Derneği, Süt ve Et Üreticileri Birliği, TEMA gibi örgütlerin de bulunduğu kuruluşların hazırladığı raporda, Türkiye nüfusunun yaklaşık yüzde 15'inin günde 1 dolarlık gıda harcaması yapamadığı; gıda için günde 1 dolarlık harcama yapamayanların oranının kentlerde yüzde 10, kırsal kesimde yüzde 21'e ulaştığı belirtilmektedir. Raporda, "Türkiye'de gıdaya ulaşmada en büyük sorun, düşük gelir düzeyi ve işsizlik olarak gösterilirken, yoksulların yüzde 46'sının bir iş sahibi bile olmadığı, yüzde 53'ünün ise çalışanlar olduğu" vurgulanmaktadır (*Cumhuriyet*, 13 Haziran 2002).

Şubat 2001 ekonomik krizinden sonra uygulamaya konulan "güçlü ekonomiye geçiş programı" ile birlikte, düşük gelir grubunun yaşam koşulları daha da güçleşmiş, yoksullaşma ivmesi artmıştır. Türk-İş Araştırma Merkezi'nin yaptığı Haziran 2002 Gıda Araştırması çalışmasında, açlık sınırının (dört kişilik bir ailenin yeterli, dengeli ve sağlıklı olarak beslenebilmesi için yapması gereken asgari gıda harcamasının) 334 milyon lira olduğu, yoksulluk sınırının (dört kişilik bir ailenin, gıda yarasına kira, ulaşım, giyim, eğitim, kültür gibi temel gereksinimler için yapması gereken harcamanın) ise 1 milyarı aştığı belirtilmektedir. Oysa Nisan 2001'de aynı kuruluş tarafından yapılan bir diğer çalışmada, yoksulluk sınırı 657 milyon 650 bin olarak hesaplanmıştı (Türk-İş, 2002). Bu rakamlar bize, Türkiye'de yoksulluk sınırının hızlı bir yükseliş içinde olduğunu göstermektedir.

Şubat 2001 krizinin sonrasında işsizlik oranlarındaki artış da yoksulluğu turmandırıcı bir etki yapmaktadır. Elbette ki, işsizlik sorunu, bu ekonomik krizle birlikte ortaya çıkmış değildir. Ancak, DİE'nin "hanehalkı işgücü" verilerine baktığımızda, 2001 ve 2002 yıllarında işsizlikteki hızlı artış hemen göze çarpmaktadır. 2001 I. Dönem'de (Ocak, Şubat, Mart) işsiz sayısı 1 milyon 806 bin, işsizlik oranı yüzde 8,3 iken bu oranlar, 2001'in IV. Döneminde (Ekim, Kasım, Aralık) 2 milyon 335 bin ve yüzde 10,6'ya yükselmiştir. DİE'nin 2002 I. Dönem geçici sonuçlarına göre ise, işsiz sayısı 2 milyon 462 bin, işsizlik oranı yüzde 11,8'dir (DİE, 2002). İşsizliğin, önümüzdeki yıllar itibarıyla artacağı öngörüsünde bulunabiliriz. Çünkü, yapısal uyumun içerdiği ve IMF ile DB'nin ısrarla üzerinde durduğu "kamu sektörü reformu" nun bir parçası da kamuda istihdamın azaltılmasıdır. IMF'nin İcra Direktörleri Kurulu'na sunulan son Niyet Mektubu'nda, "gönüllü emeklilik teklifleri ve sadece gerekli görüldüğü takdirde işten çıkarmalar vasıtasıyla, Haziran sonuna kadar fazla işçi sayısı(nun) üçte bir oranında ve 2002 Ekim sonuna kadar kümülatif olarak üçte iki oranında" azaltılacağı; "2003 Haziran sonuna kadar, kalan fazla istihdam(ın) aşamalı olarak" azaltılacağı; "fazla istihdamı azaltmaya yönelik bu hedef uyarınca hiçbir yeni işe alma" izin verilmeyeceği ve "boşalan kadroların süratli bir biçimde iptal" edileceği ifade edilmektedir (*Anka Ekonomi Bülteni*, 2002:18).

Gelir dağılımı açısından bakıldığında da, Türkiye'de toplumsal sınıflar arasında olduğu kadar bölgeler arasında da derin bir uçurum göze çarpmaktadır. "Gelişkin Batı'da nüfus başına gelir yüksek ve Doğu'ya doğru azalış gösteriyor. Örneğin, Kocaeli'de 1995 rakamlarıyla kişi başına gelir 7350 doları, İzmir'de 4093 doları, İstanbul'da 4037 doları bulurken, Muş, Ağrı, Bitlis gibi yoksul yörelerde 600-700 dolar dolaylarında. Bu haliyle bu iller Afrika'nın Senegal'i, Sudan'ı ile aynı kategorideler" (SÖNMEZ, 1999:144). Yine, bölgesel düzeyde bakıldığında, bölge içi gelir dağılımı eşitsizliğinin en fazla olduğu bölge Marmara Bölgesi; gelir dağılımı eşitsizliğinin en az olduğu bölgeler Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'dir (SÖNMEZ, 1999: 145).

TÜSİAD'ın, 6 Aralık 2000 tarihinde kamuoyuna açıkladığı, "Türkiye'de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk-Avrupa Birliği ile Karşılaştırma" başlıklı raporda, gelir dağılımı bakımından Türkiye'nin Avrupa Birliği ülkelerinden çok daha eşitsiz bir yapıya sahip olduğu vurgulanmaktadır. Rapor'a göre, Türkiye gelir dağılımı eşitsizliğinde, Avrupa Birliği ülkeleri içinde en eşitsiz yapıya sahip Portekiz'i bile geride bırakmaktadır. "Türkiye Portekiz'den, Gini katsayısına göre yüzde 28, Theil indeksine göre de 123 kat daha eşitsiz bir gelir dağılımına sahip" (*Hürriyet*, 7 Aralık 2000).

DB'nin, Sosyal Riski Azaltma Projesi için yaptığı ön çalışma da, yoksulluğun Türkiye'de ciddi bir boyuta ulaştığını göstermektedir. Bu ön çalışmanın sonuçlarını, projenin kapsamı içinde ele almak yararlı olacaktır.

3.1. Projenin Gerekçelenirilmesi: Türkiye Üzerine Saptamalar

Projenin dayandığı yoksulluk araştırmasını yönlendiren temel düşünce, Türkiye'de Şubat 2001'de yaşanan ekonomik krizin, yoksulların kendi başlarına üstesinden gelemeyeceği bir sosyal risk ortamı yaratmış olmasıdır. Krizin, sosyal ve yoksulluğu artırıcı etkileri açıklanırken, işten çıkarmaların, yükselen fiyatların, hanehalkı gelirini azaltan negatif ekonomik büyümenin, yoksulluk riskindeki artışın en başta gelen hissedilir etkiler olduğu belirtilmektedir. Banka'nun yürüttüğü yoksulluk araştırmasına göre, kırsal kesimdeki topraksız köylüler, informel iş olanaklarındaki azalıştan etkilenmektedir. Bu sorun, ayrıca, kentli yoksulları da ilgilendirmektedir. Benzer şekilde, toprak sahibi yoksullar da, enflasyon nedeniyle artan girdi maliyetlerinden dolayı mağdur durumdadır (WORLD BANK, 2001 PID: 1; PAD: 14).¹³

13 Projenin metni, Dünya Bankası'nun internet sayfasından alınmıştır. İnternet sayfasında projeye ilişkin iki metin bulunmaktadır. Birincisi, projenin onaylanan metni, ikincisi ise, proje hakkında bilgi verir nitelikte olan daha kısa bir metindir. Burada, her ikisinden de yararlanılmıştır. Birincisi PAD (*Project Appraisal Document*), İkincisi ise PID (*Project Information Document*) olarak referanslarda yer almaktadır.

3.1.1. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Ağının Yetersizliği

Projenin gerekçelendirilmesindeki ikinci saptama, Türkiye'de, işsizlik ve yoksulluk risklerini azaltacak bir sosyal güvenlik ağının bulunmamasıdır. Banka'ya göre, Türkiye'nin sosyal güvenlik sistemi, korunmasız gruplara yarar sağlayamamaktadır. Türkiye'nin sosyal güvenlik sistemindeki boşluklar şöyle sıralanmaktadır:

- Türkiye'de işsizlik yardımı uygulaması son zamanlarda benimsenmiştir. Ancak, işsizlik yardımı 2002 yılından itibaren uygulamaya konulacağı için, ekonomik krizler veya reformlar sonucu işsiz kalanlar, bu tarihe kadar işsizlik yardımından yararlanamayacaklardır.¹⁴

- Türkiye'de sosyal yardımlar kapsayıcı değildir; *ad hoc*, düzensiz ve sınırlıdır; yeterli kaynağa dayanmamaktadır.

- Ekonomik reformlardan doğrudan etkilenen yoksullara yönelik yardımlar (nakit transferi gibi) yoktur. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Vakıfları ya da Sosyal Hizmet ve Çocuk Esirgeme Kurumu gibi kuruluşların yaptıkları yardımlar, *ad hoc* yardımlar olmakla sınırlıdır. Ayrıca, diğer Batı ve Doğu Avrupa ülkelerinde bulunan, "evrensel çocuk aylığı" gibi başka nakit transferleri de yapılmamaktadır. 1994 Yaşam Standartları Değerlendirmesi, Türkiye'de çocuk sahibi olmanın yoksulluk riskini arttırdığını ortaya koymuştur. Bütün yaş grupları açısından değerlendirildiğinde, 10 yaşın altındaki çocuklar, en yüksek yoksulluk riskine sahiptir (WORLD BANK, 2001 PID: 3-4; PAD: 16-18).

3.1.2. Beşeri Sermayenin Yok Olma Tehlikesi

Projenin gerekçelendirilmesinde, Türkiye'ye ilişkin üçüncü saptama, "beşeri sermayenin korunması için sosyal güvenlik ağının kullanılması" gerekliliğidir. Çünkü, Türkiye'nin sosyal göstergeleri diğer "orta gelir düzeyindeki ülkeler" ile karşılaştırıldığında durum hiç de iç açıcı değildir. "Türkiye'de özellikle çocuk ve anne ölüm oranları, bir orta gelir ülkesi için oldukça yüksektir ve kadın okur yazarlık oranı, karşılaştırma grubu içindeki diğer ülkelere göre (Tunus dışında) düşüktür"¹⁵ (WORLD BANK, PID: 4).

Türkiye'de beşeri sermayenin ciddi bir "çöküş tehlikesi" içinde olduğu, proje gerekçelendirilirken, üzerinde sık sık durulan bir konudur. Hatta, beşeri

14 Proje, 2001 yılında hazırlanmış olduğu için, 2002 yılından ilerideki bir tarih olarak söz edilmektedir. Türkiye'de işsizlik sigortası, 1 Şubat 2002 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanmıştır.

15 8 Eylül Dünya Okuma Günü dolayısıyla açıklanan, Türkiye'deki kadın okur-yazarlık oranları çarpıcıdır: "Türkiye'de her dört kadından biri, İstanbul'daki her yedi kadından biri okuma yazma bilmiyor." Şırnak'ta okuma yazma bilmeyen kadın oranı ise yüzde 80 (Cumhuriyet, 8 Eylül 2002).

sermayenin "çöküşü", projenin oluşturulmasındaki ana neden olarak sunulmaktadır diyebiliriz. Proje için yapılan sosyal değerlendirmelerde, ekonomik krizler nedeniyle, yoksulların çocuklarını okula yollayamadıklarının belirlendiği ifade edilmektedir. Bunun nedenlerinden birinin, 2000-2001 öğretim yılında, bazı devlet okullarının istediği 20 milyon lira kayıt ücreti olduğu belirtilmektedir. Kırsal kesimde de benzer bir sorunla karşı karşıyadır yoksullar: Aileler, çocuklarına özellikle ayakkabı ve kışlık giysi alamamaktan yakınmaktadır. Ayrıca, yoksul aileler, önleyici sağlık hizmetlerinden yeterince yararlanamaz durumdadır.

Proje için yapılan sosyal değerlendirmede, Türkiye'deki beşeri sermayenin çöküşünü hızlandıran nedenlerden biri olarak da, "en yoksul" ailelerin, yoksullukla bir *baş etme* aracı olarak "çocuk emeği"ne dayanıyor olması gösterilmektedir. Sinop'un Durağan ilçesinde, aileler, 9 yaşındaki erkek çocuklarını, tarımsal alanlarda düşük ücret karşılığı çalıştırılabilmektedir.¹⁶ Büyük şehirlerde, çocuklar informel sektörde çalışmakta; İstanbul, Gaziantep, Diyarbakır gibi şehirlerde ise, çok sayıda sokak çocuğuna rastlanmaktadır.

Türkiye'de yoksulların krizlerle *baş etme stratejilerinden* biri de, "gıda tüketimi alışkanlıklarını değiştirmeleridir". Banka'nun yaptığı araştırmada, yoksul ailelerin, özellikle, et, taze sebze ve meyve, çay gibi gıdalarda ciddi kısıntıya gittikleri sonucuna ulaşılmıştır. Kısılan gıdalar, ekmele ikame edilmektedir (WORLD BANK, 2001 PAD: 14,15).

3.1.3. Türkiye'de Kimler Korunmasızdır?

Banka'nun yaptığı araştırmaya göre, Türkiye'de, özellikle kırsal alanda yaşayan ve evin gelirini sağlayan "koca"nın ölmüş, sakatlanmış, ya da askeri hizmet sırasında kaybolmuş olduğu çok çocuklu aileler, özellikle de kız çocuğuna sahip olanlar, aşırı yoksulluk riski altındadır. Risk altında olan ya da korunmasız tanımı içine giren diğer gruplar, şehirlere son zamanlarda göç edip de gecekondu bölgelerinde yaşayanlar ve hiçbir sosyal güvenceye sahip olmayan yaşlı bekarlardır.

Mart 2001'de, 1994 hanehalkı verileri kullanılarak, Şubat 2001 mali krizinin, "refahın bölüşümü" üzerindeki etkisinin bir simülasyonu yapılmıştır. Bundan amaç, en korunmasız hanehalkının özelliklerini saptamaktır. Bu simülasyon, mali krizin bir sonucu olarak artan yoksulluğun şu temel özelliklerini göstermektedir:

16 Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 1999'daki Çocuk İşçiliği Anketi'ne göre, Türkiye'de yaklaşık bir buçuk milyon çocuk çalışıyor. İstihdam içindeki yapı yüzde 7.5 olan çocukların büyük çoğunluğu tarım kesiminde çalışıyor.

- Çok çocuklu ailelerin yanı sıra tek ebeveynli aileler de yüksek faiz oranlarından ve gıda yoksulluğundaki artıştan en fazla etkilenen kesim olarak görünmektedir.
- İşsizliğin artışı, çok çocuklu aileleri haddinden fazla etkilemektedir.
- Orta eğitim düzeyine sahip olanların korunmasız olma olasılıkları fazladır; fakat, gıda yoksulluk sınırının hâlâ yukarisındadırlar. Ancak, en az eğitim düzeyine sahip olanlar, gıda yoksulluğuna en fazla eğilimi olan kesimdir.
- Şehirli nüfusun, gıda yoksulluğuna düşme riski daha fazladır; çünkü, parasal gelirini destekleyici yardımlara ulaşabilme olanağı daha azdır (WORLD BANK, 2001 PAD: 15).

3.1.4. Hükümetin Kirize ve Yoksulluğa Karşı Tepkisi

Projenin ön çalışmasını oluşturan, Türkiye ile ilgili sosyal değerlendirmelerin yer aldığı kısmın en sonunda, hükümetin uygulamaya koyduğu yapısal reform paketinin ekonomiyi gerilemekten kurtaracağı, büyümeyi sağlayacağı ve son kertede işsizliği ve yoksulluğu azaltacağı söylevine devam edilmektedir. Ayrıca, yoksulluğu dolaylı yoldan azaltacak bir değişken olarak Banka tarafından son zamanlarda sürekli vurgulanan kamu sektörü reformu, özellikle de yolsuzluğun ortadan kaldırılması, burada da yinelenen temalardır. Vurgulanması gereken noktalardan biri de, Türkiye'de sağlık ve eğitime yönelik kamu harcamalarının artırılması gerektiği; aksi takdirde, beşeri sermayenin büyük zarar göreceği ve uyum politikasının bütün yükünün yoksulun sırtına bineceği yönündeki uyarıdır. Oysa, yapısal uyum programının vazgeçilmezlerinden olan kamu harcamalarının azaltılması şartının, GOÜ'lerde, sağlık ve eğitim harcamalarının azalması yönünde de sonuçlandığı bilinmektedir. Proje kapsamında belirtilmesi gereken, ama Banka'nın genel retoriğinde de geçerli olan unsur, yoksulluğun nedeni olarak yapısal uyum programının değil, sanki bu programdan sapmalar sonucu ortaya çıkan ekonomik krizlerin gösterilmesi ve Banka'nın, hem "sapma"yı düzeltmek hem de "sapmanın sosyal etkileri"ni hafifletmek için yetişen bir "kurtarıcı" rolüne bürünmesidir. 2000/2001 Dünya Kalkınma Raporu ile ilgili kısımda da işaret edildiği gibi, ekonomik krizlerin faturası, hükümetlere çıkarılmaktadır. IMF ve DB, uygulanan programların başarısız olmasının nedenini, programın kendinde değil, uygulayıcılarında görmek istemektedir.

Son olarak, Türkiye'de hükümetin sosyal güvenlik ağını güçlendirmek ve bu yönde sosyal güvenlik sisteminde reform yapmak için çalıştığı belirtilerek, hükümetin son zamanlardaki uygulamaları üzerinde durulmaktadır. Sosyal güvenlik reformunun ilk aşaması, emeklilik sisteminin değiştirilmesidir. Bu değişiklik emeklilik yaşının yükseltilmesini de içermektedir.

Sosyal güvenlik sistemindeki reform stratejisinin ikinci aşaması, 2001'de planlanmıştır. Bu plan doğrultusunda, Banka, emeklilik sisteminin sağlık sigortası sisteminden ayrılmasının ve işsizlik sigortası gibi uygulamaların hedeflendiğini belirtmektedir. Üçüncü aşama, bireysel emeklilik şemasına destekleyici, tamamlayıcı bir çerçeve sunmaktır.¹⁷ Bütün bu reformlar, hem kamuda istihdam edilenlerin azaltılmasını hem de sosyal güvenlik sisteminin aşama aşama özel sektöre devredilmesini amaçlamaktadır. Özel sektörün yanında, sivil toplum örgütleri de devreye sokulacaktır. Devletin oluşturduğu ve uyguladığı sosyal politikanın yerine yoksullukla mücadele stratejisi ile birleşmiş, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle bütünleşmiş bir "sosyal güvenlik sistemi" ikame edilmektedir.

3.2. Sosyal Riski Azaltma Projesinin Amacı

Projenin "amaçlar" kısmında SRAP'ın amacının, Türkiye'de kısa ve orta vadede yoksulluğun azaltılmasına katkıda bulunmak olduğu söylenmektedir (PAD: 43). Bu amaç doğrultusunda, hedefler şöyle sıralanmaktadır:

- i. Krizden etkilenen yoksullara doğrudan acil gelir desteği sağlamak (*sosyal riski hafifletme*).
- ii. Yoksula sosyal hizmet ve yardım götürecekt olan devlet kurumlarının sosyal kapasitesini artırma (*sosyal risk yönetimi*).
- iii. Temel sağlık ve eğitim hizmetlerinde kullanılma şartına bağlı kalınarak, nüfusun en yoksul yüzde 8'ini hedefleyen temel bir sosyal yardım sistemini uygulama (*sosyal riski hafifletme ve engelleme*).
- iv. Yoksullar için gelir ve istihdam yaratıcı fırsatları artırma (*sosyal riski azaltma*) (WORLD BANK, 2001 PID:5 ; PAD: 1).

Görüldüğü üzere, projenin amaçları, 2000 Raporu'nda dile getirilen sosyal risk yönetimi stratejileri ile uyumludur. Bu stratejiler temelinde, Banka'nın katkısı hem finansörlük hem de danışmanlık şeklinde gerçekleşmektedir.¹⁸

17 "Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu Tasarısı", 28 Mart 2001'de TBMM Genel Kurulu'nda kabul edildi. Yasa, 7 Nisan 2001'de Resmi Gazete'de yayımlandı (Sayı: 24366). 7 Ekim 2001'de ise yürürlüğe girdi. SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un oluşturduğu sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı olarak düşünülen bireysel emeklilik sisteminde, katılımcıların katkı paylarıyla "Emeklilik Yatırım Fonu" oluşturulması ve katkı paylarının bu fonda değerlendirilmesi öngörülmektedir. Bu yolla, emeklilik döneminde ek bir gelir sağlanarak, bireylerin refah düzeylerinin yükseltilmesinin amaçlandığı belirtilmektedir. Katılımcılar, sisteme giriş tarihinden itibaren en az 10 yıl sistemde kalmak koşuluyla, 56 yaşını doldurduktan sonra emekli olmaya haz kazanabilecektir (belgenet, 2002).

18 Projenin uygulanması ile ilgili 13 kamu kurumunun yanı sıra, 2 üniversite (ODTÜ, Hacettepe) ve beş gönüllü kuruluşun (AÇEV, ÇYDD, Anadolu Kalkınma Vakfı, Kadın Emeginin Değerlendirme Vakfı ve Eğitim Gönüllüleri Vakfı) katılımı ile bir "danışma kurulu" oluşturulduğu belirtilmektedir (Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü; 2002).

3.3. Projenin Uygulama Planı ve Uygulamada Geline Aşama

Sosyal Riski Azaltma Projesi, "hızlı yardım, şartlı nakit transferi, kurumsal geliştirme ve yerel girişimler" olmak üzere, birbirini tamamlayan dört bileşenden oluşmaktadır.

3.3.1. Hızlı Yardım Bileşeni

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının, yoksul ailelere yönelik yardım programlarını desteklemek amacıyla planlanmıştır. Özellikle ekonomik krizden etkilenen ailelere, 2001 yılı içinde eğitim, gıda, yakacak ve sağlık yardımları şeklinde ulaştırılması amaçlanmıştır. Proje için DB'nin sağladığı 500 milyon dolarlık kredinin, 100 milyon dolarlık kısmı hızlı yardım bileşeni için ayrılmıştır (WORLD BANK, 2001 PID:5; PAD: 23).

Hızlı Yardım Bileşeni, Devlet Bakanı Hasan Gemici'nin, 14 Temmuz 2001 tarihinde Vakıflara gönderdiği genelge ile yürürlüğe girmiştir. 2001 yılında yapılacak sosyal yardımları kapsamakta ve dört bölümden oluşmaktadır:

- i. Eğitime Katkı Yardımı
- ii. Sağlık Yardımı
- iii. Yakacak Yardımı
- iv. Gıda Yardımı

Hızlı Yardım Bileşeni genelgesinde, 1 milyon 50 bin öğrenciye okullar açılırken 50 milyon lira, daha sonra da 30 milyon lira yardım yapılacağı; yardımların kadının aile içindeki statüsünün yükseltilmesi amacıyla annelere verileceği belirtilmiştir. Yardım verilecek öğrencilerin saptanmasının, il/ilçe Milli Eğitim Müdürlüğü'nün yapacağı çalışma sonucu, Vakıf mütevelli heyeti tarafından yerine getireceği söylenmiştir (*Hürriyet*, 15.08.2001)

Projenin, basında daha çok yer alan ve kamuoyuna yansıyan kısmı, hızlı yardım bileşeni kapsamında yapılan yardımlardır. Bakan Hasan Gemici, öğrenci başına 50 milyon olan yardımın, aynı olarak (kitap, kurtasiye, önlük, forma, çanta, mont) dağıtılacağını belirtmesine rağmen, Kars'ın Sarıkamış ilçesinde yardımların dağıtılması sırasında ortaya çıkan bir dayak olayı¹⁹, bu yardımın nakdi olarak da verildiğini göstermektedir. Eğitim yardımı için okula devamlılık şartı aranmıştır. Bu şartları yerine getirmeyen ailelerin, sosyal yardımlarının kesileceği Bakan Gemici tarafından dile getirilmiştir (*Radikal*, 16 Temmuz 2001). Eğitim yardımı konusunda basına yansıyan konulardan biri de, Dünya Bankası'nın bu yardımların "babalar" tarafından iyi kullanılmadığını saptaması

19 Paranın dağıtımı sırasında, İlköğretim Okulu 5. sınıf öğrencisi Nilüfer Polat, "Paraları hep köyün zenginlerine veriyorsunuz?" diye itirazda bulunduğu; bunun üzerine okul müdürü tarafından hep dövüldüğü haberleri basına yansımıştır (*Radikal*, 1 Kasım 2001).

(Ortadoğu Teknik Üniversitesi'nin 2 bin örneklem üzerinde yaptığı araştırma sonucuna dayanarak) üzerine, yardımların "annelere" verilmesinin kararlaştırılmasıdır. Yeni sağlık ve eğitim yardımlarının, bu araştırmadan sonra, anneler adına bankada açılan hesaba yatırılacağı belirtilmiştir (*Milliyet*, 24 Mart 2002).

Hızlı yardım bileşeninin içerdiği yardımlardan olan yakacak yardımı için de, Bakan Gemici, 26 Temmuz 2001 tarihinde düzenlediği bir basın toplantısında, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'ndan, 400 bin aileye toplam 40 trilyon lira yakacak yardımının yapılacağını belirtmiştir (*Akşam*, 27 Temmuz 2001). Ayrıca, yaklaşık 600 bin aileye 24 trilyon liralık gıda yardımı yapılacağı bildirilmiştir. Gıda yardımının bir parçası olan "Her Gün Bir Milyon Çocuğa Süt" kampanyasına 26 Şubat 2002'de başlanmıştır. Süt dağıtımı ile projenin birinci aşaması olan hızlı yardım bileşeni tamamlanmıştır.²⁰

3.3.2. Şartlı Nakit Transferi

Projenin bu bileşeniyle, nüfusun en yoksul yüzde 8'inin²¹ hedefleyen bir sosyal güvenlik ağı oluşturulması amaçlanmaktadır. Bu amaç çerçevesinde, ailelere, çocuklarını okula göndermeleri ve onların temel sağlık ve beslenme ihtiyaçlarını sağlamaları koşuluyla, nakit yardımlar yapılması öngörülmektedir. Şartlı Nakit Transferi'ne projeden ayrılan kaynak, 480 milyon dolardır. Bunun, 260 milyon dolarlık kısmı Dünya Bankası'nın verdiği krediden karşılanmaktadır (WORLD BANK, 2001 PID: 6; PAD: 23).

"Bu kapsamda, 0-6 yaş grubu arasındaki çocuklara beslenme sağlık yardımları, çocukların düzenli aşı ve sağlık kontrolleri şartına bağlı olarak; eğitim yardımları ise Milli Eğitim Bakanlığı mevzuatı içinde okula devam şartına bağlı olarak" yapılacağı belirtilmiştir (SYDTF, 2002a: 2).

Şartlı Nakit Transferi'nin yöneleceği hedef kitlenin belirlenmesi için Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nce Hanehalkı Araştırmaları yapılmıştır.

Şartlı Nakit Transferi, 2002 yılının Mart ayında başlatılmıştır. 1 milyon kişinin yararlanacağı belirtilen yardımın, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı aracılığıyla ailelerin ilk çocuklarına 12 milyon, ikinci çocuklarına 10 milyon, üçüncü çocuklarına ise 8 milyon şeklinde dağıtılması planlanmıştır. Ayrıca annelere, 10 milyon lira ödeneceği belirtilmiştir. "Şartlı Destek Projesi" olarak da adlandırılan bu yardımlar, önce Kahramanmaraş Gökusu, Gaziantep Yavuzeli, Sinop Durağan, Ankara Keçiören, Çankırı Merkez ve Karadeniz

20 Kampanya'nın birinci gününde, İstanbul'da 525 bin öğrenciye süt dağıtılmıştır. Diyarbakır'da ise 40 okulda 75 bin öğrenciye dağıtım yapılmıştır. 27 Şubat 2002 tarihinde yapılan dağıtımda, süt kolilerinin üzerinde üretim tarihi olarak 27 Şubat 2002'nin yazması basına konu olmuştur (*Milliyet*, 27 Şubat 2002).

21 Genelge'de bu oran yüzde 6 olarak belirtilmiştir.

Ereğlisi'nde başlatılmış ve 2 yıl içinde tüm Türkiye'ye yayılması öngörülmüştür (*Milliyet*, 27 Şubat 2002).

3.3.3. Kurumsal Geliştirme Bileşeni

SRAP'ın bu bileşeninde, yoksullar için sosyal güvenlik ağı geliştirmekle yükümlü kamu kuruluşlarının kurumsal kapasitesinin geliştirilmesi hedeflenmektedir. Bu kurumlar arasında, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Vakıfları, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Devlet İstatistik Enstitüsü yer almaktadır. Bu bileşene, proje kaynağından ayrılan pay 36.54 milyon dolardır; bu miktarın 31.90 milyon doları Dünya Bankası kredisinden karşılanmaktadır (WORLD BANK, PID: 6; PAD: 23)

Proje kapsamında, bu kurumların "teknik altyapılarının geliştirilmesi, hızlı ve etkin çalışabilmeleri için gerekli yazılım ve donanımın çağın gerektirdiği şartlara uygun olarak sağlanması, çalışan personelin eğitilerek niteliklerinin artırılması, uzman personel desteği sağlanarak izleme-değerlendirme aktivitelerinin geliştirilmesi, araştırma-geliştirmeye (ARGE) yönelik faaliyetlerinin artırılması, yapılan çalışmalar ile ilgili kamuoyunun bilgilendirilmesi vb. öngörülmektedir" (SYDTF, 2002a: 2).

Kurumsal Geliştirme Bileşeni de 2002 yılında başlatılmıştır.

3.3.4. Yerel Girişimler Bileşeni

Yerel Girişimler Bileşeni de 2002 yılında başlatılmıştır. Projenin bu bölümü için ayrılan kaynak, 127.34 milyon dolardır; Banka, bu miktarın, 103.10 milyon dolarını karşılamaktadır (WORLD BANK, 2001 PID: 6; PAD: 24, 27-29.). Bu bileşen kapsamında Türkiye'nin en yoksul yüzde 36'lık kesiminin desteklenmesi hedeflenmektedir. "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının ilgili kamu kuruluşları, üniversiteler, sivil toplum örgütleri, uzman kişi ve kuruluşlarla işbirliği yaparak toplum kalkınmasına yönelik projeler uygulanması, istihdam olanaklarının genişletilmesi ve yoksulluğun azaltılması" şeklinde amacı belirlenen Yerel Girişimler Bileşeni, "dört alt-bileşen"den oluşmaktadır:

- Yoksullar için gelir getirici mikro ölçekli alt projeler
- Kadın ve işsiz gençler için istihdam edilebilirlik eğitimleri
- Toplum yararına işler için geçici istihdam olanakları
- Toplum merkezleri aracılığıyla kimsesiz çocuklar, engelliler, yaşlılar ve yoksullara sağlanan düşük maliyetli sosyal hizmetlerin yaygınlaştırılması (SYDTF, 2002b: 5).

Yerel girişimler bileşeni çerçevesinde, yoksullar için gelir getirici projelerde yer alacak her kişi için bin dolar, istihdam eğitimi için yapılacak başvurulara 10 bin dolar, toplum merkezleri ile ilgili projelere de 50 bin dolara kadar yardım yapılması öngörülmüştür (*Milliyet*, 27 Şubat 2002).²²

4. Değerlendirme ve Sonuç

Sosyal Riski Azaltma Projesi, Türkiye'de ciddi bir ekonomik kriz sonrasında "sosyal patlama" riskinin en fazla telâfuz edildiği bir ortamda uygulamaya konulmuştur. Ancak, bu projenin sadece ekonomik krizin sonuçlarını, özellikle de yoksullar üzerindeki olumsuz etkilerini hafifletmek için şekillendirilen bir proje olduğunu söylemek yanlış olacaktır. Bu projenin, genel olarak IMF ve Dünya Bankası programlarının yarattığı muazzam eşitsizlik ve yoksulluk sorunlarını bir ölçüde de olsa "gidermek" amacıyla, gelişmekte olan ülkelerin bir çoğunda uygulanan projelerle yakın bir benzerliği vardır. Bu ülkelerde uygulanan istikrar ve yapısal uyum programlarının gereği olarak, kamu sektöründe çalışanların işten çıkarılmaları, sosyal güvenlik sisteminin ortadan kaldırılması, daha önce devlet eliyle sağlanan güvencelerin yok olmasına neden olmaktadır. Dünya Bankası, Türkiye'de SYDTF, Brezilya'da "Acil Toplumsal İhtiyaçlar Fonu", Hindistan'da "Ulusal Yenilenme Fonu", Bolivya'da "Acil Sosyal Fonu" gibi kuruluşlar aracılığıyla, yapısal reformların "tamamlayıcı" bir parçası olarak yoksulluğu azaltma projelerini uygulamaya koymaktadır.²³ 2000 Raporu'nda da yoksulluğu azaltma programında devletin yerine getirdiği yükümlülüklerden biri olarak sosyal fonlardan söz edilmekte ve çoğu Latin Amerika'da ve Sahra'nın Güneyindeki Afrika'da olmak üzere 50'ye yakın gelişmekte olan ülkede bu niteliklerdeki fonların kurulmuş olduğu belirtilmektedir (WORLD BANK, 2000a: 155). Dünya Bankası'nın bu sosyal fonlar aracılığıyla geliştirdiği yoksulluğu azaltma projelerinin, bir sosyal güvenlik ağına oluşturulması amacını taşıdığı ileri sürülmektedir. SRAP da bu genel eğilimin dışına taşmamaktadır. Dünya Bankası'nın büyük bölümünü finanse ettiği projenin amacı, daha önce de belirtildiği gibi, kendi ifadelerine göre bir sosyal güvenlik ağına sağlanmasıdır. Zaten, Banka, yoksullukla mücadele programı çerçevesinde verdiği yardımları daha çok bir sosyal güvenlik ağı oluşturmak yönünde kullandırmaktadır (ŞENSES, 2001: 266). Bu açıdan bakıldığında, projenin adında ve içeriğinde "sosyal risk" deyiminin

22 Yerel girişimler bileşeni kapsamında, Karadeniz'deki illerden başlanarak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına verilen eğitim çalışmalarının devam ettiği; kendilerine ulaşan projelerin olduğunu, fakat henüz hiçbir projenin kabul edilmediği; eğitim çalışmaları tamamlandıktan sonra projelerin onaylanacağı belirtilmiştir (Yerel Girişimler Koordinatörü ile yapılan görüşme, 13 Eylül 2002).

23 Brezilya ve Hindistan için bkz. (CHOSSUDOVSKY, 1997: 153, 223), Bolivya için bkz. (GRAHAM, 1992). Bolivya'da 1987 yılında oluşturulan Acil Sosyal Fonu, en fazla bilinen ve tartışılan fon olmuştur. Sosyal Fonlar için ayrıca bkz. (UNDP, 1998: 60-62).

kullanılması anlamlıdır. 2000 Raporu'nda ve projede, yoksullar için bir sosyal güvenlik ağının oluşturulmasında, yoksulların durumunu iyileştirmekten çok, yoksulların "iyi durumda olanlar" için bir tehlike oluşturmasını engelleme amacı ön plana geçmektedir. Son zamanlarda, yoksulların tepkilerinin bir "patlama" noktasına gelmesi durumunda, "sosyal risk"ten söz edilmeye başlanmıştır. "Sosyal patlamalar" ise genellikle örgütlü, siyasal başkaldırıları değil; anlık, tepkisel ve en önemlisi özel mülkiyeti yani "varsıl" olarun malvarlığını tehdit eder şekilde anlaşılmaktadır.

SRAP, bir sosyal yardım projesidir. Özellikle ilk iki aşaması; yani hızlı yardım bileşeni ve şartlı nakit transferi, yoksullukla "dolaysız" mücadele yöntemidir. İngiltere'deki Yoksul Yasaları'ndan başlayıp, tarih içinde yoksullara yapılan sosyal yardımların sonuçları açısından bakıldığında, bu yardımların yoksulluğu ortadan kaldırmadığı bilinen bir gerçektir. Fakat, burada üzerinde durulması gereken nokta, daha önce bir "hak" niteliğinde olan ve devletin yerine getirmesi gereken hizmetlerin, şimdi bu tür projeler yoluyla birer "yardım" niteliğine büründürülmüş olmasıdır. Biraz daha ileri gidersek, daha önce, kamu sektöründe çalışan ve sosyal haklarını örgütlü siyasal eylemleriyle talep eden işçiler varken, şimdi, işlerinden edilmiş, "işsiz ve yoksul" kategorisine dahil edilmiş ve "yardıma muhtaç" görülerek, aynı ve nakdi yardımlar yapılan ya da geçici işlerde çalıştırılan insan kümeleri ortaya çıkmaktadır; çıkacaktır da. Bu nedenle, SRAP'ın yardımlarının ne kadar etkili olduğu ve "gerçek yoksullara" ne derece ulaştığı gibi soruları sormadan önce, yeni bir sosyal ve siyasal yapılanmanın bir parçası olduğu belirlenmeli ve bunun üzerinden değerlendirilmelidir. Bu açıdan, SRAP'ın son aşaması olan "yerel girişimler bileşeni", yoksullara ve işsizlere, geçici istihdam olanakları sağlamayı, yoksullar için gelir getirici mikro projeler oluşturmayı amaçlarken, sırtını daha çok "sivil toplum"a dayadığı için bundan sonraki uygulamalarıyla ayrı bir çalışmayı hak etmektedir.

Aslında, yoksullukla mücadele programlarının baş mimarı Dünya Bankası'nun yoksulluğu ortadan kaldırmak gibi bir hedefi yoktur; doğası gereği de olamaz. Bu nedenle yoksulluğu "azaltma" ya da "hafifletme" sözcükleri tercih edilmektedir. Fakat, sadece sözcükleri açısından değil, özellikleri açısından da ele alındığında, yoksullukla mücadele programının, yoksulluğu hafifletmeyi amaçlayan bir program olmaktan öte, esas itibarıyla bir "siyasi program" olarak görülmesi gerekir. 1970'lerde McNamara'nın başkanlığı döneminde uygulanan yoksullukla mücadele programı ile günümüzdeki arasında, Dünya Bankası'nın bütün o yoksulluk üzerine geliştirdiği; nicel verilerle donatarak "bilimsel", katılımcı kavramlarla bezeyerek "demokratik" bir görünüm verdiği raporlarına rağmen, siyasal perspektif ve amaç açısından ciddi bir fark bulunmamaktadır. McNamara döneminde, yoksulluk programlarının hedef kitlesi "küçük çiftçi"ydi. Bu toplumsal tabaka, "kırsal kesimde radikal sosyal değişimlerin önündeki bir bariyer" (BELLO vd., 1994: 13) gibi tasarlanarak destekleniyordu.

DB'nin bu dönemde, kırsal kesime yönelik kredilerinin büyük bir artış göstermesi rastlantı değildi. Yoksulluğu azaltma programı arkasındaki bu siyasi amacın bugün için değişmiş olduğunu söylemek zor görünüyor. Ayrıca hemen sormak gerekir: DB'nin yaklaşık otuz yıldır gündeminde olan yoksullukla mücadele programı, kırsal kesimde ve kentlerde şimdiye kadar "sosyal riski" azaltma yolunda herhangi bir etkiye bulunmuş mudur?

Kaynakça

ANKA EKONOMİ BÜLTENİ, 6 Şubat 2002.

BECKER, G.S. (2002), "Human Capital and Poverty Alleviation," (<http://www.worldbank.org/http/extdr/hnp/hddflash>).

BELGENET (2002), "Bireysel Emeklilik Yasası Ne Öngörüyor?," (<http://www.belgenet.com/eko/bireysel>).

BOER, L. (2001), "Attacking Poverty: Rediscovering the Political Economy," *Third World Quarterly*, 22/2: 283-289.

CHOSSUDOVSKY, M. (1998), *Yoksulluğun Küreselleşmesi* (İstanbul: Çivi Yazıları).

DİE (Devlet İstatistik Enstitüsü) (2002), (<http://www.die.gov.tr>).

GRAHAM, C. (1992), "The Politics of Protecting the Poor During Adjustment: Bolivia's Emergency Social Fund," *World Development*, 20/9:1233-1251.

İNSEL, A. (2001), "İki Yoksulluk Tanımı ve Bir Öneri," *Toplum ve Bilim*, 89: 62-73.

KSSGM (Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü) (2002), "Devlet Bakanı Hasan Gemici'nin Konuşma Metinleri," (<http://www.kssgm.gov.tr/k3.html>).

MADALEY, J. (3 Kasım 2000), "The World Bank Edits Out Penalty on the Poor," *Observer*.

McAFEE, K. (1994), "Jamaica: The Showpiece That Didn't Stand Up," DANAHER, Kevin (Ed.), *50 Years Enough: The Case Against the World Bank and the International Monetary Fund* (Boston: South End Press): 68-78.

MERT, N. (21 Ağustos 2001), "Sosyal Risk' Sadakası," *Radikal*.

MONBIOT, G. (21 Eylül 2001), "Helping the Poorest to Get Poorer," *Guardian*.

PENDER, J. (2001), "From 'Structural Adjustment' to 'Comprehensive Development Framework,'" *Third World Quarterly*, 22/3: 397-411.

SÖNMEZ, M. (1999), "Gelir Dağılımında Bir Yanımız Afrika, Bir Yanımız Avrupa," *Ekonomide Durum* (Türk-İş Araştırma Merkezi), 6: 143-155.

SYDTF (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu) (2002a) "Sosyal Riski Azaltma Projesi, Genelge 2001/1," (<http://sydtf.basbakanlik.gov/genelge.htm>)

SYDTF (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu) (2002b), *Yerel Girişimler El Kitabı*.

ŞENSES, F. (1999), "Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu," *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 26/3-4: 427-453.

ŞENSES, F. (2001), *Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk* (İstanbul: İletişim Yayınları).

TÜRK-İŞ (2001), "Nisan 2001 Gıda Harcaması," (<http://www.turkis.org.tr>).

TÜRK-İŞ (2002), "Haziran 2002 Gıda Harcaması," (<http://www.turkis.org.tr>).

UNDP (United Nations Development Programme) (1998), *Overcoming Human Poverty* (New York: United Nations Publications).

WADE, R. (2001), "Showdown At The World Bank," *New Left Review*, 7: 124-138.

WORLD BANK (1999), *Poverty Reduction and The World Bank: Progress in Fiscal 1998* (Washington D.C.: World Bank).

WORLD BANK (2000a), *World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty* (Washington D.C.: World Bank).

WORLD BANK (2000b), *Our Dream: A World Free of Poverty* (Oxford: Oxford University Press).

WORLD BANK (2000c), *Voices of Poor: Crying Out for Change* (Oxford: Oxford University Press).

WORLD BANK (2001), "Social Risk Mitigation Project," (<http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDBP/IB/2>).