

---

# Dünya Bankası: Yapısal Uyum Programı ve Yoksulluk



**ALİ KAYA**

**Özet:** 1980'li yılların başında Dünya Bankası'nın temel politikası yapısal uyum programı çerçevesinde şekillendi. Yapısal uyum, piyasa güçlerine daha fazla bağlanma ve devletin ekonomideki rolünün azalması olarak tanımlanmaktadır. Banka, 1980 öncesi sadece yol ve baraj yapımı gibi projelere kredi verirken, gerçekleştirilen yapısal uyum politikaları ile daha geniş alanlarla ilgilenmeye başladı. Yapısal uyum programı serbest piyasaya dayalı bir küresel ekonomi öngörmekte ve kamu yönetimi, insan hakları, eğitim, sağlık, hukuk vb. birçok alanda yeni düzenlemeler getirmektedir. Dünya Bankası, 1980'li yıllar boyunca neo-liberal yapısal reformlar üzerinde yoğunlaşmış ve yoksulluk konusunu ancak bu reformların olumsuz etkilerine yönelik eleştirilerin yoğunlaşınca yönelmiştir. 1980'lerin sonlarında Banka, her on yılda bir rapor konusunun yoksulluk olmasına karar vermiştir. Bu yüzden 1990 ve 2000 yıllarının raporlarında yoksulluk işlenmiştir. Bu raporlarda anahtar politika bildirisi, gelişmekte olan ülkelerde yoksulluğun azaltılması olarak belirlenmiştir. Her iki raporda da söz konusu ülkelerin yoksulluğu nasıl azaltılabileceği konusunda kapsamlı politika tavsiyeleri yer almıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Yapısal Uyum, Dünya Bankası, Yoksulluk, Sosyal Politika

**Abstract:** At the beginning of 1980s, the main policy of World Bank was shaped through structural adjustment program. Structural adjustment is defined being engaged in market forces and decreasing the role of state on the economy. While, before 1980, the Bank has given the credit for the projects of road and barrage construction, through implementing structural adjustment programs, The Bank has started to deal with various issues. Structural adjustment program has anticipated global economy based on free market and has brought many new regulations about such areas as public administration, human rights, education, health, law etc. While World Bank, throughout 1980s, has concentrated on neoliberal structural reforms, after negative effects of such reforms, the Bank has turned to the problem of poverty. Towards the end of 1980s, the Bank has decided to tackle with the issue of poverty in annual report which is first report of every decade. So, in the reports of 1990 and 2000, the issue of poverty was covered. The key policy of these reports was expressed to decrease the poverty of developing countries. In both of these reports, inclusive policy suggestions about how to decrease poverty in developing countries were taken place.

**Key Words:** Structural Adjustment, World Bank, Poverty, Social Policy

**Atıf®:** Kaya, Ali, "Dünya Bankası: Yapısal Uyum Programı ve Yoksulluk", *İLEM Yıllık*, yıl 1, sayı 1, 2006, s.27-38

---

Dünya Bankası'nın 1980 sonrası neo-liberal politikalar bağlamında etkin bir aktör olduğu ve bu politikaların toplumsal eşitsizlikleri çoğalttığı iddia edilmektedir. Bu iddia, yazıda Dünya Bankası'nın 1980 sonrası *Yapısal Uyum Programı* etrafında değişen rolü ve yoksulluk yaklaşımı çerçevesinde tartışılacaktır.

### **Yapısal Uyum Programı ve Dünya Bankası'nın Değişen Rolü**

1980'li yılların başında Dünya Bankası'nın temel politikası yapısal uyum programı çerçevesinde şekillendi. Yapısal uyum, piyasa güçlerine daha fazla bağlanma ve devletin ekonomideki rolünün azalması olarak tanımlanmaktadır. Banka, 1980 öncesi sadece yol ve baraj yapımı gibi projelere kredi verirken, gerçekleştirilen yapısal uyum politikaları ile daha geniş alanlarla ilgilenmeye başladı (Stiglitz, 2002). Yapısal uyum programı serbest piyasaya dayalı bir küresel ekonomi öngörmekte ve kamu yönetimi, insan hakları, eğitim, sağlık, hukuk vb. birçok alanda yeni düzenlemeler getirmektedir (Şahin, 2005). Böylelikle Dünya Bankası hem ekonomik hem politik alana müdahale eden bir yapı haline gelmiştir.

Uyum programlarının uygulanmasında en önemli politika araçları, yurt içi kredilerin ve kamu harcamalarının kısıtlanmasıdır. Kredilerin kısıtlanması programların %98'inde, kamu harcamalarının kısılması programların %91'inde olmuştur. Bunlar da daha çok maaş ve ücretlerin kısılması yoluyla yapılmaktadır (Şahin, 2005: 20). Programı uygulayan ülkeler, yabancı bankalara ve çok uluslu şirketlere olan borç ödemelerine kaynak ayırmak için sağlık hizmetleri ve eğitim gibi sektörlerdeki harcamalarını azaltmak zorunda kalmıştır (Chalmers, 2005). Sağlık, eğitim gibi temel sosyal politika alanlarındaki harcamalarının kısılması, kalkınmanın ve gelişmenin sağlanması ve sürdürülebilmesi için gerekli olan nitelikli insan kaynağının azalmasına yol açmıştır.

1980'lerin başında dünya çapında bir borç krizi ve ekonomik bunalım yaşandı. Artık, Dünya bankası ve IMF, hem borç veren hem de borç alan ülkeler açısından, kalkınma döneminden daha farklı bir roldeydi. 1980 sonrası dönemde, Dünya Bankası yapısal denge ve yoksullukla ilgili faaliyetlerden, IMF ise esasen makro ekonomik işlerden sorumlu oldu (Stiglitz, 2000). Dünya Bankası'nın temel amacı, borçlu ülkelerin borç ve faizlerini düzenli olarak ödemelerini temin etmektir. Bu dönemde kalkınma bir amaç olmaktan çıktı. ABD, IMF ve Dünya Bankası'nı üçüncü dünyadaki

\* Almanca'da "zamanın ruhu".

borç sorunuyla ilgilenmek üzere görevlendirdi. Böylece Dünya Bankası'nın yapısal uyum kredileriyle, IMF'nin yapısal uyum programları doğmuş oldu. Dünya Bankası borçlu ülkeye borçlarını ödemelerine imkan verecek kadar kredi açıyor; ancak bu kredinin şartı olarak IMF bu ülkenin neo-liberal gündeme uygun olarak sosyo-ekonomik yeniden yapılanmasını sağlayacak programı uyguluyordu (Chalmers, 2005). Ayrıca bu dönemde, ABD, İngiltere ve Almanya'da yeni muhafazakâr (ya da yeni liberal) siyasal partilerin iktidara gelmesi ve akademik çevrelerde neo-klasik iktisat anlayışının kabul görmesi, yapısal uyum programlarının uygulanmasını daha da kolaylaştırdı (Tatar-Peker, 1996). Yapısal uyum programı için hem siyasi hem de ideolojik desteğin sağlanması, programın ilgili ülkelerce kabul edilmesini kolaylaştırmıştır.

Yapısal uyum programlarından çok da bağımsız olmayan bir şekilde, gelişmekte olan ülke ekonomilerinin gerek ekonomik, gerekse de sosyal ve siyasi açıdan çözülmesi, ülkenin zor sorunlarla karşı karşıya kalmasına sebep olmuştur (Buğra, 2005). Yapısal uyum programlarının toplumsal etkilerine bakıldığında, programı uygulayan reformcu hükümetlerin yoğun bir toplumsal muhalefetle ve politik istikrarsızlık riski ile karşı karşıya geldikleri görülmektedir. 1987 yılında, Birleşmiş Milletler Çocuk Fonu (UNICEF), "Uyum Programlarının İnsani Yüzü" adlı bir araştırma yayınlayarak, yapısal uyum programlarının toplumsal sonuçlarını gözler önüne serdi. Araştırma, yapısal uyum kapsamında uygulanan makro ekonomik politikaların, bulaşıcı hastalıkların yaygınlık ve sıklığı, bebek ölümleri, çocukların beslenme düzeyleri ve eğitim düzeyleri de dahil olmak üzere bir dizi toplumsal göstere üzerindeki olumsuz etkilerini ortaya koydu. Ayrıca, yapısal uyum programının sadece kentlerde ve kırlarda yoksulluğu artırmakla kalmadığı, programın aynı zamanda (orta sınıf haneler de dahil olmak üzere) halkın sağlık ve eğitim hizmetleri için gerekli ödemeleri yapma gücünü de azalttığı görülmektedir (Chossudovsky, 1998).

### ***Dünya Bankası ve Sosyal Politika***

Dünya Bankası, yapısal uyum programı çerçevesinde ekonomik reform ve makro ekonomik denge politikalarından taviz vermezken; bu politikaların yoksullar üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmak için zarar görmesi muhtemel kesimlere güvenlik ağları ile koruma oluşturulması, kamu harcamalarından temel sosyal hizmetlere daha çok kaynak aktarılması ve yoksullara yönelik sosyal hizmetlerin etkinliğinin artırılması gibi önlemler alınarak yoksulluğun şiddetinin ve görünürlüğüünün azaltılabileceğini öngörmektedir. Bu program çerçevesinde özellikle eğitim, sağlık ve aile planlamasına ağırlık verildiği görülmektedir. Özellikle burada kadınların eğitimine ağırlık verildiği görül-

mektedir (Uzun, 2003). Dünya Bankası yapısal uyum programı sayesinde gerçekleşecek olan ekonomik gelişmeyle birlikte yoksulluğun azalacağı ve refahın artacağını varsaymaktadır. Ancak süreçte bunun gerçekleşmediğinin farkına varılmasıyla, programın olumsuz sonuçlarına en çok katlanan kesime yönelik destekleri Banka devreye sokmuştur. Ekonomik gelişme olsa bile bunun toplumsal alanda adil bir şekilde bölüşümü gerçekleşmediği takdirde, gelişmenin kazananları ve kaybedenleri olacağı açıktır. Ayrıca eğitim ve sağlığa bir destek verilecek ise, bunun programın olumsuz sonuçları görüldüğünde değil, programa başlarken bu alanlara yeterli desteği vermek daha anlamlıdır. Çünkü nitelikli bir kalkınma, ancak nitelikli insan gücüyle yürütülebilir.

Dünya Bankası örgütlenmiş iş gücüne ve Avrupa korporatist sosyal güvenlik yapısına karşı, en yoksula sosyal politika yaklaşımını benimsemiştir (Deacon, Hulse, Stubbs 1997). Banka, en yoksullar için kullanılmak üzere borç verilmesine karar vermiştir. Yoksullukla mücadele konusunda ciddi mücadele vermeyen ülkelere borç verilmemesi kararlaştırılmıştır. Bununla birlikte, kamu kuruluşlarının kapatılması, devalüasyonlar gibi yoksulluğu çoğaltan durumlardan vazgeçilmemiştir.

Dünya Bankası yetkilileri, makro ekonomik tercihler sayesinde yoksulluğun azalacağı görüşünde ısrar ettiler. Uyum programlarına yoksulluk karşıtı politikaların dahil edilmesi, uyum politikalarının temel mantığını değiştirmemiş, yoksulların da meta ekonomisine katılmasına olanak vererek bu politikaları güçlendirmiştir (Şahin, 2005).

1990'lerden itibaren 'İnsancıl Yüzlü Uyum', 'Yapısal Uyumun Sosyal Boyutları' gibi kavramlar gündeme gelmeye başladı. Böylelikle IMF ve Dünya Bankası tarafından dolaylı da olsa yapısal uyum programlarının insancıl olmayan, adaletsiz yönlerinin olduğu kabul edilmiş oldu. Yeni uyum kredilendirmelerinde kadınların eğitimi, çocukların ve yaşlıların korunması, temel eğitim hizmetlerinin yaygınlaştırılması gibi sosyal konular gündeme getirilmiştir (Şahin, 2005). Dünya Bankası yetkilileri, toplumdaki dezavantajlı gruplara yönelik bir koruma ve güvenlik ağı kurulması aciliyetinin farkına geç de olsa varmışlardır.

Bu dönemde Dünya Bankası'nın savunduğu sosyal politikaların temel özelliği, sosyal güvenliğin sadece en muhtaçlara yönelik olarak planlanmasıdır. Ayrıca tüm ülkelere paket programlar sunularak, ülkelerin farklı toplumsal yapı, ihtiyaç ve kaynaklara sahip olduğu gerçeği göz ardı edilmiştir. 1996'nın sonunda Dünya Bankası yeniden organizasyon çerçevesinde yaygın bir insani gelişim ağı geliştirmiştir. Bu ağ kapsamında sosyal politika ile ilgili üç odak konu belirlenmiştir:

1. Sağlık, beslenme ve nüfus.
2. Eğitim.
3. Sosyal koruma.

Deacon'a göre bu üç alandaki Dünya Bankası dokümanları muğlaktır. Bir yandan neo-liberal anlayış çerçevesinde sosyal hizmetlerin özelleştirilmesi gerektiği savunulurken, diğer taraftan daha evrenselci yaklaşımlar sunulması gerektiği iddia edilebilmektedir (Deacon, 2006).

Dünya Bankası, yoksulların ve diğer dezavantajlı grupların (özürlüler, yaşlılar vb.) toplumsal hayata katılımını, risk yönetimi çerçevesinde düşünmektedir. Bu risk yönetiminde özellikle sivil toplum kuruluşu ve cemaat sosyal fonlarına vurgu yapılmaktadır. Böylece devletlerin riskleri kapama, sosyal politika uygulamalarını evrenselleştirme ve ekonomiyi düzenleme sorumluluklarından çok, bireyin küreselleşmenin derinleştirdiği risklere ve belirsizliklere karşı kendisini güvence altına almasına vurgu yapılmaktadır (Deacon, 2006). Bu durum, neo-liberal politikalar çerçevesinde düşünüldüğünde manidardır. Bu strateji, sosyal devletin rolünü ve etkinliğini azaltmaya hizmet etmektedir.

### **2000/2001 Dünya Kalkınma Raporu ve Dünya Bankası'nın Yoksulluğa Yeni Yaklaşımı**

Robert McNamara'nın başkanlığından (1968-1981) itibaren Dünya Bankası yoksulluğu yok etme hedefinin olduğunu belirtmektedir. Dünya Bankası, 1978 yılından itibaren her yıl belirli konularda kendi görüşlerini içeren Dünya Kalkınma Raporu yayımlamıştır. 1980'lerin gündeminde yoksulluk yer almıştır. 1980'li yılların sonlarında Banka, her on yılda bir rapor konusunun yoksulluk olmasına karar vermiştir. Bu yüzden 1990 ve 2000 yıllarının raporlarında yoksulluk işlenmiştir. Bu raporlarda anahtar politika bildirisi, gelişmekte olan ülkelerde yoksulluğun azaltılması olarak belirlenmiştir. Her iki raporda da söz konusu ülkelerin yoksulluğu nasıl azaltabileceği konusunda kapsamlı politika tavsiyeleri yer almıştır.

1990 yılındaki raporun ana vurgusu emek, yoğun ekonomik büyüme, beşeri sermaye yatırımları ve bireyler ve hane halkları için güvenlik ağları oluşturulması üzerine olmuştur. Bu yaklaşım şu anda gelişmekte olan ülkeler üzerine araştırmalar yapan birçok iktisatçı ve yardım kuruluşu tarafından kabul edilmesine karşın hangi konulara daha ağırlık verilmesi gerektiği hususunda bazı anlaşmazlıklar varlığını devam et-

tirmektedir (Glewwe, 2002: 85-87). Bankanın 1990'lı yıllardan itibaren izlediği kalkınma stratejisinde, insana yatırım yapma hedefi giderek önem kazanmaktadır, çünkü sağlıklı ve eğitilmiş bir nüfusa sahip olmaksızın sürdürülebilir bir büyümeye ulaşamayacağı yönünde genel bir kabul ortaya çıkmıştır.

Dünya Bankası 2000 yılında 60 ülkeden 60.000 erkek ve kadının yoksulluk deneyimlerinin ve önerilerinin yer aldığı "Yoksulların Sesleri" adlı bir çalışma yaptı. Yoksulluğun ana tema olduğu 2000-01 Dünya Kalkınma Raporu'nun hazırlanmasında, "Yoksulların Sesleri" adlı çalışma önemli bir arka plan sağlamıştır. Raporunda, Banka'nın hep dillendirdiği ekonomik gelişme ve serbest piyasanın merkezi rolü, yoksulların güçlendirilmesi ve sermaye akışlarında hükümetlerin kontrolü gibi iki yeni vurgu ile birlikte gündeme getirilmiştir. Ayrıca, Rapor komisyonunun direktörü Ravi Kanbur, raporun hazırlık aşamasında ve rapor tamamlandıktan sonra ilgili ülkelere ziyaret ederek, hükümetlerin ve sivil toplumun rapor hakkındaki görüşlerini dinlemiştir (Wade, 2001).

2000 yılı raporu bir bütün olarak incelendiğinde, 1990'lı yıllar boyunca yoksullukla ilgili yapılmış olan çalışmaların sentezinin gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır. Bu çalışma yoksullukla ilgili çalışma yapacaklar için çok iyi bir başvuru ve oldukça zengin bir bilgi kaynağı durumundadır. Kavramın genişletilmesinin iyi yanlarına rağmen, gelişmekte olan ülkelerde tüm kötülüklerin -suç, demokrasi eksikliği ve eğitimsiz kamu çalışanları gibi-yoksullukla ilişkilendirilmesinin uygulamada bazı problemler yaratması söz konusu olabilecektir.

### **Raporun İçeriği**

2000/01 Dünya Kalkınma Raporu'nda yoksullukla mücadele için üç strateji önerilmiştir (World Bank, 2000/01).

**a. İmkanları artırmak:** Bunun anlamı eşit dağılan ekonomik kalkınmanın desteklenmesi, yoksulların piyasaya girişinin ve sosyal hizmetlerden faydalanmasının sağlanmasıdır. Yoksullar sürekli olarak maddi fırsatların (iş, kredi, yol, elektrik, kendi ürünlerine pazar, okul, temiz su, sağlık v.s.) önemine işaret etmektedirler. Bu imkanların yaratılabilmesi için en başta büyümenin ve dolayısıyla yatırım ve teknolojik gelişmenin sağlanması kaçınılmazdır. Bu açıdan istikrarlı mali ve parasal politikalar, basit ve şeffaf düzenlemeler yapılarak yatırımların önü açılmalıdır. Özel yatırımlar kamu yatırımlarıyla desteklenmelidir.

**b. Güçlendirmek:** Yoksul insanların karar mekanizmalarına dahil edilmeleri ve

katılmalarının yanı sıra yönetimde sorumluluk ve şeffaflığın sağlanmasıdır. Ayrıca, devlet kurumlarının yoksullara karşı daha sorumlu ve duyarlı davranmasını sağlamak, devletin ve sosyal kurumların fonksiyonlarını iyileştirmeye yönelik adımlar, ekonomik büyüme ve sosyal hareketlilik üzerindeki sınırlamaları azaltarak hem büyümeye hem de eşitliğe katkıda bulunacaktır.

**c. Güvenlik:** İster ekonomik şok, ister hastalık, doğal felâket veya terör olsun, insanların karşılaştıkları risklerin azaltılmasıdır. Dünya Bankası bu politika ile kamu sağlık kampanyaları ile hastalık riskini, baraj inşaatıyla su baskınları riskini, güçlü makro ekonomik ve finansal politikalarla ekonomik kriz riskini azaltmayı önermektedir.

Bu sıralamanın ilk hali güçlendirme, güvenlik ve imkanları arttırmak şeklindeydi. Ancak sıralama Amerikan Hazinesi'nin baskısıyla değiştirildi ve raporu hazırlayan komisyonun direktörü Kanbur, yapılan değişiklikleri kabul etmeyerek görevinden ayrıldı. İmkanları arttırmak maddesi, yoksulluğun piyasa içinde çözülebileceği ile ilgili bir argümanı taşımaktadır. Raporun başı ile sonraki bölümleri arasında tutarsızlıklar vardır. Bu tutarsızlıklar, Kanbur yönetiminde raporu hazırlayan komisyon ile Amerikan Hükümeti, Amerikan Hazinesi ve Amerika orijinli STK'lar arasındaki anlayış farkı ve gerilimlerden kaynaklanmaktadır. Kanbur istifası sonrası, Amerikan denetimi ve etkisinin raporda daha da arttığı belirtilmektedir (Wade, 2001).

Piyasa ile ilgili bölümde piyasa dostu politikaların (uluslararası ticarete açıklık, düşük enflasyon, orta genişlikte bir devlet, kanunların sıkı kuralları) çıktılarının yoksullara da ulaşılabilir olması gerektiği vurgulanmaktadır. Dünya Bankası, neo-liberal anlayış çerçevesinde uzun süredir savunduğu piyasanın, liberalleşmesinin kısa vadede yoksullara zararı olsa bile uzun vadede fayda sağlayacağı argümanından vazgeçmiştir. Raporunda, "...kısa vadeli maliyetlerin, yoksulların sahip oldukları varlıkları ve özellikle onların çocuklarını olumsuz etkileyeceği" ifade edilmiştir (World Bank, 2000/01: 66). Halbuki, Karl Polanyi kısa vadede yararlı olmayanın, uzun vade de yararlı olmayacağını çok önceden söylemişti (2001).

Dünya Bankası raporunda, eşitlikçi bir yeniden dağıtım politikası da önerilmektedir. Ekonomik gelişme sonrası yoksulluğun azalması, gelirin nasıl dağıtılacağına ve yoksulların ekonomik gelişmeye ulaşılabilirliğini sağlayan imkanların nasıl değişeceğine bağlıdır (World Bank, 2000/01). "Politikalar, insan sermayesini ve yoksulların fiziksel varlıklarını oluşturmak için hükümet harcamalarını yeniden dağıtıcı gücünü kullanmaya yönelik olmalıdır" (World Bank, 2000/01: 57). Dolayısıyla hükümet, piyasanın liberalizasyonu sürecindeki faydalardan, yoksulların yararlanmasını garanti al-

tına alıcı eylemler yapmalıdır. Rapor, ayrıca yoksulların varlıklarının artırılması için özellikle eğitim ve sağlığa yönelik kamu harcamalarının artırılması ve daha etkin hizmet için kurum reformlarının yapılmasını önermektedir (World Bank, 2000/01).

Rapor ulusal bazdaki önlemlerin yanında, küresel düzlemde yapılması gerekenlerden de bahsetmektedir. Rapora göre, küresel önlemler ve eylemler, yoksulluğu azaltacak, gelir, sağlık ve diğer boyutlardaki küresel uçurumu daraltacak nitelikte olmalıdır. (World Bank, 2000/01). Bunun için yapılması gerekenler şunlardır:

1. Zengin ülkelerin, pazarlarını geliştirmekte olan ülkelerin ürünlerini açması.
2. Uluslararası sistematik finansal reform ile ekonomik krizlerin risklerinin azaltılması.
3. Piyasanın ilgilenmediği ama özellikle yoksulların sağlığını tehdit eden (korumasız olmaları dolayısıyla) ortaklıkların korunması (örneğin, ozon tabakasının zarar görmesi ile ilgili Montreal Protokolü).
4. Yoksul ülke ve yoksul insanların küresel formlarda sesinin duyurulmasını sağlamak (World Bank, 2000/01).

Rapor ekibinin direktörü ekonomist Ravi Kanbur ve Lyn Squire “Yoksulların Sesi” çalışmadan ilhamla, Dünya Bankası’nın önceki raporlarında yer almayan yoksullukla ilgili yeni boyutları gündeme getirdiler:

“Risk ve gelirin değişkenliği, yoksullarda “korumasızlık” hissi uyandırıyor. Yoksullarla konuşulduğunda, iniş-çıkışların, mevsimlerin ve krizlerin refahlarını olumsuz yönde etkilediğini ifade etmektedirler. Bu tasvirlerden yola çıkarak, biz yoksulluğun, sadece az şeye sahip olmak değil, aynı zamanda bu az şeyleri kaybetmeye korumasız olduğumuzu da anladık. Yoksullar, hükümet görevlileri ve kurumlarla iletişimlerinden bahsederken, yoksulluğun diğer bir boyutu ortaya çıktı; politik iktidara ve karar mekanizmalarına ulaşmada ve kendini ifade etmekte yoksulluk” (Kanbur&Squire, 1999: 21).

Dolayısıyla Kanbur ve Squire yoksullar için güvenli bir yaşamın, geliri arttırmaktan daha önemli olduğunu düşünmektedirler. Kanbur ve Squire’in geliştirdiği bu yoksulluk anlayışı, raporun çeşitli bölümlerinde yer almaktadır. Toplumsal, ekonomik, politik ve çevresel şokların yoksulların refahlarını nasıl sarstığı raporda sık vurgulanan noktalardan biridir.

Ayrıca iktidarın asimetrik dağılımı ve bunun nasıl giderileceği ile ilgili öneriler de raporda yer almaktadır. Hükümetlerin yoksullardan yana politikalar üretmesi, devlet-toplum sinerjisi yaratılması, yerel yönetimlere yoksulların katılım kapasitelerinin artırılması gibi çözüm önerileri vardır. Raporda yoksulların toplumsal kurumlara girmesi, toplumun

iktidar yapısı içinde yer alması için kapasitelerinin artırılması, istek ve çıkarlarının bu alanlarda dile getirilmesi için güçlendirilmesinin önemi üzerinde durulmaktadır.

Rapordan yola çıkarak yoksullar için iktidar ve kapasite yoksunluğunun gelir yokluğundan daha önemli olduğu sonucuna varılabilir. Fakat rapor aynı zamanda piyasanın nasıl yoksullar için yararlı olabileceğinden bahsederken hep gelir konusuna odaklanır. Bu tutarsızlık raporun en önemli gerilimlerinden biridir. Rapor, piyasa liberalizasyonunun yoksulları nasıl korumasız bıraktığı, dayanışmacı ağları nasıl yok ettiği üzerinde pek durmaz. Rapor, yoksulluğun azaltılması için bir yandan piyasanın liberalizasyonunu vurgularken, diğer yandan yoksulların politik mücadele yoluyla karar mekanizmalarına girmesini savunmaktadır. Ancak bunun nasıl olabileceği ile ilgili bir açılım getirmemektedir.

Neoklasik iktisatçılar, piyasada her birey kendi çıkarını maksimize etmek için çalışsa ve devlet müdahalesi minimum olsa, piyasanın çıktılarının etkin bir şekilde paylaşılacağını iddia etmektedirler. Dünya Bankası'nın uzun zamandır savunduğu bu argüman (piyasa yoluyla sağlanan gelişme ve buna bağlı olarak yoksulluğun azalması) bu rapor ile değişmiştir. Raporda, toplumsal kurum ve süreçlerin yoksulluğu azaltmadaki rolü üzerinde durulmuştur. Yoksulların toplumsal organizasyonlarının güçlenmesi raporun temel vurgularından biridir. Toplumsal kurumlar -akrabalık, cemaat örgütlemeleri ve enformel ağlar- önemli ölçüde yoksulluğu etkiler. Bu etkileme, ekonomik varlıkların verimliliğini etkileme, risklerle mücadele için geliştirilen stratejiler, yeni fırsatlar arama kapasitesi gibi formlarda olabilir (World Bank, 2000/01). Ayrıca raporda rekabetçi piyasanın kendiliğinden eşitlikçi bir dağıtım ve bölüşüm yaratamayacağı, bunun için de devlete başvurulması gerektiği vurgulanmaktadır (World Bank, 2000/01).

### ***Raporun Değerlendirilmesi***

2000/01 raporu, piyasa işleyişinin, gelişmeyi ve yoksullara yardım sağlayacağını iddia etmekle birlikte, aynı piyasanın yoksulları altüst edebileceğini de belirtmiştir. Piyasa reformlarının etkilerinin toplumsal ve politik yapılarla derin linkleri olduğu raporda belirtilmiştir. 1990 Raporunun politika çatısı, Banka içerisinde önemli bir destek kazandığı için 2000 yılı raporuna da egemen olmuştur. Ancak on yıl boyunca yapılan çok sayıda yeni çalışma ve gelişmekte olan ülkelere ait kantitatif ve kalitatif verilerin artması yeni değerlendirmeler yapmaya imkan vermektedir. Özellikle hangi politikaların büyümeyi teşvik ettiği, beşeri sermayenin ekonomik ve sosyal sonuçları üzerindeki etkisi ve güvenlik ağlarının dizaynı konusunda çok şey öğrenilmiştir.

2000 Raporunda daha önceden yoksulluk kavramına dahil edilmeyen çeşitli unsurlar eklenerek yeni ve daha geniş bir yoksulluk tanımı yapılmıştır. Böylece yoksulluk sadece gelir açısından değil, aynı zamanda eğitim ve sağlık imkanlarının yetersizliği olarak değerlendirilmiştir. Raporda yoksulluğun önlenmesi konusunda daha kapsamlı bir yaklaşım ile hem büyümenin gerekliliğine hem de kamu kurumlarına ve siyasal sorunlara yer verilmiştir. Bu çerçevede kurumsal altyapının yeterli olmaması halinde piyasaların liberalize edilmesinin olumsuz etkilerine, kırsal kurumların yoksullar için daha aktif rol üstlenmesinin önemine, piyasa reformlarının yoksul kesimler üzerindeki etkisini yeni sosyal koruma önlemleriyle bertaraf etme gereğine işaret edilmiştir (Maxwell, Urey, Ashley, 2001).

Raporun yoksulluk anlayışı, Polanyi'nin yoksulluk yaklaşımıyla benzerlik göstermektedir. Polanyi'ye göre yoksulluk esas olarak ekonomik bir durum değildir, yani düşük gelire sahip olmak demek değildir. Yoksulluk, kültürel bir durumdur, bireyin toplumun bir üyesi olarak statüsü ve güvenlik durumu ile ilgilidir. Ekonomiyi toplumdan ayırıp, toplumu "kendi kendine işleyen bir piyasa" ile baş başa bırakmak, yoksulluğa ve sefalete neden olmaktadır. Sanayi Devrimi, ekonomik gelişme sağlamasına rağmen, toplumsal bir kaosa da neden olmuştur. Polanyi'ye göre, toplumsal kaos kültürel bir durumdur, gelir ve nüfus istatistiklerine bakılarak açıklanabilecek bir durum değildir (2000). Ancak ölçülemez olanı göz ardı etmek ve küçümsemek kapitalizmin mizacında vardır. Raporda ayrıca yeniden dağıtım ve karşılıklıktan bahsedilmektedir. Polanyi de kapitalist öncesi toplumlarda, bu değerlerin toplumsalın içine girmiş olan ekonomik yapıda insanların toplumsal ihtiyaçlarını gidermede faydalı olduğunu dile getirmektedir (2000). Ancak Dünya Bankası, yoksulların piyasaya ulaşma ve piyasadan kendilerine yarar sağlama imkanlarının olmadığı için yoksul kaldıklarını iddia etmektedir. Polanyi ise, Sanayi Devrimi ile birlikte "kendi kendine işleyen piyasanın" toplum üzerinde kurduğu denetim ile yoksulluğu açıklamaktadır. "Kendi kendine işleyen piyasa", emeği, toprağı ve parayı metalaştırarak, toplumu piyasaya bir ek yaptı. Oysa emek ve toprak, toplum içinde var olduğu doğal çevreden ayrı bir şey değildir. Emek ve toprağın metalaştırılarak piyasaya dahil edilmesi, toplumun özünün piyasanın kanunlarına tabi kılınması anlamına gelir (2000).

Raporun yoksulluk tanımı Amartya Sen'in yoksulluk yaklaşımı ile de benzerlikler göstermektedir. Amartya Sen, gelir yoksulluğu ve kapasite yoksulluğunu ayırtmaktadır. Buna göre, geliri yoksulluğun başlıca nedeni olarak görmek için yaygınca kabul gören birçok neden olsa da gelir ile kapasite yoksunluğu ayırtmak gerekli-

dir. Bu gereklilik iki önemli nedene dayanmaktadır. Bunlardan birincisi, gelir ve kapasite ilişkisinin, başta toplumsal roller ve toplumsal cinsiyet olmak üzere birçok özgül nedene bağlı olarak değişken bir özellik arz etmesidir. Reel olarak sabitlenmiş bir gelir düzeyi, toplumsal koşullar altında farklı kapasite sonuçları verebilir. Örneğin, kadınların toplumsal yaşama katılımının baskı altında olduğu toplumlarda bu sonuçlar daha olumsuz ve çarpıcı olabilir. İkinci olarak, Sen'in dezavantajlar bağlantısı olarak tanımladığı, gelir ile işlevler arasında öznel dezavantajlara bağlı olarak oluşabilecek düzensizlikler gelmektedir. Buna göre, yaşlılık ve özürüllük gibi durumlar hem bireyin gelir edinme kapasitesini azaltır, hem de elde edilen gelirin işlevlere dönüştürülmesindeki verimi düşürür (2004). Bu bağlamda, raporda da korumasızlık, sesini duyuramama, karar verici mekanizmalara ulaşamama gibi kapasite yoksunlukları yoksulluğun ana boyutları olarak ele alınmaktadır (World Bank, 2000/01).

Raporda, yoksulluk çok boyutlu bir toplumsal sorun olarak ele alınmaktadır. Yoksulluk sadece gelir yokluğu değil, aynı zamanda sağlık, eğitim yokluğu, korumasızlık ve karar mekanizmalarına ulaşmada ve kendini temsil etmede yoksunluktur. Raporda yoksulların yoksulluktan kurtulmasının modern bireyin gerçekleşmesi olarak da yorumlanabilir. Modern bireyin temel değerleri "sağlıklı, iyi eğitilmiş, güçlü ve bağımsız" olmasıdır. Dolayısıyla yoksulluğu azaltmaya yönelik bir gelişme aynı zamanda modernitenin birey vaadinin gerçekleşmesini de kolaylaştırmaktadır (Skirbekk&Clair, 2000).

Özetle 2000 yılı raporunda çok boyutlu bir yoksulluk tanımı benimsenmiş, onunla ilgili yeni ve daha dengeli bir strateji getirilmiştir. Bu çerçevede büyümenin önemi ne vurgu yapılırken aynı zamanda onun yoksulluğu azaltacak şekilde yeniden dağıtılması, piyasalar için güçlü kurumsal temeller yaratılması ve yoksul insanlar için sosyal kurumlar inşa edilmesi gibi hedefler öne çıkarılmıştır.

## Sonuç

Dünya Bankası'nın 1980'li yıllar boyunca neo-liberal yapısal reformlar üzerinde yoğunlaşmış yoksulluk konusunu ancak bu reformların olumsuz etkilerine yönelik eleştirilerin yoğunlaşmaya başladığı bir dönemde, 1990'lı yılların başında yeniden hatırlanmış olması bu gözlemi doğrular niteliktedir. Neo-liberal 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 konjonktürde artırmakla birlikte her durumda retorik düzeyinde yüksek ama uygulamada düşük düzeyde tutabilmesi aynı doğrultuda değerlendiril-

lebilecek özelliklerdir. Dünya Bankası'nın yoksulluk yaklaşımı süreç içinde değişmektedir. Dünya Kalkınma Raporları bu değişiklikleri izlemek açısından önemli metinlerdir. Dünya Bankası'nın yoksulluk konusunda nerede durduğu sadece raporlara bakılarak anlaşılabilir bir durum değildir. Projelerin nasıl yürüdüğü, kimlerle proje yapıldığı, proje yapılan ülkelerin yöneticileriyle girilen ilişkiler vb. süreçleri analiz eden çalışmalar, Dünya Bankası'nın yoksulluk yaklaşımını daha net ortaya çıkaracaktır.

## Kaynakça

- Buğra, Ayşe, Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder'le Sosyal Politika Forumundan, 2005, [http://www.spf.boun.edu.tr/docs/Acık\\_Radyo-SPF-23.03.2005.pdf](http://www.spf.boun.edu.tr/docs/Acık_Radyo-SPF-23.03.2005.pdf).
- Chalmers, Johnson, *Amerikan Emperyalizminin Sonbaharı*. Çev. Hasan Kösebalan, İstanbul: Küre Yayınları, 2005.
- Chossudovsky, Michel, *Yoksulluğun Küreselleşmesi*, İstanbul: Çivi Yazıları, 1998.
- Deacon, Bob, "Küreselleşme ve Sosyal Politika: Hakkaniyetli Bir Refaha Tehdit", *Sosyal Politika Yazıları*. Der. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, Çev. Burcu Yakut Çakar ve Utku Barış Balaban, İstanbul: İletişim Yayınları, 2006.
- Deacon, Bob, Hulse, Michelle ve Stubbs, Paul, *Global Social Policy*, London: Sage, 1997.
- Glewwe, Paul, "Review of World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty, World Bank" Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Kanbur, Ravi ve Squire, Lyn, "The Evolution of Thinking About: Exploring The Interactions", Mimemo. The World Bank, September 1990.
- Maxwell, Simon, Ian Urey ve Caroline Ashley, "Emerging Issues in Rural Development" An Issues Paper, London: Overseas Development Institute, 2001.
- Polanyi, Karl, *Büyük Dönüşüm*, Çev. Ayşe Buğra. İstanbul: İletişim Yayınları, 2001.
- Peker-Tatar, Ayşe, "Dünya Bankası: Büyüme Söyleminden İyi Yönetme Söylemine", *Toplum ve Bilim*, 69, Bahar 1996.
- Sen, Amartya, *Özgürlükle Kalkınma*. Çev. Yavuz Alogan. İstanbul: Ayrıntı, 2004.
- Skirbekk, Gunnar ve Clair, Asuncion St., "A Philosophical Analysis of the World Bank's Conception of Poverty", A Critical Review Of The World Bank Report: *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*, 2002, [www.crop.org/publications/files/report/Comments\\_to\\_WDR2001\\_2002\\_ny.pdf](http://www.crop.org/publications/files/report/Comments_to_WDR2001_2002_ny.pdf).
- Stiglitz, Joseph, *Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı*. Çev. Arzu Taşçıoğlu ve Deniz Vural, İstanbul: Plan B Yayınları, 2002.
- Şahin, Mehmet, "İnsancıl Yüzlü Uyum ve Sosyal Adalet", *Çimento İşveren*, Cilt 19, Sayı 2, Mart 2005.
- Uzun, Ayşe Meral, "Yoksulluk Olgusu ve Dünya Bankası" Cumhuriyet Üniversitesi-İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 2, 2003.
- Wade, Robert Hunter, "Making The World Development Report 2000: Attacking Poverty", *World Development* 29, 2001, pp. 1435-1441.
- World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Oxford University Press for the World Bank, 2000.