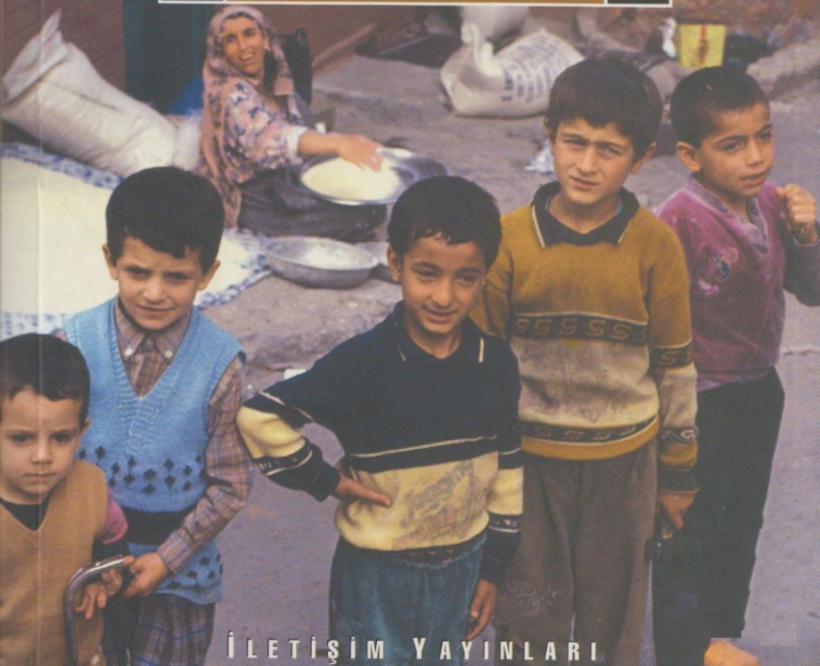
Fikret Şenses

Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk



İLETİŞİM YAYINLARI

FİKRET ŞENSES

Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk

FİKRET ŞENSES, lisans, yüksek lisans ve doktora eğitimini İngiltere'de sırasıyla Warwick, Lancaster ve Londra Üniversitesi'nde (London School of Economics) yaptı. 1987-88 ders yılında Harvard Üniversitesi'nde, Eylül 1989'da İngiltere'de Institute of Development Studies'de, Temmuz-Ekim 1990 döneminde Tokyo'da Institute of Developing Economies'de ve Mart-Ağustos 1997 döneminde Columbia Üniversitesi'nde misafir araştırmacı olarak bulundu. 1980 yılından bu yana, ODTÜ İktisat Bölümü öğretim üyesi olan Fikret Şenses 1985 yılında doçent, 1991 yılında profesör oldu. 1983-87 döneminde *ODTÜ Gelişme Dergisi* editörü, 1991-92 döneminde de ODTÜ İktisat Bölümü Başkanı olarak görev yaptı. Gelişme İktisadı, Sanayileşme, İstikrar Politikaları, İşgücü Piyasaları, İktisat Eğitimi ve Yoksulluk konularında yurtiçinde ve yurtdışında çeşitli yayınları bulunuyor.

İletişim Yayınları 770 • Araştırma-İnceleme Dizisi 121
ISBN 975-470-950-5
© 2001 İletişim Yayıncılık A. Ş.
1. BASKI 2001, İstanbul (1000 adet)
2. BASKI 2002, İstanbul (500 adet)
3. BASKI 2003, İstanbul (500 adet)
4. BASKI 2006, İstanbul (500 adet)

DİZİ KAPAK TASARIMI Ümit Kıvanç
KAPAK Utku Lomlu
KAPAK FOTOĞRAFI Erzade Ertem
KAPAK FİLMİ 4 Nokta Grafik
UYGULAMA Hüsnü Abbas
DÜZELTİ Serap Yeğen
DİZİN M. Cemalettin Yılmaz
MONTAJ Şahin Eyilmez
BASKI ve CİLT Sena Ofset

İletişim Yayınları
Binbirdirek Meydanı Sokak İletişim Han No. 7 Cağaloğlu 34122 İstanbul
Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58
e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

FİKRET ŞENSES

Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk

Kavramlar, Nedenler, Politikalar ve Temel Eğilimler

iletişim

Bu kitabın bütün telif hakları yazarı tarafından Diyarbakır ve Yozgat'taki Yatılı İlköğretim Bölge Okulları öğrencilerinin eğitimine mütevazı bir katkı sağlamak amacıyla Orta Doğu Teknik Üniversitesi bünyesinde etkinlik gösteren İlköğretim Okullarına Yardım Vakfı'na (İLKYAR) bağışlanmıştır.

Bana daha ilkokul öncesinden başlayarak
okuma ve yazma şevki veren,
destek ve ilgisini yaşamı boyunca
hiçbir zaman esirgemeyen babamın anısına;
minnet ve şükranlarımla

İÇİNDEKİLER

Tablolar Listesi **10**

Kısaltmalar Listesi **11**

ÖNSÖZ **13**

BİRİNCİ BÖLÜM

GİRİŞ **17**

Amaç ve Kapsam **25**

Çalışmanın Planı **29**

İKİNCİ BÖLÜM

YOKSULLUĞA KARŞI ARTAN İLGİ VE İLGİNİN KAYNAKLARI **31**

1. Giriş **31**

2. İkinci Dünya Savaşı Öncesi Dönem **32**

3. İkinci Dünya Savaşı Sonrası Dönem **35**

A. Gelişme İktisadı **36**

B. Dünya Bankası **39**

4. Yoksulluğa Karşı İlginin Kaynakları **44**

A. 1973-1980 ..... **46**

B. 1980-1990 ..... **49**

C. 1990-2000 ..... **51**

5. Yoksulluğa Karşı Artan İlginin Diğer Kaynakları **53**

6. Sonuç **57**

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TANIM, KAVRAMLAR VE ÖLÇÜM 61
1. Giriş 61
2. Mutlak Yoksulluk Çizgisi Yaklaşımı: Tanım, Kıstaslar ve Ölçüm Yöntemleri 62
Ölçüm Yöntemleri 65
3. Mutlak Yoksulluk Çizgisi Yaklaşımı: Kavramsal ve İstatistiksel Sorunlar 68
A. Yoksulluk Kıstası Seçimi 68
B. Verilerin Toplanması 71
C. Anketler 73
D. Diğer Teknik Sorunlar 75
i. Ölçüm Dönemi 75
ii. Ölçüm Yeri 76
iii. Ölçüm Birimi 76
iv. Yoksulluk Çizgisinin Güncelleştirilmesi 77
v. Eşdeğerlik Ölçeği 78
4. Mutlak Yoksulluk Çizgisi Yaklaşımı: Eleştiri ve Alternatif Yaklaşımlar 80
5. Sonuç 105

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
TEMEL YOKSULLUK EĞİLİMLERİ VE YOKSULLUK PROFİLİ 113
1. Giriş 113
2. Ülke ve Ülke Gruplarında Temel Yoksulluk Eğilimleri 114
3. Araştırma Bulgularını Yorumlama Güçlükleri 126
4. Yoksulluk Profili 133
Sektörel ve Mekânsal Dağılım 134
İşgücü Piyasaları Konumu 137
Yoksulluk Süreleri 138
Hanehalkı Özellikleri 139
5. Sonuç 143

BEŞİNCİ BÖLÜM
YOKSULLUĞUN NEDENLERİ 145
1. Giriş 145
2. Büyüme, Gelir Dağılımı ve Yoksulluk 149
3. Demografik Unsurlar: Nüfus Baskısı, Hanehalkı Tür ve Özellikleri ve Göç 152
4. İşgücü Piyasaları 164
5. Dışsal Etmenler: Şoklar, Ayrımcılık ve Yerleşim Yerinin Özellikleri 171

6. Yapısal Uyum Programları ve Kısa Dönem Devrevi Hareketler **183**
7. Diğer Etmenler **203**
8. Sonuç **215**

ALTINCI BÖLÜM
YOKSULLUKLA MÜCADELE: HANEHALKI, ULUSAL VE ULUSLARARASI BOYUTLAR **217**
1. Giriş **217**
2. Dolaylı Yaklaşım: Büyüme ve Yoksulluk **221**
2. Dolaysız Yaklaşım **227**
A. Radikal Reform **227**
B. Kamu Harcamaları **233**
C. Yoksullukla Mücadele Programları **237**
3. Hanehalklarının Geçim Stratejileri **246**
4. Uluslararası Unsurlar **253**
5. Sonuç **260**

YEDİNCİ BÖLÜM
YOKSULLUKLA MÜCADELE: SORUNLAR VE ÇIKIŞ YOLLARI **261**
1. Giriş **261**
2. Sorunlar: Dolaylı Yaklaşım **261**
3. Sorunlar: Dolaysız yaklaşım **265**
4. Gelinen Durum: Neoliberal Yaklaşımın Hâkimiyeti ve Yetersizliği **281**
5. Ne Yapmalı? **292**
6. Nasıl Yapmalı?: Uygulamada Karşılaşılan Engeller **301**

SEKİZİNCİ BÖLÜM
ÖZET VE SONUÇ **313**

Lügatçe **335**

Kaynakça **339**

Dizin **352**

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 3-1 Bileşik Yoksulluk Endeksleri: Tanımlar 102

Tablo 4-1 Dünyanın Değişik Bölgelerinde Yoksulluk, 1987 ve 1998 117

Tablo 4-2 Ulusal Yoksulluk Çizgilerine Göre Seçilmiş Ülkelerde Yoksulluk Oranı 118

Tablo 4-3 Uluslararası Yoksulluk Çizgisine Göre Seçilmiş Ülkelerde Yoksulluk Oranı ve Yoksulluk Açığı 119

Tablo 4-4 Seçilmiş Ülkelerde Gelir Dışı Refah Göstergeleri 121

Tablo 4-5 Seçilmiş Ülkelerde Değişik Refah Göstergeleri ve İnsani Kalkınma Endeksi, 1999 122

Tablo 5-1 Seçilmiş Ülkelerde Gelir Dağılımı 153

Tablo 5-2 Seçilmiş Ülkelerde Nüfus ve İşgücü Yıllık Ortalama Artış Hızı, 1990-99 154

Tablo 5-3 Değişik Ülkelerde Kamu Eğitim, Sağlık, Askeri ve Sosyal Hizmet Harcamaları 206

Tablo 6-1 Değişik Ülkelerde Toplam ve Sektörel Üretimin ve Yatırımların Yıllık Ortalama Artış Hızı, 1990-99 222

Tablo 6-2 En Çok Dış Yardım Veren Ülkelerin Dış Yardım Karnesi 259

Tablo 7-1 Seçilmiş Ülkelerde Üretim Yapısı ve Tarımda Verimlilik, 1999 297

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AGÜ	Azgelişmiş Ülkeler, gelişmekte olan ülkeler
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Latin Amerika ve Karayipler Ekonomi Komisyonu)
FAO	Food and Agriculture Organization (Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü)
FGT	Foster, Greer ve Thorbecke Endeksi
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
IFAD	International Fund for Agricultural Development (Uluslararası Tarımsal Gelişme Fonu)
ILO	International Labour Office (Uluslararası Çalışma Örgütü)
IMF	International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
İGE	İnsani Gelişme Endeksi
İYE	İnsani Yoksulluk Endeksi
KSO	Kafa Sayım Oranı
LIS	Luxembourg Income Study (Lüksemburg Gelir Çalışması)
NAFTA	North American Free Trade Agreement (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması)
NIEO	New International Economic Order (Yeni Uluslararası Ekonomik Düzen)
OECD	Organisation for Economic Development and Cooperation (İktisadi Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
OPEC	Organization for Petroleum Exporting Countries (Petrol İhracatçısı Ülkeler Örgütü)
PQLI	Physical Quality of Life Index (Fiziksel Yaşam Kalitesi Endeksi)
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TBGE	Toplumsal Cinsiyet Bazında Gelişme Endeksi
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development

	(Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı)
UNDP	United Nations Development Programme (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)
UNICEF	United Nations Children's Fund (Birleşmiş Milletler Çocuk Fonu)
USAID	United States Agency for International Development (ABD Uluslararası Kalkınma Teşkilatı)
vb.	ve bunun gibi
vd.	ve diğerleri
WHO	World Health Organization (Dünya Sağlık Teşkilatı)

ÖNSÖZ

En zengin dönemini yaşayan dünyamız, yaygın bir küreselleşme söylemi içinde, aynı zamanda yoksul insan sayısının en yüksek düzeye ulaştığı bir dönem yaşıyor. Küreselleşme dendiğinde, çoğumuzun aklına belki önce Silikon Vadisi, internet cafeler, cep telefonları geliyor. Oysa, küreselleşmenin bir de öteki yüzü var. Kendi ülkemizde ve dünyanın çeşitli ülkelerinde yeterince beslenemeyen, temel sağlık ve eğitim hizmetlerinden yararlanamayan, ancak sesleri pek duyulmayan milyonlarca yoksul insan var.

Ağırlıkla bir azgelişmişlik sorunu olsa da, yoksulluk, birçok gelişmiş ülkede de temel bir sorun olmaya devam ediyor. Bu satırları yazarken gözlerimin önüne Londra'da Charing Cross Köprüsü altında gecelemek zorunda kalan evsizler, cumartesi akşamları sütlü ürünlerin yarı fiyatına düşeceği beklentisiyle Safeway mağazası önünde saatlerce beklemeyi göze alan yaşlı ve kimsesiz İngiliz kadınlar, San Francisco'da orta halli bir lokantada yemek yiyenlere büyük bir kızgınlıkla gözlerini diken değişik renk ve ırktan aç ve düşkün insanlar, Bangladeş'te yeterince gıda alamadıkları için, bırakınız çalışmayı yolda yürümekte bile zorlanan insanlar ve medyadan Afrika'da açlıktan ölenlere ve son Hindistan depreminde yakınlarını, evini barkı-

nı yitirenlere ait derin sefalet görüntüleri geliyor.

Ülkemizde de değişik vesilelerle dağıtılan yardım paketlerini alabilmek için çamurlar içinde yuvarlanmayı, ekmeği biraz daha ucuza alabilmek için sabahın çok erken saatlerinde belediye büfeleri önünde uzun süre beklemeyi, okul öncesi veya sonrası ailelerinin gelirine katkıda bulunmak için sokaklarda çalışmayı göze alan ve "ekmeğini taştan çıkarıyor" deyişini haklı çıkarırcasına çeşitli işlerde uzun saatler didinen her yaştan binlerce yoksul insan var.

Bir yandan, başta Güneydoğu Anadolu olmak üzere ülkemizin çeşitli yörelerinden yansıyan ve "ölçmeye hiç gerek yok" dedirten ve yoksulluk konusundaki geleneksel iyimserliğimizin bir an önce terk edilmesini gerektiren derin yoksulluk görüntüleri, diğer yandan da, son ekonomik kriz sırasında olduğu gibi kısa sürede gelir dağılımında gerçekleşen büyük kaymalar sonucunda daha da derinleşen sosyal ve ekonomik uçurumlar ve debdebeli yaşam görüntüleri ile karşı karşıyayız.

Aralarındaki önemli farklılıklara karşın dünyanın değişik yerlerindeki yoksulları aynı eksende buluşturan birçok ortak unsur vardır. Örneğin, Bolu/Kaynaşlı depreminin ortaya çıkardığı derin yoksulluk görüntüleri ile Diyarbakır ve İstanbul varoşlarından yansıyan yoksulluk görüntülerinin, belki aynı derecede olmasa da gelişmiş ülkelerden yansıyan yoksulluk görüntüleriyle bir eksende buluşması yoksulluk sorununun aynı sistemik nedenlerden kaynaklandığı tezini güçlendirmektedir. Öte yandan, dünyanın birçok ülkesinde giderek artan sosyal ve ekonomik kutuplaşmaya karşılık, bölüşüm sorunlarına daha duyarlı oldukları sokaklardan, çıplak gözle de anlaşılan Japonya, İsveç, Norveç ve hatta Tayvan ve G.Kore gibi ülkeler ise yoksulluk konusunun tümüyle "çözümsüz" bir sorun olmadığına işaret etmektedir.

Ulusal ve uluslararası düzlemlerdeki artan duyarlılığa karşın, ülkemizde konuya akademik ve ekonomi politikası düzlemlerinde henüz yeterli ölçüde ilgi gösterildiği söylenemez.[1] Akade-

1 Ülkemizde yapılan ilk çalışmalar için bkz. Dumanlı (1996) ve Erdoğan (1996). Dünya Bankası ve TÜSİAD desteğiyle daha sonra yapılan çalışmalar için ise bkz. World Bank (2000a) ve TÜSİAD (2000).

mik düzlemde, iktisat bilimi, kendini nerede duracağı bilinmez bir soyutlama ve nicelleştirme akımına kaptırmış gözüküyor ve sosyal bilim olma özelliklerini ne yazık ki, giderek yitiriyor. Örneğin, bu incelememiz sırasında, yoksulluğun ölçüm yöntemlerine büyük ağırlık verilerek, kesinlik kazandırılamayacağı baştan belli bir konuda zamanın ve emeğin gereksiz yere burada yoğunlaştığını, bunun birçok durumda yoksulluğa yol açan temel ilişkilerin bir yana bırakılarak hiç sorgulanmaması anlamına geldiğini ve nicelleştirilmeye çok elverişli olmayan kavramları nicelleştirme çabasının öğrenme sürecini her zaman olumlu yönde etkilemediğini bir kez daha gözlemlemiş olduk.

Ekonomi politikası düzleminde, birçok azgelişmiş ülkede olduğu gibi, Türkiye'de de toplumsal gündem, sanayileşme, yatırım, büyüme, teknolojik gelişme, istihdam, gelir dağılımı gibi temel konuları unutturmak istercesine, çok küçük bir kesim için olumlu sonuçlar doğurduğu kesin, ama büyük halk kitleleri için artan yoksulluğun ötesinde ne getirdiği belirsiz bir küreselleşme söylemi içinde kısa döneme kilitlenmiş görünüyor. Neoliberal politikalar çerçevesinde ekonomi politikalarının, özellikle son yirmi yılda artan ölçüde uluslararası kuruluşların güdümüne girdiği, niyet mektuplarının kanıksandığı, umutların kuyruklu yıldız beklercesine dış kaynaklara bağlandığı, siyasal gündemin bile uluslararası finans kuruluşlarıyla yapılan anlaşmalar yörüngesine girdiği ve kamu mallarının özelleştirme söylemi içinde haraç mezat satıldığı günler yaşanıyor.

Başlıca ekonomi politikası araçlarını ve daha önemlisi bu gidişata yön verme erkini "serbest piyasalara" ve onun küresel düzeyde başlıca savunucuları konumundaki uluslararası kuruluşlara kaptıran bir hükümetin, bu gidişat karşısında çok cılız kalan bir muhalefetin, genellikle sessiz ve silik sivil toplum kuruluşlarının ve zaman zaman sokağa dökülen ve güvenlik güçlerinin çok sert tepkisiyle karşılaşan direnişçi işçi ve memurların oluşturduğu siyasal düzlem ise yoksullukla mücadele yanlısı bir gündem oluşturmaktan çok uzakta duruyor.

Kitap, yoksulluk konusunda, gelişmiş ve azgelişmiş ülkelerin deneyimleri ışığında, olsa olsa iktisat alanındaki uzmanlık alanı-

mızın, çizmeyi fazla da aşmadan, ötesine geçerek diğer bilim dallarının katkılarını da dikkate almayı ve yer yer tarihsel bir bakış açısıyla sosyal bilimler çerçevesinde bir senteze gitmeyi amaçlıyor. Bu amaç doğrultusunda kitap, yoksulluk çalışmalarının temel bulgularını eleştirel bir gözle inceleme, ülkemizde artmasını beklediğimiz yoksulluk araştırmaları için bir altyapı oluşturma ve bu çok karmaşık konuyu belli başlı bütün yönleriyle ve küresel bir bütünlük içinde kapsamlı bir biçimde ele alan temel bir başvuru kitabı ortaya koyma çabasına dayanıyor.

Bugünün teknik ağırlıklı, bol formüllü iktisat yazını içinde yoksulluk hafif bir konu olarak görülebilir. Oysa bu kitaptan da görüleceği üzere, insanlık aleminin çok büyük bir kısmını yüzyıllardır derinden etkileyen ve iktisadın çeşitli dallarını olduğu kadar sosyal bilimlerin birçok alanını da yakından ilgilendiren çok zor bir konuyla karşı karşıyayız. Bu bağlamda kitap, aynı zamanda genç bilimcilere, kısa döneme yönelik sorunlar yanında ve bunların içinde boğulup kalmadan iktisadın modern bir bilim dalı olarak ortaya çıkışında önemli yer tutan büyüme, gelir dağılımı ve yoksulluk alanlarına ve bunların yanında sanayileşme ve istihdam gibi temel iktisat konularına daha yakından eğilmeleri için bir çağrı niteliğindedir.

Bu kitap büyük ölçüde, Mart-Ağustos 1997 döneminde Fulbright bursiyeri sıfatıyla misafir araştırmacı olarak bulunduğum Columbia Üniversitesi Ekonomi Bölümü'ndeki çalışmalarıma ve Sosyal Bilimler Atıf Endeksi'nde (Social Sciences Citation Index) yer alan bilimsel dergilerde 1991-96 döneminde yayımlanan İngilizce kaynaklara dayanmaktadır.

Bu incelememiz, konuya ilgi duyan herkes tarafından okunabileceği gibi, Gelişme İktisadı derslerinde yardımcı kitap olarak da kullanılabilir.

ODTÜ'deki Gelişme İktisadı doktora derslerimde öğrenme sürecini benimle paylaşan, isimlerini burada tek tek sayamasam da asla unutamayacağım genç meslektaşlarıma, bana kendileriyle bu konuyu da konuşma fırsatı verdikleri ve değerli katkıları için teşekkürü bir borç bilirim.

Ağustos 2001, Ankara

BİRİNCİ BÖLÜM

GİRİŞ

Yirminci yüzyılın ikinci yarısı, teknolojik atılımın ve ekonomik büyümenin şimdiye kadar görülmemiş bir hızda gerçekleştiği bir dönem oldu. Son yirmi yılda ise, gelişmiş ülkelerde refah devleti gerilerken önce azgelişmiş ülkeler (AGÜ) ve daha sonra da geçiş ekonomileri olarak adlandırılan Orta ve Doğu Avrupa'daki eski sosyalist ülkeler, çoğu kez IMF ve Dünya Bankası güdümünde uyguladıkları istikrar ve yapısal uyum politikaları aracılığıyla dışa açık piyasa ekonomisine geçiş süreci yaşadılar. Bu süreç çerçevesinde, giderek yaygınlaşan etkili bir küreselleşme söylemi içinde neoliberal ekonomi politikaları hemen hemen bütün dünyaya egemen oldu. Buna karşılık, gelir eşitsizliği ve yoksulluk, başta AGÜ olmak üzere, birçok ülkede sosyal ve siyasal açılardan da kaygı verici boyutlara ulaştı.

IMF ve Dünya Bankası güdümünde uygulamaya konan istikrar ve yapısal uyum programları her yerde ortak amaçları hedefledi. Bunlar arasında, piyasa yanlısı dışa açık modelin bir gereği olarak ithalat liberasyonu, reel ücretler üzerinde denetim, finansal liberasyon, kamu işletmelerinin özelleştirilmesi ve genel olarak devletin küçültülmesi yanında daraltıcı para ve maliye politikaları ve sosyal harcamaların kısılması sayılabilir. Latin Amerika ve Güney Sahra ülkeleri başta olmak üzere, bir-

çok AGÜ, IMF ve Dünya Bankası programları aracılığıyla hızla neoliberal ekonomi politikaları yörüngesine girdi ve temel ekonomi politikaları üzerindeki yetkilerini büyük ölçüde bu iki kuruluşa devretti.[1] Taylor (1997: 145), bu bağlamda dünyadaki insanların yarısının, ülkelerin ise üçte ikisinin ekonomi politikalarına tam anlamıyla hâkim olamadıklarını öne sürmektedir.

Yoksulluk, temelde bir azgelişmişlik sorunu olmakla birlikte, gelişmiş ülkelerde de önemli bir sorun olarak gündemi işgal etmektedir. Batı Avrupa ülkeleri, İkinci Dünya Savaşı sonrasında uzun süren bir refah dönemi yaşadı. İtalya'nın güney bölgeleri gibi kimi geri kalmış bölgeler bir yana bırakılacak olursa, mutlak anlamda yoksulluk bu ülkeler için önemli bir sorun oluşturmadı. Bunda, hızlı büyüme yanında, refah devleti kapsamında düşük gelirli kesimler için devletin sağladığı gelir desteği, yaygın sağlık ve eğitim hizmetleri ve işsizlik sigortası gibi uygulamalar etkili oldu (Devos ve Garner, 1991: 267). Ancak yoksulluk, artan işsizliğin de etkisiyle bu ülkelerde 1970'li yılların ortalarından itibaren, yeniden gündemin üst sıralarına tırmanmaya başladı. Avrupa Topluluğu'na üye ülkelerde, işsizliğin, 1970'li yıllarda, büyümeye karşın çok yüksek oranlara ulaşması, nüfusun yaklaşık üçte birinin yoksulluk sınırı veya ona yakın bir gelir düzeyine gerilemesine ve "üçte ikilik toplum" kavramının yaygınlaşmasına yol açtı. Yoksulluk, 1980'li ve 1990'lı yıllarda önemli bir artış göstererek Avrupa'nın "sosyal birlikteliğini" tehdit eden boyutlara ulaştı.[2] Örneğin, 1980'li yıllarda Birleşik Krallık'ta nüfusun en zengin % 20'lik kesiminin ortalama geliri % 40, en zengin % 1'lik kesiminin geliri % 75 oranında artarken en yoksul % 20'lik kesimin geliri sabit kaldı. Avrupa Tek Pazarı'na geçişin önemli bir kesimin "marjinalleşme" sürecini daha da hızlandırma olasılığı, yoksulluğa ilişkin kaygıların

1 Bu noktada bkz. Moon (1996: 274) ve Chossudovsky (1991: 2527). Bir gözlemciye göre, dış güçlerin IMF ve Dünya Bankası aracılığıyla Afrika'nın ekonomik yapısını şekillendirmedeki etkisi sömürge yönetimleriyle paralellik kuracak kadar büyüktür (White, 1996).

2 Bkz. Room (1990: 8) ve Oaxaca (1995: 173).

giderek artmasına neden oldu. Avrupa Komisyonu, 1980 yılında toplam yoksul insan sayısını 30 milyon, 1987 yılında 44 milyon ve 1990 yılında 52 milyon olarak belirledi (Room, 1995: 110). Yayımlanmış en son toplu veriler, OECD ülkelerinde, 130 milyon insanın gelir bazında yoksul, 34 milyon insanın işsiz, yetişkinlerin % 15'inin de işlevsel anlamda okuryazar olmadığını göstermektedir (UNDP, 2001: 10).

Yoksulluk, ABD'de de en çetrefilli sosyal konulardan biri olarak, Avrupa'dan daha da önce, 1960'lı yılların ortalarında kapsamlı biçimde ele alınmaya başlandı. Gelir eşitsizliklerinin ve yoksulluğun ekonominin sadece resesyon dönemlerinde değil, canlanma dönemlerinde de arttığı ve gelir bazında ölçülen yoksullukla kimi temel refah göstergeleri arasında yakın bir ilişki bulunduğu gözlendi. Örneğin, yoksulluğun görece yüksek olduğu eyaletlerde bebek ölüm oranının diğer eyaletlerdekinden % 50 daha fazla olduğu görüldü (O'hare, 1996: 18, 42). Resmi verilerden, 1980'li yılların sonunda 40 milyon kişinin yoksul, 25 milyon kişinin de yoksulluğun eşiğinde olduğu (Wharton, 1990: 1137), 100.000 genç ve çocuğun evsiz, 100.000-300.000 arası ergenin ise, evsiz ve yetişkin denetiminden yoksun olduğu ve bunun sonucunda kötü sağlık ve yetersiz beslenme yanında, sosyal tecrit (izolasyon) ve duygusal gerginlik (stres) ile karşı karşıya kaldığı gözlendi (Segal, 1991: 456).

Yoksulluk, Sovyetler Birliği'nin dağılma ve piyasa ekonomisine geçiş sürecinde de önemli ölçüde arttı ve geçiş ekonomilerinde gündemde önemli bir yer tutmaya başladı (Zubova, Kovaleva ve Khakulina, 1992: 86). 1990-91 döneminde ilk Sovyet "milyonerleri ve dilencileri" sahneye çıkmaya başladı (Samorodov, 1992: 335). Rusya'da da yoksulluk, 1990'lı yılların başlarından itibaren hızla arttı ve 1994 yılında % 30.9'a çıktı.[3] Doğu Avrupa ve Bağımsız Milletler Topluluğu içindeki

3 Yoksullaşmaktan korkanların korkmayanlara oranı 1990'da 3:1 iken bu oran bir yıl sonra 5:1'e yükseldi (Tchernina, 1994: 599). Günde 1 dolar bazındaki uluslararası yoksulluk çizgisine göre, Rusya'da yoksulluk oranı 1998 yılında % 7.1 olarak tahmin edilmiştir (World Bank, 2000: 281).

on altı ülkede kişi başına milli gelirin 1990 yılından bu yana önemli ölçüde gerilediği ve bunun yaşam beklentisi ve eğitim gibi refah göstergeleri üzerinde de önemli olumsuz etkiler yarattığı görüldü (UNDP, 2001: 13).

Bütün dünyayı saran neoliberal ekonomi politikaları dalgası, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki ve bu ülkelerin kendi içindeki gelir farklılıklarının şimdiye kadar görülmemiş ölçülerde açıldığı bir dönemle çok büyük ölçüde örtüştü. Paris'te yaşayan bir orta sınıf ailenin gelirinin G. Doğu Asya'da kırsal kesimde yaşayan bir ailenin gelirinin yüz katını aşması, New York'lu bir avukatın bir saatlik gelirinin Filipinli bir köylünün iki yıllık gelirine denk düşmesi, ABD'nin bir yılllık Pepsi-Cola ve Coca-Cola tüketim harcamalarının nüfusu 100 milyonu aşkın Bangladeş'in GSMH'sının neredeyse iki katına ulaşması ve dünya nüfusunun en varlıklı bölümünü oluşturan yüzde 20'lik kesimin dünya toplam üretiminin yüzde 84'ünü, en yoksul bölümünü oluşturan yüzde 20'lik kesimin ise sadece yüzde 1.4'ünü tüketiyor olması bu gelir farklılıklarını çok çarpıcı bir şekilde ortaya koymaktadır.[4] (Chossudovski, 1991: 2527). Bu iki kesim arasındaki tüketim düzeyi farkının 1960'da 30'da 1'den, 1991'de 60'da 1'e yükselmesi ve dünya nüfusunun % 5'lik bir kesiminin toplam servetin % 80-90'ını elinde tutması ve bu durumda son kırk yılda kayda değer bir değişiklik görülmemiş olması dünyada bölüşüm açısından büyük ve artan bir kutuplaşma olduğuna işaret etmektedir (Wharton, 1990: 1136). Benzer biçimde, ülkeler arasındaki refah farklılıklarının AGÜ içinde de, Doğu ve Güneydoğu Asya ülkeleriyle Güney Sahra ülkelerinin iki farklı ucu oluşturduğu, çok büyük boyutlara ulaştığı görülmektedir. Okuryazarlık oranı, örneğin, Güney Asya ve Güney Sahra ülkelerinde AGÜ ortalamasının (% 73) çok altında kalarak, sırasıyla ancak % 55 ve % 60'a ulaşabilmektedir (UNDP, 2001: 10).

Dünyadaki yoksul insan sayısının belli başlı bütün ölçütlere göre artış eğilimi içinde olduğu ve önlem alınmadığı takdirde

4 1989 yılında sadece on dokuz ülkenin GSYİH'sı General Motors'un bir yıllık satış hasılatından fazlaydı.

daha da artacağı konusunda görüş birliği bulunmaktadır (Ravallion ve Datt, 1996: 2479). Dünya Bankası, bu sayının 1990 yılında, 1980 yılına kıyasla 200 milyon artarak bir milyara (World Bank, 1990), 2000 yılında ise bu artış eğilimini sürdürerek 1.2 milyara ulaştığını ve dünya nüfusunun beşte birini oluşturan yoksulların yarısına yakın bir kısmının (% 43.5) Güney Asya'da, % 24.3'ünün Güney Sahra'da, % 23.2'sinin Doğu Asya ve Pasifik, % 6.5'inin ise Latin Amerika ve Karayipler bölgesinde yaşadığını tahmin etmektedir.[5] AGÜ'de yaşayan 4.6 milyar insanın 850 milyondan fazlasının okuryazar olmadığı, 826 milyonunun yeterince beslenemediği, bir milyara yakınının kaliteli su, 2.4 milyarının ise temel halk sağlığı olanaklarından yoksun olduğu tahmin edilmektedir (UNDP, 2001: 9).

Yoksulluğun kısa dönemde azalacağı yolunda da ciddi bir işaret bulunmamaktadır. Yapılan tahminlere göre, dünya nüfusunun önümüzdeki on beş yıl içinde iki milyarlık bir artış gösterecek ve bunun tamamına yakın bir kısmının (% 97) AGÜ'den kaynaklanacak olması, yoksulluğa ilişkin kaygıları daha da artırmaktadır. Ülkeler içinde de refah düzeyleri arasında büyük uçurumlar olduğu[6] ve kimi ülkelerde yoksulların toplam nüfusun yarısından fazlasını oluşturduğu görülmektedir.[7] Örneğin, yoksulluk oranı Madagaskar'da % 70'e, Azerbaycan ve Zambiya'da % 68'e ve Peru'da % 54'e ulaşmaktadır (World Bank, 2000: 280-81). 1975-99 döneminde GSYİH'nin yılda ortalama % 1 oranında düştüğü Güney Sahra ülkelerinin durumunun ise, diğer AGÜ ile kıyaslandığında dahi kaygı verici boyutlarda olduğu anlaşılmaktadır (UNDP, 2001: 13).

---

5 World Bank (2000: 4). Rakamlar 1998 yılında günlük gelirleri bir doların altında olanları kapsamaktadır.

6 Aynı ülke içinde Belçika ve Hindistan'ın refah düzeyinde yaşayan kesimlerin ortaya çıkmasına yol açan kutuplaşma süreci "Belindianization" olarak ifade edilmeye başlanmıştır. Bkz. Sandberg (1995).

7 Örneğin, Nairobi'nin kimi yoksul yerleşim yerlerinde hanehalklarının % 80'inin tek bir odada (birçok durumda bir odada on kişi) yaşaması, evlerin sadece % 4'ünde su olması, 19 ailenin ilkel bir tuvaleti paylaşmak zorunda kalması, çocukların üçte birine yakın bir kısmının yaşlarına göre düşük kilolu, üçte birinin ise kısa boylu olması (Lamba (1994: 169)) AGÜ'de yoksulluğun ulaştığı boyutları çok çarpıcı bir şekilde gözler önüne sermektedir.

Değişik ülke ve ülke grupları için yoksulluk açısından ortaya çıkan bu resim, farklı düzeylerde ilgi artışını beraberinde getirdi ve konu, gerek ulusal ve gerekse uluslararası düzlemde ön plana çıktı. 1975 yılında, Avrupa Topluluğu, ilk yoksullukla mücadele programını uygulamaya koyarken, birçok Batı Avrupa ülkesinde yoksullukla mücadele önlemleri alınmaya başlandı. Bu çerçevede yoksulluk, kapsamlı araştırmalara konu olurken Eurostat mevcut yoksulluk verilerinin kalitesinin iyileştirilmesi ve ülkeler arası kıyaslanabilir seriler üretme yolunda yoğun çaba göstermeye başladı. Belçika'da, 1985 yılında, bir bakanlık yoksullukla mücadeleden sorumlu kılındı. Tarımsal üretimin önemini koruduğu ve sosyal güvenlik sistemlerinin diğer Batı Avrupa ülkelerindeki kadar gelişemediği Yunanistan, İspanya, Portekiz ve İrlanda gibi ülkelerde ise yoksulluk, önce daha geniş olarak sosyal ve ekonomik azgelişmişlik çerçevesinde tartışıldıktan sonra, başta üniversiteler, sosyal hizmetlerle ilgili kamu kuruluşları, kilise, sendikalar ve diğer sivil toplum kuruluşları olmak üzere toplumun değişik kesimlerinin doğrudan ilgisini çekmeye başladı (Strobel, 1996: 175).

ABD'de de yoksullukla mücadele konusunun, medeni haklar hareketinin de etkisiyle, 1960'lı yılların ortalarında toplumsal gündemde ön plana çıkması, birçok kapsamlı yoksullukla mücadele politikasının birlikte uygulamaya konmasına yol açtı. Öte yandan, 1980'li yılların ilk yarısından başlayarak bu politikalara yöneltilen yoğun eleştiriler sosyal yardım programları üzerinde uzun yıllar süren tartışmalara yol açtı. Reagan yönetimi sırasında, bu programların bazıları uygulamadan kaldırıldı, bazılarının kaynakları ise, önemli ölçüde kesintiye uğradı (Ohare, 1996: 38-40). 1996 yılında, ABD Kongresi, sosyal yardım harcamalarını önemli ölçüde kısan bir yasa çıkardı ve sosyal yardım programlarına ilişkin kuralların belirlenmesinde eyaletlere daha fazla yetki tanıdı.

Başta ABD olmak üzere, gelişmiş ülkelerde, bir yandan yoksullukla mücadelenin önemli bir toplumsal amaç olduğu dile getirilirken, diğer yandan, refah devletinin zayıflatılma süreci içinde istihdam yaratıcı programların, konut programlarının

ve sosyal hizmetlerin kısıldığı ve hatta ortadan kaldırıldığı, yoksulların orta sınıfın değer yargılarına göre "hak eden" ve "hak etmeyen" yoksullar olarak sınıflandırıldıkları ve kendi konumlarından sorumlu tutuldukları, yardım görenlerin kendilerine yapılan yardımın gerekli olduğunu ve bu yardımlardan en iyi şekilde yararlandıklarını kanıtlamalarının beklendiği ve sosyal politika uygulamalarında giderek serbest piyasa kurallarının hâkim kılındığı bir süreç yaşanmaktadır.[8] Sosyal koruma sistemlerinin etkinliği giderek azalırken gelişmiş ülkeler, ulaştıkları yüksek ortalama gelir düzeyine karşın önemli bir kesimin "bolluk içinde yoksulluğuna" göz yuman bir görünüm sergilemektedir.

Azgelişmiş ülkelerden bazılarının yoksulluk konusuna ilgisi çok uzun yıllardan beri sürmektedir. Bunların başında, bağımsızlığını kazandığı 1947 yılından bu yana yoksulluk konusunu gündemin ilk sırasında tutan Hindistan gelmektedir. Bunun gibi, özellikle 1970'li yılların başından beri Sri Lanka ve Endonezya yoksulluk konusuna özel önem veren ülkeler arasında yer almıştır. 1980'li yıllardaki olumsuz ekonomik gelişmelerden en çok etkilenen iki ülke grubu olan Latin Amerika ve Güney Sahra ülkelerinde de yoksulluğa karşı ilginin, özellikle son on-onbeş yılda arttığı görülmektedir. Bu ilginin bir yansıması olarak bu ülke ve ülke gruplarına ilişkin önemli bir yoksulluk yazını bulunmaktadır.

AGÜ bağlamında yoksulluğa karşı ilgi, çok büyük ölçüde uluslararası kuruluşlardan kaynaklanmıştır. Bunların başında, özellikle 1970'li yılların başlarından sonra AGÜ'deki yoksulluğa karşı ilgisini, aralıklarla da olsa, sürdüren Dünya Bankası gelmektedir. Bu kuruluşça 1978 yılından bu yana yayımlanmakta olan Dünya Kalkınma Raporu'nun 1980, 1990 ve 2000/2001 (World Bank, 1980, 1990 ve 2000) yıllarında, özel olarak bu konuya ayrılmış olması bu ilginin bir göstergesidir. Bunun gibi, IMF ve Dünya Bankası'nın, özellikle en yoksul ülkelerde yoksulluğun azaltılması konusunda ortak hareket et-

8 Ayrıntı için bkz. Gans (1992: 461), Strobel (1996: 187) ve Saunders, Hallerod ve Matheson (1994: 7).

meyi sürdürdükleri ve IMF'nin Çok Borçlu Yoksul Ülkeler'in dış borç yüklerinin hafifletilmesini bu ülkelerin yoksulluğun azaltılması yolundaki çabalarıyla ilişkilendirdiği anlaşılmaktadır (IMF: 2000: 385).

Yoksulluk, son yıllarda başka kanallardan da uluslararası ilginin odak noktası olmuştur. Bu ilgi, önemli ölçüde, neoliberal ekonomi politikalarının değişik ülkelerdeki etkisi üzerinde yoğunlaşmıştır. IMF programlarının yoksulluk ve gelir dağılımı üzerindeki etkileri üzerindeki araştırmalara[9] ek olarak, yapısal uyum programlarının yoksulluk üzerindeki etkileri UNICEF, OECD ve ILO gibi uluslararası kuruluşlar tarafından değerlendirildi.[10] Bu bağlamda, 1980'li yıllardaki resesyonun ve hemen ardından gelen istikrar ve yapısal uyum programlarının sosyal maliyetine dikkat çeken ve özellikle yapısal uyum programlarının bu açıdan olumsuz etkilerini net biçimde ortaya koyan UNICEF araştırması (Cornia vd., 1987) ilk kapsamlı çalışma oldu.[11] Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), 1990 yılında yıllık olarak İnsani Gelişme Raporu'nu yayımlamaya başladı. Aynı kuruluş, 1996 yılında ülkelerin mutlak yoksulluğun niteliğini ve boyutlarını belirleme ve yoksulluğa karşı stratejiler geliştirme çabalarını desteklemek amacıyla Yoksulluk Stratejileri Girişimi programını uygulamaya koydu ve bu kapsamda ülke çalışmaları yaptırmaya başladı.

Bu gelişmelere ek olarak, yoksulluk, 1990'lı yıllarda çeşitli uluslararası toplantıların da ana gündem maddesini oluşturdu (ISSJ, 1996: 160). 1992 yılında Rio'da toplanan Dünya Zirvesi'nde çevrenin korunması, 1994 yılında Kahire'de toplanan Nüfus ve Gelişme Konferansı'nda nüfus sorununun çözümü ve 1995 yılında Pekin'de toplanan Birleşmiş Milletler 4. Kadın

9 Bkz. örneğin, Johnson ve Joanne (1980), Heller vd. (1988) ve Garuda (2000).

10 ILO, Kasım 1993'te Cenevre'de yoksulluk sempozyumu düzenledi. ILO/ECLAC, Sosyal Eşitlik ve Değişen Üretim Biçimleri başlıklı bir rapor yayımladı (ILO, 1995: 131). Uluslararası kuruluşlar yanında, dış yardım veren değişik ülke ve kuruluşlar ve İngiltere'de Denizaşırı Ülkeler Gelişme İdaresi gibi kuruluşlar da konuyla daha yakından ilgilenmeye başladı.

11 Ayrıntı için bkz. Stewart (1991).

Konferansı'nda kadınların karşı karşıya kaldığı önemli sorunlar açısından ele alındı. Mart 1995'te, Kopenhag'da Dünya Sosyal Gelişme Zirvesi yapıldı. Yoksulluk, 2001 yılında Davos'ta toplanan Dünya Ekonomik Forumu'nun ana temasını oluşturdu. Birleşmiş Milletler, 1996 yılını Yoksullukla Mücadele Yılı, 1997-2006 dönemini de Yoksullukla Mücadele On Yılı ilan etti. 2000 yılında yapılan ve 147 ülkenin devlet ve hükümet başkanlarının katıldığı Binyıl (Milenyum) Zirvesi'nde de mutlak yoksulluk içinde yaşayan insan sayısının 2015 yılına kadar yarıya indirilmesi yönünde ilke kararı alındı.

Amaç ve Kapsam

Bu kitabın amacı, yoksulluk konusunu belli başlı tüm unsurlarıyla ve ana hatlarıyla incelemektir. Bu bağlamda, yoksulluğun değişik ortamlarda tanımı, ölçüm yöntem ve güçlükleri, değişik ülke ve ülke gruplarında yoksulluğun zaman içindeki gelişimi, yoksulluk profili, yoksulluğa yol açan temel nedenler ve yoksulluğa karşı hanehalkı, ulusal ve uluslararası düzlemlerde geliştirilen önlemler ele alınmaktadır. Kitap, serbest piyasa ekonomisinin bütün dünyada yaygınlaştığı, eski sosyalist ülkelerin de bu kervana katıldığı ve hatta onun en ateşli savunucuları arasında yer almaya başladığı bu dönemde yoksulluğun ve daha geniş anlamda sosyal kutuplaşmanın bütün dünyada çok yüksek boyutlara ulaşmasının bir raslantı olmadığına dikkat çekmektedir. Dünya Bankası ve IMF güdümünde yaygınlaşan neoliberal bakış açısı çerçevesinde önerilen ve yaygın olarak uygulanan politikaların, ana doğrultusu açısından, yoksulluk sorunu karşısında köklü bir çözüm oluşturamayacağı noktasından hareketle, sanayileşmeye dayalı büyüme yanında kaynak ve gelir bölüşümündeki eşitsizlikleri gidermeye yönelik köklü yoksullukla mücadele programlarının gerekliliği vurgulanmaktadır.

Kitap, bu çerçevedeki bütüncül bakış açısı içinde, birbiriyle ilintili üç temel yaklaşımı ön planda tutmaktadır. Bunlardan *birincisi,* yoksulluğu zaman içinde geriye ve ileriye bağlantılı

dinamik bir olgu olarak değerlendiren tarihsel yaklaşımdır. Bu yaklaşım, öncelikle, yoksulluğun yüzyıllardır gündemde olan ancak toplumsal gündemdeki yeri dönem dönem artıp azalan karmaşık ve eski bir sorun olduğunu ve bu nedenle basit çözüm önerilerinin geçersizliğini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Yoksulluktaki temel eğilimler, bir yıldan diğer bir yıla, hatta aynı yıl içindeki değişiklikler bağlamında kısa dönem, neoliberal politikaların son beş-on yıldaki etkileri açısından orta dönem ve ekonomik büyüme ve yoksullukla mücadele önlemlerine karşın süregelen yoksulluğun nedenlerini ve ona yol açan süreçleri anlamak açısından da uzun dönem tarihsel bir bakış açısıyla incelenmeye çalışılmaktadır. Böyle bir bakış açısı, yoksulluğun, "zenginlerin ve yoksulların şehri ayrımının özgürlükleri yok ettiği ve düzensizliklerin temel nedenini oluşturduğu"nu ileri süren Plato'dan,[12] "sınıf farkları azaltılmadan hakların eşitliğinin ve otoritenin sağlanamayacağını" vurgulayan Rousseau'ya, "ekonomik sistemlerin başarı ve başarısızlıklarının en yoksul yurttaşların durumunu ne ölçüde iyileştirebildikleriyle ölçülmesi gerektiğine" işaret eden Adam Smith'den, yoksul sınıfları "rekabet ve piyasa serbestisinin bir ürünü" olarak gören Marshall'a, "tümüyle serbestleşmiş bir piyasa sisteminin sosyal ve siyasal açıdan mümkün olmadığına" işaret eden Polanyi'den, ILO'nun 1944 yılında benimsediği Philadelphia Deklerasyonu'nda yer alan "Herhangi bir yerde yoksulluk, her yerde refah için bir tehlike oluşturur" görüşüne ve Papa II. J. Paul'ün Arjantin'in Vatikan Büyükelçisi'ne söylediği "vatandaşlarının çoğunu dışlayan bir sosyal örgütlenme modeli kabul edilemez" sözlerine kadar uzanan ve çok uzun bir zaman diliminde ilgi çeken, eski bir konu olduğunu göstermektedir.

Ayrıntılı bir tarihsel analize girişilmeden salt satır başlarıyla yapılan bu tarihsel gezinti bile, geçmişin bugünkü yoksulluk tartışmalarına da yansıyan önemli unsurlar taşıdığını göstermektedir. Adam Smith'in "Büyük Britanya'nın zenginliği artar-

12 Bkz. Tisdell (1994).

ken durumları kötüleşen yoksul insan sayısının da arttığı" paradoksuna işaret etmiş olması ve Marshall'ın ön planda tuttuğu yoksulluk-işgücü piyasaları ilişkisi, güncel çağrışımlar yapmanın ötesinde, yoksulluğun neden bu kadar uzun süre inatla gündemde kaldığını anlamamıza ışık tutacaktır. Bunun gibi, bu yaklaşım, "dünyanın en büyük demokrasisi" olarak nitelenmesine ve son elli yıldır yoksullukla mücadeleyi temel amaç olarak benimsemesine karşın Hindistan'ın nüfusunun çok önemli bir kısmı için neden hâlâ bu sorunla cebelleşmek zorunda kaldığını anlamamıza yardımcı olacaktır. Böyle bir bakış açısı, belirli bir kısa zaman diliminde yoksulluğu ölçme ve nedenlerini sorgulama ve çözümler arama eğilimindeki "statik" yaklaşımlara kıyasla kuşkusuz daha elverişli bir tartışma zemini oluşturmaktadır.

Kitabın *ikinci* temel yaklaşımı, mekânsal düzlemde tek bir nokta üzerinde odaklanmanın yoksulluk sorununu anlamamızı güçleştirme ve hatta yanıltıcı sonuçlara götürme tehlikesi karşısında, yoksulluğu farklı miktar ve biçimlerde de olsa, bütün ülke ve ülke gruplarını tehdit eden bir olgu olarak değerlendirmektir. Gelişmiş ve azgelişmiş ülkelerle geçiş ekonomilerinde karşılaşılan yoksulluğun arkasında, ilk bakışta abartılı görünse de, benzer neden ve süreçlerin bulunduğunu öngören bütüncül bir yaklaşım, değişik ülke grupları ve ülkeler arasında önemli farklılıkların yanında azımsanamayacak sayıda ortak özelliklerin bulunduğunu ortaya koyacaktır. New York ve Londra gibi bazı büyük şehirlerin kimi yerleşim yerlerinin AGÜ'de rastlanan koşullara benzerlik göstermesi ve yoksulluk tartışmalarının temel unsurlarının ve önerilen yoksullukla mücadele önlemlerinin ortak bir yörüngede gelişmiş olması bu tür bir yaklaşımı haklı kılmaktadır.

Aslında gelişmiş ve azgelişmiş ülke gruplarını oluşturan ülkeler arasındaki ortak özelliklerin de giderek azalması ve yoksulluk açısından da, örneğin, G. Kore'nin Tanzanya'dan çok İngiltere ile benzerlik göstermesi de, yoksulluk konusunun bütün ülke ve ülke grupları için birlikte ve aynı çerçevede incelenmesinin uygun olacağına işaret etmektedir. Üstelik neoli-

beral politikaların bütün dünyayı sarması ve bunların uluslararası kuruluşlar aracılığıyla ve hemen hemen aynı kalıplar halinde AGÜ'ye aktarılması, ülkeler arasındaki bu benzerliklerin son yıllarda kaçınılmaz olarak daha da artmasına neden olmuştur. Bunun gibi, tek bir ülke için de, genellikle belirli sektörler veya topluluklar üzerinde odaklanan yoksulluk çalışmalarının aksine, benzer süreçlerin ürünü oldukları noktasından hareketle burada da bütüncül bir yaklaşım benimsenecek ve örneğin farklı unsurlar da taşımalarına karşın kentsel ve kırsal yoksulluk, yapısal özellikleri arasındaki benzerlikler ön plana çıkarılarak birlikte değerlendirilecektir. Böylece, bir yandan mikro bazdaki çalışmaların bulguları da değerlendirilerek değişik yerleşim yerleri arasındaki farklılıklar ortaya konurken, diğer yandan, gelişmişlik düzeyleri farklı da olsa değişik ülke ortamlarındaki bölgesel geri kalmışlık, düşük sağlık ve eğitim olanakları ve işsizlik gibi ortak özelliklerin vurgulanması amaçlanmaktadır.

Kitabın *üçüncü* temel yaklaşımı, yoksulluk konusunu tek bir bilim dalının açıklayamayacağı kadar geniş ve karmaşık bir konu olarak değerlendirmesi ve bu nedenle farklı akademik disiplinlerin bakış açısı ve bulgularına başvurulmasını yararlı ve bunun da ötesinde gerekli görmesidir. Kitap, ayrıca yoksulluk araştırmalarında "statik" iktisat yaklaşımının yerini, yavaş da olsa, giderek yoksulluğun ortaya çıkış nedenlerini tarihsel bir bakış açısıyla sorgulayan ve yoksulların karşılaştıkları olumsuzlukların nedenlerini, etik unsurların ötesinde, uluslararası ve sınıflar arası güçler dengesinde ve bu dengede özellikle son yirmi, yirmi beş yılda yoksul kesimler aleyhine gözlenen değişikliklerde arayan siyasal iktisat yaklaşımına bırakmasını olumlu bir gelişme olarak görmektedir. Bunun da ötesinde, bu yaklaşım çerçevesinde, başta sosyoloji ve sosyal tarih olmak üzere, siyaset bilimi, sosyal antropoloji, coğrafya, demografi, eğitim ve sağlık bilimleri ve psikoloji bilim dallarındaki araştırmaların yoksulluk konusuna katkıları önemsenmekte, konunun farklı bilim dallarının etki alanına girmesi olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmekte ve bunların bul-

gularının da yansıtılması ve değerlendirilmesi için özel bir çaba gösterilmektedir.

Çalışmanın Planı

Kitap sekiz bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın amaç ve kapsamının belirlendiği bu giriş bölümünden sonra ikinci bölümde, yoksulluk konusuna karşı son on, on beş yılda artan ilgi ve bu ilginin nedenleri, yoksulluğa bakış açısında daha uzun dönemde meydana gelen değişikliklerle ilişkili olarak incelenmektedir.

Yoksulluğun ölçülmesine ilişkin çaba ve tartışmalar ondokuzuncu yüzyılın sonlarında İngiltere'de yapılan çalışmalardan bu yana sürmektedir. Kitabın üçüncü bölümünde, yoksulluğa ilişkin tanım ve kavramlara ilişkin sorunlara ve temel veri kaynaklarının yetersizliğine dikkat çekilerek ölçüm güçlükleri ana hatlarıyla tartışılmaktadır.

Dördüncü bölümde, ülke çalışmalarından çıkan sonuçlar ve uluslararası kuruluşlarca en son yayımlanan veriler kullanılarak yoksuluğun değişik ülke ve ülke gruplarındaki gelişimi başlıca yoksulluk göstergeleri açısından değerlendirilmektedir. Değişik yerlerde yaşayan yoksulların temel özellikleri ve yoksulluk profilinin zaman içinde gösterdiği değişiklikler ve kırsal, kentsel ve bölgesel dağılımı da bu bölümde incelenen konular arasında yer almaktadır.

Yoksulluğa yol açan temel unsurları belirlemek, yoksulluğa karşı etkili önlemler geliştirmenin önkoşuludur. Kitabın beşinci bölümü, yoksulluğun ve yoksulluktaki artışın nedenlerini, başta ekonomik unsurlar olmak üzere belli başlı bütün boyutlarıyla kapsamlı bir biçimde incelemeyi amaçlamaktadır. Bunlar arasında, değişik kesimlerin, başta toprak olmak üzere, üretim faktörlerine erişim derecesi, işgücü piyasaları içindeki konumu ve eğitim düzeyi gibi unsurlar üzerinde ağırlıkla durulmakta ve yapısal uyum pogramları ile yoksulluk arasındaki ilişki değişik ülke deneyimleri ışığında çeşitli açılardan değerlendirilmektedir.

Yoksulluk kavramının ve onu belirleyen unsurların karmaşıklığı, doğal olarak ona karşı geliştirilecek politikaların da basit çözüm önerilerinden farklı olarak çok yönlü bir nitelik taşımasını gerektirmektedir. Kitabın altıncı bölümü, yoksulluk sorununa karşı hanehalklarının kendileri tarafından ve ulusal ve uluslararası düzlemlerde alınan önlemlerin incelenmesine ayrılmıştır. Bu bağlamda, iktisat politikasının çeşitli unsurları, neoliberal politikaların ötesinde, siyasal ve kurumsal unsurlarla birlikte tartışılmaktadır.

Yedinci bölümde, yoksulluğa karşı ulusal ve uluslararası düzlemde alınan önlemlerin uygulamada karşılaştıkları temel güçlük ve sorunlar incelenmektedir. Bu bölümde ayrıca, neoliberal yaklaşımın yoksulluğun azaltılması konusunda etkili ve kalıcı bir çerçeve oluşturmadığı noktasından hareketle farklı bir yoksullukla mücadele yaklaşımının temel unsurları belirlenmeye çalışılmaktadır.

Kitabın sekizinci ve son bölümü, çalışmanın sonuç ve önerilerine ayrılmıştır. En sonda ise, kapsamlı bir kaynakçaya ek olarak, Türkçe yoksulluk yazınının yeni yeni filizlenmeye başladığı düşüncesiyle yoksulluk konusunda kısa bir lügatçeye yer verilmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

YOKSULLUĞA KARŞI ARTAN İLGİ VE İLGİNİN KAYNAKLARI

1. Giriş

Yoksulluk çeşitli düzlemlerde büyük ilgi gören bir konudur. Birçok ülkede sektörel (kırsal, kentsel, vb.) ve ulusal düzeylerde olduğu gibi, hanehalkı ve toplumsal cinsiyet gibi mikro düzeylerde de ele alınmaktadır. Bunun gibi, uluslararası kuruluşların da katkısıyla, küresel bağlamda da ilgi çekmektedir. Bu ilgi, akademik düzlemde ve sosyal ve ekonomi alanlarındaki politikalar yanında medya katında da yerel, ulusal ve uluslararası düzeylerde sürmektedir.

Kitabın bu bölümü, yoksulluğa karşı ilginin kaynaklarını araştırmayı amaçlamaktadır. Bu amaçla, ikinci kesimde, bu ilginin en azından birkaç yüzyıl geriye gittiği satır başları itibariyle gösterildikten sonra, üçüncü kesimde, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem üzerinde durulacak ve bu ilginin evrimi, dönemler itibariyle, Gelişme İktisadı ve özellikle de Dünya Bankası'nın konuya bakış açısındaki değişiklikler çerçevesinde değerlendirilecektir. Dördüncü kesimde, yoksulluğa karşı yoğun ilginin kaynakları daha ayrıntılı incelenerek yoksulluk gündeminin gelişmiş ülkeler çıkarları doğrultusunda biçimlendirildiği ve bu açıdan Dünya Bankası'nın işlevsel bir rol

üstlendiği vurgulanacaktır. Beşinci kesimde, yoksulluğa karşı artan ilginin, başta artan yoksulluk karşısında ortaya çıkan toplumsal tepkiler olmak üzere diğer nedenleri üzerinde durulduktan sonra altıncı ve son kesimde bu bölümde ulaştığımız sonuçlar özetlenecektir.

2. İkinci Dünya Savaşı Öncesi Dönem

Yoksulluğun yeni bir sorun olmadığı ve bu konuya karşı ilginin çok eskilere dayandığı herhangi bir yoksulluk çalışmasının başlangıç noktası olmalıdır. Bu konuya yoğun ve sistematik ilginin kökenlerini, ana hatlarıyla, en azından 18. yüzyılın ortalarında kitlesel yoksulluk ortaya çıkmaya başlamadan çok önce, 17. yüzyıl başlarından bu yana izlemek mümkündür.

Başta John Locke olmak üzere, 17. yüzyıl düşünürlerinin mülkiyet hakları çerçevesinde başlattığı tartışma, liberalizmin siyasal bir kuram olarak gelişmesinde en baştan önemli bir yer tuttu.[1] Bir gözlemciye göre, liberal siyasal kuram içindeki gerilimleri bu dönemde en iyi yoksulluk kavramı yansıttı (Ashcraft, 1993: 495). Liberal kuramcılar, bir yandan özel mülkiyeti savunurlarken, diğer yandan da (muhafazakâr kuramcıların aksine) bunun yoksullara yardımı dışlamaması gerektiğini ve kişisel refah yanında sosyal refahın önemini vurguladılar. Geleneksel liberaller, Doğa Yasaları'na dayalı ve yoksulları asla dışlamayan bir mülkiyet hakları yaklaşımını benimsedi. Adam Smith'in "dünya ve onun olgunlaşmış bütünlüğü bütün nesillere aittir" sözleri bu açıdan anlamlıdır.

Liberal düşünce içinde farklı yaklaşımlar görülse de, liberallerin en baştan yoksulluk sorununa eğildikleri ve geçimlik yaşam hakkının sosyal düzenin güvenliği açısından gerekli olduğu ve bunun toplumun, yoksulların refahını sağlayacak bir artık yaratmasıyla sağlanabileceği yaklaşımı içinde oldukları söylenebilir.[2] Kapitalist gelişme süreci, kısa sürede, bu beklen-

1 Bu konuda bkz. Ashcraft (1993), Horne (1994), Brooks (1993) ve Ashcraft (1994).

2 John Locke'nin bu konudaki görüşleri için bkz. Ashcraft (1993: 507).

tinin fazlaca iyimser olduğunu gösterdi. Örneğin, 18. Yüzyıl ortalarında, Büyük Britanya zenginleşirken durumları kötüleşen ve sayıları giderek artan bir yoksullar kitlesi oluştu.[3]

Önemli düşünür ve kuramcıların, yoksulluk ve bölüşüm sorunlarına karşı yakın ilgisinin sanayileşmeye dayalı kapitalizmin kök salmaya ve yaygınlaşmaya başladığı 18. ve 19. yüzyıllarda giderek arttığı gözlenmektedir. Geleneksel liberalizm yaklaşımı içinde, A. Smith'in *Wealth of Nations*'ı (Milletlerin Zenginliği) kitabı çığır açıcı özellikler taşıdı. Smith, ülke zenginleşirken yoksulluğun artmasını önemli bir paradoks olarak gündeme getirdi. Bunu ekonomik sistemin önemli bir aksaması ve kusuru olarak gördü ve bir ekonomik sistemin başarısının değerlendirilmesinde en yoksul yurttaşların durumlarının ne ölçüde iyileştiğini temel kıstas olarak önerdi. Burke, Bentham ve Malthus gibi muhafazakâr düşünürler bu yaklaşımı reddederken, sosyalist düşünürler 19. yüzyıl kapitalizmine yönelttikleri temel eleştirilerinde bu yaklaşımdan yararlandılar. K. Marx'ın henüz yirmi altı yaşındayken kaleme aldığı 1844 Paris yazılarında A. Smith'in "fertlerinin çoğunun yoksul ve perişan olduğu hiçbir toplumun refah içinde ve mutlu olması söz konusu olamaz" sözlerine yer vermesi bir raslantı değildi.[4] Smith, ayrıca, çalışan yoksullara özel ilgi göstererek bunlar için yüksek ücret önerdi ve yoksulluk sorununun imalat sanayiine dayalı ekonomik sistemin yaygınlaşmasıyla "kendiliğinden" düzeleceğini öne sürdü.[5]

Kapitalist yörüngede gelişen sanayi devrimi, İngiltere'nin ötesinde başka ülkelere de yaygınlaştıkca, kitlesel yoksulluk önemli bir toplumsal gündem maddesi oluşturdu. Konuya en yoğun ilgi, doğal olarak sosyalist düşünürlerden geldi ama bu-

3 Bu durum, 1960'lı yıllarda, Brezilya mucizesi olarak adlandırılan hızlı büyüme döneminde, gelir dağılımının hızla kötüleşmesi ve yoksulluğun artması karşısında, bir gözlemcinin, bu "mucizenin" Brezilya için iyi, ancak Brezilyalılar için kötü olduğu yolundaki sözlerini çağrıştırmaktadır.

4 Ayrıntı için bkz. Ashcraft (1993: 510-11).

5 Bu görüş de, Gelişme İktisadı'na ilk yıllarında hâkim olan, hızlı büyümenin yararlarının yoksul kesimlere sızarak yoksulluk sorununu çözüme kavuşturacağı yolundaki iyimser yaklaşımla ilişkilendirilebilir.

nunla sınırlı kalmadı. Geleneksel iktisadın kurucularından A. Marshall, din adamlığından iktisat kuramcılığına geçişinde temel unsur olarak yoksulluk konusuna karşı duyarlılığını ve ilgisini ön plana çıkardı ve yoksulluk konusunu "anlamak ve çözmek" amacına yöneldi. Marshall da, Smith gibi, yoksulluğu en başta istihdam ve daha geniş anlamda işgücü piyasalarıyla ilişkilendirdi.[6] Tarihsel bir bakış açısı içinde, İngiliz işçi sınıfının kökenleri ve ilk deneyimleri Marshall'ın en çok ilgilendiği konular arasında yer aldı. Marshall'ın 25 Kasım 1873 tarihli makalesi, bugün için radikal sayılabilecek bir yaklaşımla "Başkalarının lüks içinde yaşamaları için bazılarının çalışıp çabalaması doğanın bir emri değildir" temasını taşıyordu.

Marshall, ayrıca "vahşi canavar" olarak tanımladığı rekabetten, bir yüzyıl önce "son prangaların sökülmesinin" ve serbest piyasaların yoksulları olumsuz yönde etkilediğini ileri sürdü ve Smith'e benzer bir biçimde "artan servete" karşın işçi sınıfının bundan pay alamadığına işaret etti. Marshall, temel yapıtı olan *Principles*'ın birinci baskısında, yoksulların durumunun "iki saatlik enerjik bir çalışmayla yapılabilecek bir işi uzun bir günde yapamayacak kadar" kötü olduğuna işaret etti (Rima, 1990: 422). Bu kitabın ikinci baskısında, gelişmenin yoksulluğu azaltmada önemli bir rol oynadığını ama yine de geriye, fiziksel olarak ve zihnen çalıştıkları halde kendileri ve çocukları için insana yakışacak kadar kazanamayan bir insanlar topluluğunun *(residuum)* kaldığından ve bunun büyüdüğünden söz etti.

Yoksulluk konusu, özellikle 19. yüzyılın ikinci yarısında, İngiltere ağırlıklı olarak, başta Yoksul Yasaları'na[7] ilişkin yo-

6 Marshall'ın yoksulluk konusuna temel yaklaşımının ayrıntılı bir değerlendirmesi için bkz. Rima (1990).

7 Yoksul Yasaları, İngiltere'de 17. yüzyıl başlarından itibaren toplumdaki yoksulları korumak için uygulamaya kondu.Yoksulların çocuklarına iş sağlamayı, sakatlara yardım etmeyi, geliri olmayanlara istihdam olanakları sağlamayı ve bunun için de üst gelir gruplarını vergilendirmeyi amaçladı. 18. yüzyılın ikinci yarısında, çalışan yoksulların ücretlerinin artırılmasına yöneldikten sonra zaman içinde değişikliklere uğrayarak kapsamlı bir sosyal yardım yasasına dönüştü ve artan tepkiler karşısında uygulamadan kaldırıldı. (Ayrıntı için bkz. *Büyük Larousse*, Sözlük ve Ansiklopedi, 24. Cilt, s. 12578, İnterpress Basın ve Yayıncılık, İstanbul 1986).

ğun tartışmalar olmak üzere, siyasal düzlemde, yardım kuruluşlarının, sendikaların ve Kilise'nin artan ilgi ve etkinlikleri ve başta edebiyat olmak üzere yoksulları konu alan sanat eserleri yoluyla da sosyo-kültürel düzlemde ağırlıklı bir konu olarak ön plana çıktı.

Bu gelişmelere koşut olarak, bu yüzyılın sonlarına doğru, özellikle İngiltere'de yoksulluk konusuna karşı, başta eğitim alanında olmak üzere, resmi kuruluşların da artan ölçülerde ilgi gösterdiği görüldü.[8] İlk yoksulluk araştırmaları bu dönemde yapıldı ve il bazında yoksulluğun ölçülebilmesi için yöntemler geliştirildi.

Sanayileşmiş ülkelerde yoksulluk konusuna karşı ilgi, 1920'li yılların sonunda patlak veren Büyük Dünya Bunalımı'nın yarattığı ve kitlesel olarak nitelenebilecek işsizliğin katkısıyla yeniden canlandı. ABD başta olmak üzere, birçok sanayileşmiş ülkede bunalımdan çıkışta devlet önemli bir rol üstlendi. Bu dönemde sosyal alana yönelik alınan önlemler savaş sonrası dönemde ivme kazanan Refah Devleti'nin ilk temel taşlarını oluşturdu.

3. İkinci Dünya Savaşı Sonrası Dönem

O zamana kadar gelişmiş ülkeler ağırlıklı bir yörüngede gelişen yoksulluk konusuna ilgi, İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen dönemde, hızlanan bağımsızlık hareketlerinin de etkisiyle, büyük ölçüde azgelişmiş ülkelere kaymış ve giderek azgelişmişlik olgusuyla özdeşleşmiştir. Yoksulluk konusuna karşı ilginin azgelişmiş ülkeler çerçevesindeki gelişimi, birbiriyle çok yakından ilgili ve birbiriyle önemli ölçüde örtüşen iki ana başlık altında izlenebilir. Bunlardan birincisi, o dönemde ayrı bir akademik disiplin olarak ortaya çıkan Gelişme İktisadı, ikincisi ise, IMF ile birlikte 1944 yılında Bretton Woods'da kurulan

8 Bu bağlamda, yoksulluk çizgisi kavramının ortaya çıkışı ve ilk yıllardaki gelişim ve uygulama sürecinin ayrıntılı bir değerlendirmesi için bkz. Gillie (1996) ve büyük ölçüde oradaki somut bilgilere dayanarak hazırladığımız ve üçüncü bölümde yer verdiğimiz Kutu 3-1.

ve o tarihten sonra gelişme temalarının ve gündeminin oluşmasında belirleyici bir rol oynayan ve bu rolü zaman içinde artan Dünya Bankası'nın bakış açısındaki değişikliklerdir.

A. Gelişme İktisadı

Gelişme İktisadı'nın azgelişmişlik sorununa karşı başlangıçta önerdiği çözüm yolu, temelde, devlet önderliğinde, sanayileşmeyi ön planda tutan, fiziksel sermaye birikimine dayalı ve dış yardımlardan medet uman hızlı büyüme yaklaşımıydı.[9] Bu yaklaşım içinde, yoksulluk ve bölüşüm sorunları genellikle kuralsal (normatif) sorunlar olarak görüldü ve uzunca bir süre göz ardı edildi. Hızlı büyümenin olumlu etkilerinin zaman içinde toplumun bütün kesimlerine sızacağı ve yoksulluk sorununu ancak uzun dönemde çözüme kavuşturacağı yaklaşımı ağırlık kazandı.

Gelişme İktisadı'nın yoksulluk konusuna bakış açısının birkaç unsurdan kaynaklandığı söylenebilir. Bunlardan birincisi, yoksulluğun çok yaygın bir yapısal sorun olarak görülmesi ve dolayısıyla vurgunun ülke içindeki belirli bir kesimin yoksulluğu yerine, bütünüyle ülkenin yoksulluğu üzerinde odaklanmasıydı. Bu dönemde geliştirilen kısır döngüler kuramı, örneğin, bir biçiminde ülkenin, yoksul olduğu için yeterli derecede tasarruf ve yatırım yapamadığını bunun için de yoksul kaldığını öne sürüyor ve ülkenin yoksulluğunu azgelişmişliğin hem nedeni ve hem de sonucu olarak görüyordu. Gelişme İktisadı'nın bakış açısını belirleyen ikinci ve belki daha önemli unsur, yeni bağımsızlığını kazanan ülkelerin bölüşüm sorunları yerine, ulusal birliği pekiştirme amacını ön planda tutmalarıydı. Bu bağlamda, bağımsızlık hareketlerinin niteliği, ulusal devletlerin daha sonraki yıllarda yoksulluk konusuna yaklaşımının da önemli bir belirleyicisi oldu. Bağımsızlık hareketlerinin görece varlıklı ve etkili seçkinler gruplarının önderliğinde geliştiği AGÜ'de yoksulluk ve bölüşüm sorunları büyük ölçüde göz ardı

9 Gelişme İktisadı'nın ilk ortaya çıkışı, ana temaları ve evrimi konusunda bkz. Şenses (1984) ve Şenses (1996).

edildi. Öte yandan, bağımsızlık hareketinin, yoksulların da katılımıyla kitlesel bir hareket olarak geliştiği Hindistan, yoksulluk konusunun savaş sonrası dönemde en kapsamlı bir biçimde ele alındığı ülke oldu. Hindistan bağımsızlık hareketinin bu özelliği, bağımsızlıktan hemen sonra, herkesin oy hakkına sahip olduğu, çok partili demokratik sisteme geçilmesinde ve bütün siyasi partilerin yoksulluğun ortadan kaldırılmasını ortak amaç olarak kabullenmelerinde belirleyici bir rol oynadı.

Gelişme İktisadı'nın ilk on beş-yirmi yılında yoksulluk ve daha geniş anlamda bölüşüm sorunları gündeme sadece birkaç dolaylı yoldan gelebildi. Kuznets'in uygulamalı çalışmaları doğrultusunda, büyümenin ilk aşamalarında eşitsizlikleri artıracağı, ancak belirli bir gelir düzeyine ulaşıldıktan sonra, eşitlikçi bir görünüm sergileyeceği yolundaki beklentiler bölüşüm sorunlarının göz ardı edilmesinde etkili oldu. Bunun gibi, varlıklı kesimlerin tasarruf eğilimlerinin diğer kesimlere kıyasla daha yüksek olduğu görüşü, büyümeyi ön planda tutan ve bölüşüm sorunlarını arka plana iten gelişme yaklaşımıyla tutarlı bir biçimde bütünleşti.

Yoksulluk ve bölüşüm sorunlarını büyüme süreci içinde, ancak uzun dönemde çözüme kavuşturulabilecek sorunlar olarak gören bu yaklaşım, özellikle 1960'lı yılların ikinci yarısından sonra yoğun olarak eleştirilmeye başlandı. Hızlı büyümeye karşın yoksulluğun, birçok AGÜ'de hâlâ çok yüksek düzeyde kaldığı ve bölüşüm sorunlarının, azalmak bir yana, giderek arttığı yolundaki gözlem ve değerlendirmeler bu sorunların gelişme gündemine taşınmasında önemli bir rol oynadı.

Burada hemen belirtilmesi gereken bir nokta, bu doğrultudaki değerlendirmelerin, bu sorunlara karşı oluşan doğrudan bir ilgiden çok, genellikle mevcut gelişme stratejisine karşı değişik açılardan yöneltilmekte olan neoklasik iktisat eleştirilerinden kaynaklanması ve bunun için ek malzeme oluşturmasıdır. Diğer bir deyişle, yoksulluk ve bölüşüm konusu bu yolla büyümenin biçimi, daha somut olarak dış ticaret ve sanayileşme stratejileri üzerindeki tartışmanın içine sokulmuş oldu. İthal ikamesine dayalı korumacı sanayileşme politikalarının bu

sorunları çözmek bir yana, daha da ağırlaştırdığı, buna karşılık "alternatif" dış ticaret ve sanayileşme politikalarının uygulandığı[10] G.Kore ve Tayvan gibi ülkelerin bu açılardan da daha başarılı oldukları görüşü giderek ağırlık kazandı.

1970'li yıllar, yoksulluk ve bölüşüm sorunlarının Gelişme İktisadı içinde ağırlık kazandığı ve içe dönük sanayileşme politikalarının bu açıdan da yoğun biçimde eleştirildiği bir dönem oldu. Dünya Bankası, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ile birlikte yoksulların beslenme, barınma, sağlık ve eğitim gibi temel gereksinimlerinin karşılanmasını hedefleyen Temel İhtiyaçlar yaklaşımını ortaya attı. Hemen ardından, yine Dünya Bankası çerçevesinde yatırımların yoksul gruplara yönlendirilmesini ve böylelikle büyümeyle birlikte yoksulların gelirlerinin artırılmasını, diğer bir deyişle, yoksulların üretim faktörlerine erişimini, istihdam olanaklarını ve gelirlerini artırarak büyüme süreciyle daha fazla bütünleşmelerini sağlamayı amaçlayan Büyümeyle Birlikte Yeniden Dağıtım yaklaşımı ön plana çıkarıldı.

1970'li yıllarda art arda gelen petrol fiyat artışları ve sanayileşmiş ülkelerdeki stagflasyonist eğilimlerin de etkisiyle AGÜ ekonomik durumunda gözlenen kötüleşme ve onu izleyen büyük borç krizi, eski büyüme stratejisini sürdürülemez hale getirdi. Bu ülkeler, 1980'li yılların başlarından itibaren artan ölçülerde IMF ve Dünya Bankası güdümünde neoliberal politikaların yörüngesine girerken Gelişme İktisadı da bu gelişmelere koşut olarak gerileme sürecine girdi. Sanayileşme, büyüme, gelir dağılımı, yoksulluk gibi orta/uzun dönem yapısal sorunlar yerini kısa dönem istikrar ve bu ülkelerin dışa açık serbest piyasa ekonomisine geçişini amaçlayan daha uzun erimli yapısal uyum programlarına bıraktı.

Bu süreç içinde, yoksulluk konusu da diğer birçok gelişme

---

[10] Bu ülkelerin deneyimleri, neoklasik iktisatçılar tarafından uzun yıllar dışa açık serbest piyasa modelinin katışıksız bir uygulaması olarak sunuldu. 1980'li yılların başlarından itibaren bu deneyimleri farklı bakış açılarından inceleyerek, devletin özellikle dış ticaret ve sanayileşme politikalarındaki öncü rolünü ve etkili ve kapsamlı müdahalesini ortaya çıkaran birçok çalışma yapıldı. Bkz. örneğin, Sen (1981) ve Amsden (1989).

sorunu gibi, başta Dünya Bankası olmak üzere uluslararası kuruluşların bakış açılarının etki alanı içine girmeye başladı. Bu nedenle, bu kuruluşların yoksulluk konusuna bakış açısının zaman içindeki evrimini, bunun merkezinde yer alan Dünya Bankası çerçevesinde ele almak yararlı olacaktır.

B. Dünya Bankası

Dünya Bankası'nın yoksulluk konusuna karşı ilgisi açısından, onar yıl aralıklarla birbirine zıt eğilimlere yol açan üç önemli kırılma noktası göze çarpmaktadır. Bunlardan birincisi 1970'li, ikincisi 1980'li, üçüncüsü ise 1990'lı yılların başlarına raslamaktadır.

1970'li yılların başlarında Dünya Bankası, o zamana kadar uygulanan ve hızlı sermaye birikimine ve sanayileşmeye dayalı büyüme modelinin gelir dağılımını bozduğu ve yoksulluk sorununa kalıcı bir çözüm bulamadığı gerekçesiyle yoksulluk konusunun gelişme gündeminin başına geçmesinde ve daha önce de değinildiği gibi, Temel İhtiyaçlar ve Büyümeyle Birlikte Yeniden Dağıtım stratejilerinin oluşmasında ve ağırlık kazanmasında önemli bir rol oynadı. Kırsal yoksulluk ve özellikle 1970'li yılların sonlarına doğru kentsel yoksulluk Dünya Bankası'nın temel ilgi alanlarını oluşturdu. Örneğin, toplam Dünya Bankası kredileri içinde yoksullukla ilgili tarımsal kredilerin payı bu dönemde % 28'den % 63'e çıktı (Gibbon, 1992: 197).

Dünya Bankası, 1970'li yılların sonlarında ise, sonradan "Washington İttifakı" olarak da adlandırılan ve neoliberal ekonomi politikaları ağırlıklı bir gündem çerçevesinde giderek IMF ile birlikte hareket etmeye başladı.[11] Bütün dikkatleri IMF üzerine çekerken, 1980'li yılların başlarından itibaren birçok ülkede uygulamaya koyduğu yapısal uyum programları aracılığıyla Dünya Bankası, neoliberal politikaların yaygınlaşmasında çok daha önemli bir rol üstlendi. IMF, kısa dönem istikrar politikaları üzerinde odaklanırken, dış ticaret liberasyonu, finansal libe-

11 Ayrıntı için bkz. Wolff (1987).

rasyon, özelleştirme gibi orta ve uzun dönem dönüşümde asıl etkili politikalar Dünya Bankası güdümündeki yapısal uyum programları aracılığıyla uygulamaya kondu (Şenses, 1994).

1980'li yılların başında Türkiye ile yapılan anlaşmalar yoluyla başlayan yapısal uyum sürecinde Dünya Bankası, yoksulluk konusunu ülkelerin bir iç sorunu olarak gördü ve yaklaşık on yıl süreyle gündemden büyük ölçüde çıkardı. Bunun sonucunda, 1980'li yıllar, özellikle Güney Sahra ve Güney Amerika ülkeleri için, borç krizi ve yapısal uyum politikalarının biçimlendirdiği, kişi başına milli gelirin düştüğü, bölüşüm sorunlarının ve yoksulluğun arttığı ve "kaybolan on yıl" yakıştırmasını haklı çıkaran bir dönem oldu.

Bu dönemde, başta ABD ve İngiltere olmak üzere, gelişmiş ülkelerde de neoliberal ekonomi politikalarının yaygınlaşması, buna bağlı olarak işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi süreci çerçevesinde sendikaların ve sosyal adalet yanlısı sivil toplum kuruluşlarının etkilerinin azalması ve sosyalist ülkelerde, 1980'li yılların sonunda nihai çöküşü hazırlayan gelişmelerin hız kazanması da yoksullukla mücadele yanlısı bir ortamın oluşmasını engelledi. Oysa, Dünya Bankası'nın 1980 yılında yayınlanan Dünya Kalkınma Raporu, yapısal uyum amacına da ağırlık vermesine karşın yoksullukla mücadeleye ve *insani gelişmeye* büyük önem veren bir yaklaşım sergiliyor ve hatta toprak reformu gibi siyasal açıdan da hassas önlemleri gerekli görüyor ve destekliyordu.[12] Rapor'un önsözünde, Dünya Bankası Başkanı McNamara, yapısal uyumun gerekli olduğunu, ancak başarılı bir uyum sürecinin yoksulluğun azaltılması amacı pahasına olmamasına özen gösterilmesi gerektiğini vurgulamaktaydı. Buna karşın, 1980'li yıllar, özellikle bu on yılın ilk yarısında, Dünya Bankası açısından da, bunun tam aksine, sadece yoksulluğun değil, bütün uzun dönem gelişme sorunlarının bir yana itildiği hatta bunlardan hemen hemen hiç bahsedilmediği, sanayileşme, yoksulluk, gelir dağılımı, eğitim, sağlık, toprak re-

12 Ayrıntı için bkz. Emmerij (1995: 18-19). Bu raporların yayın tarihinden önce uzunca bir hazırlık dönemi geçirdikleri göz önüne alındığında yoksulluğun Dünya Bankası gündeminden 1980 öncesinde düşmeye başladığı düşünülebilir.

formu ve istihdam gibi konuların gündemden büyük ölçüde düştüğü bir dönem oldu.[13] Bu yaklaşımın bir yansıması olarak, Dünya Bankası, özellikle 1980'li yılların ilk yarısında yapısal uyum programlarının sonuçlarına ilişkin değerlendirmelerinde yoksulluğu kapsam dışında bıraktı (Stewart, 1991: 1857).

Dünya Bankası'nın yoksulluk konusuna bakış açısındaki temel değişiklik 1990 Dünya Kalkınma Raporu ile gerçekleşti. Dünya Bankası, bu raporla yoksulluk konusuna on yıllık bir aradan sonra yeniden döndü ve yapısal uyum politikalarının yoksulluk üzerindeki olumsuz etkilerinin uzun bir süre göz ardı edildiğini itiraf ederek yoksulluğu "gelişme topluluğunun karşı karşıya olduğu en acil sorun" (Emmerij, 1995: 21) olarak tanımladı. Yoksulluğun azaltılmasını ekonomik gelişmeyle özdeşleştirerek "hiçbir amacın bundan daha önemli olamayacağını"[14] ve bunun Dünya Bankası açısından da "en önde gelen" amaç (Brand, 1994: 575) olduğunu ilan etti.

1990 Dünya Kalkınma Raporu, yoksulluk konusunu uzun bir aradan sonra yeniden gündeme getirmesi açısından yeni, yoksullukla mücadele konusundaki önerileri açısından ise büyük ölçüde 1980 öncesi söylemine geri dönüş olarak nitelenebilecek unsurlar içerdi. Bu raporda yoksullukla mücadele için ön plana çıkarılan, yoksulların en çok sahip olduğu üretim aracı olan emeğe dayalı büyüme ve sağlık ve eğitim alanlarına özel önem verilmesi gibi önlemler 1970'li yıllarda yoğun olarak tartışılan ve önemli bir kısmı 1980 Dünya Kalkınma Raporu'na da yansıyan önerileri çağrıştırdı.

1990 yılından bu yana geçen sürede Dünya Bankası'nın, IMF ile birlikte, yoksulluk konusuna artan bir duyarlılık gösterdiği ve yapısal uyum programlarının ana yörüngesine dokunmadan bu doğrultuda kimi somut adımlar attığı görülmektedir. Dünya Bankası, 1990 Dünya Kalkınma Raporu'nun hemen ardından 1991 yılında Yoksulluğu Azaltmak için Yardım Stratejileri, 1992 yılında Yoksulluğun Azaltılması El Kitabı, 1993 yılında

13 Bkz. Şenses (1994).

14 Bkz. Thomas (1993: 178), World Bank (1990: 5-7) ve Stewart (1991: 1857).

da Dünya Bankası'nın Yoksulluğu Azaltma Stratejisi: Başarılar ve Yapılması Gerekenler adlı çalışmaları yayımlandı. İlk iki çalışmada, yoksulluğun izlenmesi, bütün Dünya Bankası proje ve programlarının yoksulluk üzerindeki etkileri açısından değerlendirilmesi ve ülkelerin yoksulluğun azaltılmasına ilişkin önlemlerinin desteklenmesi öngörüldü. Bunlara ek olarak 1993 yılında *insani gelişme* ve yoksulluğun azaltılmasından sorumlu bir başkan yardımcılığının ihdas edilmesi ve yapısal uyum kredileri içinde sosyal sektör şartlılığı içerenlerin payının 1984-86'da % 5'ten 1990-92'de % 30'a yükselmesi Dünya Bankası'nın yoksulluk konusuna karşı 1990'h yıllardaki tutum değişikliğinin birer göstergesi olarak değerlendirilebilir.[15]

Dünya Bankası ve IMF'nin bu dönemde, özellikle en yoksul ülkelerde yoksulluğun azaltılması konusunda ortak hareket ettikleri, uyguladıkları çeşitli programların gelir dağılımı ve sosyal refah etkilerinin dikkate alınması gerektiğini vurgulamaya başladıkları ve bu amaçla başlattıkları kredi programlarını yakın bir işbirliği içinde ve ortak bir çerçevede uyguladıkları gözlenmektedir. Bu çerçevede, IMF, Artırılmış Yapısal Uyum Kredisi'ni Yoksulluğun Azaltılması ve Büyüme Kredisi'ne dönüştürür ve Çok Borçlu Yoksul Ülkeler'in dış borç yüklerinin hafifletilmesini bu ülkelerin yoksulluğun azaltılması yolunda gösterecekleri çabayla ilişkilendirmeye başlarken (IMF: 2000: 385) Dünya Bankası da Yoksulluğun Azaltılması Destek Kredisi vermeye başladı.

Başta özelleştirme sonucu işsiz kalan kesimler olmak üzere, yapısal uyum programlarından olumsuz yönde etkilenen kesimler için bir güvenlik ağı oluşturulması ve çeşitli ülkelerde yapısal uyum politikalarının olumsuz etkilerini gidermek amacıyla Dünya Bankası desteğinde 1980'li yılların ikinci yarısından başlayarak uygulamaya konan yoksullukla mücadele programları, yine bu destekle değişik ülkelerde gerçekleştirilen yoksulluk araştırmaları ve en son yayımlanan 2000/2001 Dünya Kalkınma Raporu'nun yeniden yoksulluk konusuna ayrılmış olması bu ilginin sürdüğünü göstermektedir. Dünya Bankası,

15 Bkz. ve Emmerij (1995: 22-26) ve Killick (1995: 320).

bu raporda, özellikle 1990 sonrası dönemde değişik akademik disiplinler çerçevesinde gelişen yoksulluk yazınından çok büyük ölçüde etkilenmiş olduğu izlenimi yaratmakta ve yoksullukla mücadele için daha kapsamlı bir strateji önermektedir.

Bu strateji, eşit derecede önem verildiği ve birbirini tamamladığı ileri sürülen üç temel unsurdan oluşmaktadır:[16] i)Yoksul insanlar için istihdam, kredi, yol, elektrik, ürünlerini satabilecekleri piyasalar, su ve sağlık gibi alanlarda *yeni fırsatlar yaratılması* ve bunun için eşitsizliklerin azaltılması ve büyüme ii) Yoksulların, siyasal süreçlere ve yerel karar mekanizmalarına katılımının artırılarak *güçlendirilmeleri*, bu bağlamda toplumsal cinsiyet, *etnisite* ve sosyal statüden kaynaklanan sosyal ve kurumsal engellerin ortadan kaldırılması ve kamu idaresinin, hukuk kurumlarının ve sosyal hizmet sisteminin etkinliğinin artırılması ve topluma hesap verir özelliklere kavuşturulması iii) Yoksulların ekonomik şoklar, doğal afetler, sağlık sorunları, sakatlık ve kişisel şiddete maruz kalma gibi olumsuz gelişmelere karşı *güvenliğinin artırılması* ve bu riskler azaltılarak yoksulların bunlara karşı koyma olanaklarının geliştirilmesi.

Rapor, bunlara ek olarak, serbest piyasa odaklı reformların yerel kurumsal ve yapısal koşulları dikkate alması, özel yatırımların, özellikle altyapı ve işgücünün beceri düzeyini artırma alanlarında, kamu yatırımlarıyla desteklenmesi ve yoksulların sahip olduğu üretim araçlarının nicelik ve niteliğinin, yoksulların eğitim, kredi ve toprağa erişimleri artırılarak yükseltilmesi gibi unsurlar içermekte ve bu açılardan da Bretton Woods Kuruluşları'nın geleneksel yaklaşımlarından önemli ölçüde ayrılan bir söylem içermektedir.

Yoksulluk konusuna karşı ilgi, gelişmiş ülkelerde de savaş sonrası dönemde dalgalanmış ancak her zaman yukarıda ana hatları çizilen eğilimlerle örtüşmemiştir. Örneğin, yoksulluk konusunun ABD'de gündemin üst sıralarına tırmandığı 1960'lı yıllar, AGÜ'de yoksulluğa karşı doğrudan ilginin zayıf olduğu bir dönem olmuştur. Benzer bir şekilde, 1980'li yıllarda yok-

16 Ayrıntı için bkz. World Bank (2000: 6-12).

sulluk, Batı Avrupa ülkelerini en çok meşgul eden konular arasında yer alırken, AGÜ'de, ABD'dekine benzer bir biçimde, gündemden büyük ölçüde düşmüştür.

Yoksulluk konusuna karşı ilginin evrimini kaba çizgilerle incelediğimiz son iki kesimden çıkan temel sonuç, yoksulluğun en azından birkaç yüzyıllık bir geçmişi olan çok eski bir konu olması, konuya karşı ilginin değişik zaman ve mekânlar açısından büyük dalgalanmalar göstermesi ve savaş sonrası dönemde ve özellikle son 25-30 yılda, çok büyük ölçüde, başta Dünya Bankası olmak üzere uluslararası kuruluşlardan kaynaklanmış olmasıdır.

4. Yoksulluğa Karşı İlginin Kaynakları

Yoksulluk, önemli siyasal yansımaları da olan bir konu olduğu için konuya karşı ilgi, farklı amaç ve gerekçelerle birçok değişik unsurdan kaynaklanabilir. Bu nedenle, yoksulluğa karşı ilginin hangi dürtülerden kaynaklandığını anlamak ve ilgiyi bunlara göre ayrıştırmak anlamlı bir çaba olacaktır. Gelişme gündemini belirlemedeki ve yoksulluk çalışmalarındaki ağırlığı göz önüne alınarak bu çabayı Bretton Woods Kuruluşları ve özellikle de Dünya Bankası üzerinde yoğunlaştırmak gerekmektedir. Daha somut olarak, Dünya Bankası'nın konuya karşı ilgisinin nereden kaynaklandığı ve zaman içinde nasıl ve neden değiştiği ve en önemlisi, son on yılda neden belki de şimdiye kadarki en yüksek düzeyine ulaştığı öncelikle yanıtlanması gereken sorular arasındadır.

Bretton Woods Kuruluşları'nın yoksulluğa karşı ilgisi, bu kuruluşların ana *finansörlerinin*, başta ABD olmak üzere gelişmiş ülkeler olması ve bunun da etkisiyle temelde bu ülkelerin bakış açılarını ve çıkarlarını uluslararası düzlemde savunma işlevini üstlenmiş olmalarıyla ilişkilendirilebilir.[17] Bu yaklaşı-

17 Taylor (1997: 150), Bretton Woods Kuruluşları'nın ana hissedarlarının en gelişmiş ülkeler olduğunu ve bu ülkelerin "G-7'ler ve hatta daha kesin olarak G-3'ler veya tek başına ABD'den (G-1)" oluştuğunu çok veciz bir şekilde dile getirmektedir.

ma göre, gelişmiş ülkelerin yoksulluk konusuna bakış açısı da, çok büyük ölçüde, kendi özçıkarlarından güdülenmekte ve bu ülkelerdeki (ve AGÜ'deki) hâkim sınıflara karşı girişilebilecek meydan okumaların bertaraf edilerek kendi güç ve hâkimiyetlerinin artırılmasını amaçlamaktadır. Dış yardımların miktarı ve ülkeler arasındaki dağılımı da öz çıkara dayalı bu bakış açısı tarafından biçimlendirilmekte ve Bretton Woods Kuruluşları bu süreçte de, gerektiğinde tutumlarını değiştirerek etkili bir rol üstlenmektedir.[18] Savaş sonrası dönemdeki ana gelişme temalarının ve Dünya Bankası'nın yoksulluk konusuna yaklaşımının bu açıdan, dönemler itibariyle kısa bir değerlendirmesi bu noktada benimsediğimiz "hâkim güçler" bakış açısını büyük ölçüde desteklemektedir.

1950'li ve 1960'lı yıllarda, gelişmiş Batılı ülkelerin AGÜ'ye yaklaşımı, birbiriyle yakından ilintili olarak, siyasal düzlemde komünizmin bu ülkelere yayılmasının önlenmesi, ekonomik düzlemde ise hızlı büyüme amaçları üzerinde odaklandı. Gelişmiş ülkelerin AGÜ'deki büyümeyi 1970'li yılların başlarına kadar desteklemeleri ve hatta bu amaç doğrultusunda dış yardım sağlamaları, bu yolla kendi firmaları için dış pazar sağlama ve komünizmin AGÜ'de yayılmasını frenleme amaçlarından kaynaklandı. Çin Devrimi'nin AGÜ üzerindeki etkisini bertaraf etmek amacıyla 1950'lerin başında Topluluk Gelişme Projelerine önem verilmesi, artan "komünizm tehlikesi" karşısında 1960'lı yıllarda da yeni kimyasal ve biyolojik teknolojiler aracılığıyla tarımsal gelişmeye ivme kazandırılmaya çalışılması[19] ve bu çabaların, bu tehlikenin en çok hissedildiği Asya ülkelerinde yoğunlaşması, gelişme temalarının belirlenmesinde siyasal kaygı-

18 Türkiye için bu doğrultuda bir değerlendirme için bkz. Şenses (1999). Dünya Bankası ve ABD yardımları bağlamında, bir başka gözlemci, dış yardımların en başından beri "insancıl bir belâgata bürünmüş" bir biçimde ancak siyasal dürtüler ön planda tutularak verildiğini, Savaş'ı izleyen yıllarda ABD'nin Batı Avrupa ülkelerine verdiği Marshall yardımlarının dahi bu çerçevede değerlendirilmesi gerektiğine işaret etmektedir. Ayrıntı için bkz. Clements (1993: 1639).

19 Özellikle buğday, pirinç ve mısır üretiminde hızlı verimlilik artışlarına yol açan bu teknolojik atılıma Yeşil Devrim adı verilmesi de siyasal unsurların önemine işaret etmektedir.

ların belirleyici bir rol oynadığını göstermektedir.

Dünya Bankası'nın yoksulluk konusuna yaklaşımını ve bu yaklaşımdaki dönüşümleri anlayabilmek için son otuz yılda her bir dönemin temel özelliklerini dikkate almak ve kendine özgü koşullarını bu açıdan ayrı ayrı değerlendirmek gerekmektedir.

A. 1973-1980

İçe dönük sanayileşme ve büyüme stratejisinin gelir dağılımı ve yoksulluk konusunda istenilen başarıya ulaşamadığı kimi azgelişmiş ülkeler için yapılan araştırmalarla çok önceden kanıtlanmış olmasına karşın Dünya Bankası'nın yoksulluk konusunu 1970'li yılların ilk yarısında gelişme gündemine taşıması zamanlaması açısından da ilginç bir gelişmedir. Örneğin, Brezilya için yapılan çalışmalar, 1960'lı yıllarda sağlanan "mucizevi" büyüme performansının dahi yoksulluk ve gelir dağılımına ilişkin olumsuz tabloyu iyileştirmek şöyle dursun, daha da kötüleştirdiğini gösteriyor, bu durum resmi değerlendirmelerde de kabul görüyordu. Öte yandan, Dünya Bankası'nın yoksulluk temasını ön plana çıkardığı bu yıllarda, 1950-75 döneminde AGÜ performansını sosyal ve ekonomik göstergeler açısından ayrıntılı bir şekilde inceleyen ve neoklasik iktisat çevrelerinde de büyük ve olumlu yankılar yaratan Dünya Bankası destekli bir çalışma, yirmi beş yıllık bu döneme ilişkin olarak genelde iyimser mesajlar veriyordu. AGÜ arasındaki farklılıklara dikkat çekmekle birlikte, bu çalışma, AGÜ'nün o dönemdeki büyüme hızının başlangıçtaki tahminlerin aksine, çok yüksek olduğunu ve gerek gelişmiş ve gerekse azgelişmiş ülkelerin geçmiş büyüme performanslarını aştığını, sağlık ve eğitim alanlarındaki kazanımların büyüme performansından bile daha iyi olduğunu vurguluyordu.[20] Bu durumda, bu çalışmanın bulguları esas alındığında, Dünya Bankası'nın yoksulluk vurgusu "yersiz", gelir dağılımı ve yoksulluğun arttığına

20 Bkz. Morawetz (1978). Bu çalışmayı 1975-89 dönemi için güncelleştiren bir çalışma için bkz. Rock (1993).

ilişkin değerlendirmelerin doğru olması durumunda da en azından "çok gecikmiş" bir tepki olarak değerlendirilebilir. Başta birkaç yüz bin insanın öldüğü 1973/74 Bangladeş kıtlığı olmak üzere, AGÜ'nün birçok yöresinde karşılaşılan açlık ve sefalet de yoksulluk konusuna karşı ilginin artmasında etkili olmuş olsa da, bu dönemin kimi temel özellikleri, "hâkim güçler" tezinin daha ağır bastığına ve "hâkim güçler"in ulusal ve uluslararası düzlemde karşılaştıkları meydan okumaların belirleyici bir rol oynadığına işaret etmektedir.

Gelişmiş ülkelerin çoğunda bu meydan okuma "sol" siyasi partilerden ve başta sendikalar olmak üzere çeşitli sivil toplum kuruluşlarından kaynaklandı (Hartlandsberg, 1995: 52). Gelişmiş ülkelerin buna karşı tepkileri, değişik biçim ve hızda gelişmekle birlikte, genelde resesyon ve artan işsizliğin oluşturduğu olumsuz çerçevede, işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi, sendikaların gücünün kırılması, sosyal devlet anlayışının giderek rafa kaldırılması ve serbest piyasa güçlerinin hâkimiyetinin giderek artması şeklinde oldu. Birçok azgelişmiş ülkede de, giderek güçlenen sol siyasal akımlar ve sendikal hareketler, Vietnam Savaşı'nın etkisiyle gerginleşen bloklar arası siyasal ortamda ve artan komünizm tehlikesi karşısında, özellikle 1970'li yılların ilk yarısında, siyasal kaygıların artmasına neden oldu.

Dünya Bankası Başkanı McNamara'nın 1975 yılında yaptığı bir konuşmada "tarihsel olarak şiddet ve sivil ayaklanmaların yoksulluktan kaynaklandığı", yoksulluğun, kentlerin sosyal ve ekonomik yapısına yönelik olarak "uçtaki siyasal akımlar tarafından istismar edilmeye" elverişli bir konu olduğu yolundaki sözleri siyasal kaygıların önemli boyutlara ulaştığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Böyle bir ortamda, yoksullukla mücadelenin öncelikli bir amaç olarak benimsenmesi, mevcut "dost ve müttefik" hükümetlere bu yolla destek sağlanarak iş başında tutulmaları amacı açısından işlevsel bir rol üstlendi. (Gibbon, 1992: 197-200).

Uluslararası düzlemde ise, bu meydan okuma, özellikle 1970'li yılların ortalarında güç kazandı ve kendini iki biçimde gösterdi. Bunlardan birincisi, bağımsızlıklarına yeni kavuşan

AGÜ'nün iki kutuplu dünya sistemi içinde kapitalist blokta yer alma konusundaki isteksizliğinin giderek artmasıydı. 1960'lı yılların ortalarında Birleşmiş Milletler kapsamında etkinlik göstermeye başlayan UNCTAD, 1970'li yılların ilk yarısında aynı kapsamda gündeme gelen Uluslararası Yeni Ekonomik Düzen ve aynı dönemde etkisini artıran OPEC'in sergilediği güç, dünyadaki ekonomik ve siyasal güçler dengesini temelden sorgulayan önemli meydan okuma örneklerini oluşturdular ve AGÜ'nün bu dönemde artan siyasal ve ekonomik gücünün birer simgesi oldular. Bu meydan okumanın aldığı ikinci biçim, yarattığı çeşitli olumsuzluklara karşın doğrudan kamu girişimciliği, devlet müdahalesi, korumacı dış ticaret ve sanayileşme politikaları ve stratejik planlama yoluyla AGÜ'nün dünya sanayi üretimi içinde önemli bir yer tutmaya başlamasıydı. Bu durum karşısında, gelişmiş ülke firmaları, özellikle yeni sanayileşen ülkelerin piyasalarına girmekte zorlanıyorlar, kendi ülkelerinde de bu ülkelerin artan rekabet gücüyle başetmek zorunda kalıyordu.

Böyle bir ortamda, Dünya Bankası'nın 1970'li yıllarda yoksulluk kartını çıkarması, AGÜ'nün meydan okumasının bertaraf edilebilmesi açısından birkaç nedenle anlamlıydı. AGÜ'nün dünya birincil mallar üretimi içindeki önemli konumu ve bundan kaynaklanan gücünü kullanma konusundaki artan istekliliği karşısında AGÜ'de siyasal istikrarın sağlanması ve özellikle kentlerde şiddetin önüne geçilmesi Dünya Bankası açısından da öncelikli bir amaç haline geldi.[21] (Gibbon, 1992: 197).

Bunların da ötesinde, yoksulluk kartının çıkarılmasıyla, AGÜ içindeki yoksulluk vurgulanarak, o güne kadar birlikte hareket edebileceğini gösteren AGÜ bloğuna, uluslararası ekonomik düzeni sorgulamadan önce ve bunun yerine "kendi evine çekidüzen" vermesi gerektiği mesajı verilmiş oluyordu. Ayrıca neoklasik iktisatçıların ithal ikamesine dayalı sanayileşme

21 Dönemin Dünya Bankası Başkanı McNamara'nın bazı konuşmalarında yoksulluğun şiddeti ve "uçtaki siyasal eğilimleri" beslediği konusuna dikkat çekmesi ve artan yoksulluk karşısında siyasi kaygılarını dile getirmesi bu açıdan da anlamlıdır.

stratejisine çeşitli açılardan yöneltegeldikleri eleştirilere bu yolla bir yenisi daha eklenmiş oluyor ve büyümeyle birlikte gelir dağılımı ve yoksulluk gibi göstergeleri de içine alan yeni ve genişletilmiş gelişme tanımı bazında bu stratejinin gelişme testinden kırık not aldığı vurgulanmış oluyordu.

Bu eleştirinin bir uzantısı olarak, yoksul kesimlere ulaşmadığı gerekçesiyle, dış yardımlar da yeni bir yörüngeye sokuluyordu. ABD'nin bu dönemde dış yardım kıstaslarını iyice siyasallaştırması ve 1973 yılında çıkarılan bir yasayla, ana dış yardım kuruluşu USAID'in temel yardım kıstasının yoksulluğa kaydırılmasının Dünya Bankası Başkanı McNamara'nın Dünya Bankası'nın yoksulluğa yöneldiğini açıklayan konuşmasıyla aynı yıla rastlaması asla bir sürpriz olarak değerlendirilmemelidir. "Yoksulluk odaklı" bu yeni dış yardım yaklaşımı, AGÜ'de uygulanan sanayileşme ağırlıklı büyüme stratejisinin artık desteklenmeyeceği anlamına geliyordu. Böylelikle, savaş sonrası dönemde birçok AGÜ'de yeni yeni filizlenen, bazılarında kök salan ve önemli atılımlar yapan sanayileşme dış destekten mahrum bırakılıyor ve önemli miktarda dış kaynak kullanarak gelişmiş ülke saflarına katılma yolunda çok önemli atılımlar yapabilmiş Güney Kore gibi ülkelerin deneyimlerinin diğer ülkeler tarafından tekrarlanma yolu büyük ölçüde tıkanmış oluyordu. Bu da, bir anlamda Soğuk Savaş döneminde yeşil ışık yakılan ve dış yardımlarla desteklenen AGÜ sanayileşme süreci için "sonun başlangıcı" anlamı taşıyordu.

B. 1980-1990

Yoksulluk konusunun 1970'li yıllarda ön plana çıkarılmasında önemli bir rol üstlenen ve 1990'lı yıllarda da bu konuya duyarlılık konusunda sahneyi başkasına bırakmak istemeyen bir kuruluş olarak Dünya Bankası'nın yoksulluk konusunu 1980'li yıllarda büyük ölçüde göz ardı etmesi ve kendi güdümünde AGÜ'de uygulanan politikaların yoksullar üzerindeki etkisine yine kendi deyimiyle "pek fazla ilgi göstermemesi" ve artan yoksulluğa duyarlılık konusunda ILO ve UNICEF gibi

Birleşmiş Milletler çatısı altındaki diğer bazı kuruluşların gerisinde kalması (Gibbon, 1992: 200) nasıl açıklanabilir?

1970'li yılların sonlarına doğru, iki Bretton Woods Kuruluşu'nun aralarındaki işbirliğini artırarak AGÜ'ye yönelik yaklaşımlarında ortak hareket etmeye başlamaları yine büyük ölçüde yukarıda ana hatları çizilen "hâkim güçler" tezi doğrultusunda oldu. Bu ortak yaklaşımın merkezinde AGÜ'nün eski politikalarını terk ederek dışa dönük ve serbest piyasa ağırlıklı neoliberal politikalara geçmesi vardı. Komünizm tehlikesinin de, Vietnam Savaşı sonrasındaki uluslararası yumuşamaya koşut olarak giderek azaldığı bir ortamda 1980'li yılların başı böyle bir dönüşüm için iki açıdan ideal bir ortam oluşturdu.

Bunlardan birincisi, Türkiye gibi birkaç ülkede 1970'li yılların sonunda, başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere diğerlerinde ise 1982 yılında patlak veren dış borç kriziydi. Bu kriz, durumları sarsılan gelişmiş ülke finans kurumlarının alacaklarının tahsil edilmesi için borçlu ülkelerin düzgün borç servisi için ihracata yönlendirilmesini gerektiriyordu. Dış yardımların azaltıldığı bir ortamda, ülkelerin karşı karşıya kaldığı büyük dış ödemeler sorunu ve dış kaynak ihtiyacı, Bretton Woods Kuruluşları'na istikrar ve yapısal uyum politikaları aracılığıyla AGÜ'ye (yoksulluk yerine) neoliberal politikalara yönelmelerini dikte ettirmek için önemli bir fırsat veriyordu.[22] Bu bağlamda ikinci önemli unsur, gelişmiş ülke sanayi kesiminin, özellikle de Amerikan sanayiin, karşılaştığı rekabet sorunları karşısında AGÜ piyasalarının ithalata açılması konusundaki ısrarlı tutumuydu.[23]

Dünya Bankası güdümünde uygulanan yapısal uyum politikalarının temel unsurlarından birisinin ithalat liberasyonu ol-

---

22 Latin Amerika ülkeleri bağlamında aynı doğrultuda bir değerlendirme için bkz. Weeks (1995: 3). Neoliberal politikalara geçişte ekonomik krizin oynadığı önemli rolün ayrıntılı bir tartışması için bkz. Rodrik (1996). Dış yardımlar ekseninde aynı doğrultudaki bir tartışma için bkz. Şenses (1998).

23 Amsden (1997: 477), örneğin, "Washington'un sanayileşmekte olan ülkelerin piyasalarını açmaları konusundaki ısrarının" arkasında ABD sanayiinin artan dış rekabet sorunlarının olduğunu ileri sürmektedir.

ması ve bunun dış borç kriziyle karşılaşmamış yeni sanayiileşmiş ülkelere de GATT ve Dünya Ticaret Örgütü çerçevesinde benimsetilmiş olması AGÜ temel ekonomi politikalarının, Bretton Woods Kuruluşları aracılığıyla gelişmiş ülke çıkarları doğrultusunda şekillendirilmesinden ve bu yolla bu ülkelerin dünya ekonomisiyle ve bir başka deyişle "küresel kapitalizmle" (Burkett, 1991: 474) iyice bütünleştirilmesinden başka bir şey değildi. Bu süreç, aynı çerçevede uygulanan özelleştirme, finansal liberasyon, esnek kur, kamu yatırımlarının azaltılması gibi politikalarla birleşti ve temel iktisat politikası araçlarının ulus devletin elinden çıkmasına yol açarak devlet önderliğinde iktisadi kalkınma modeline son verilmesinde etkili oldu.

C. 1990-2000

AGÜ'de artan yoksulluk, bir yandan Bretton Woods Kuruluşları'nın güdümünde uygulanan politikalarla ilişkilendirilirken diğer yandan yoksulluk gündeminin belirlenmesinde bu kuruluşların özellikle son on yılda giderek ön plana çıktığı görülmektedir. Bu politikalar yoluyla, AGÜ'ye kısa dönem istikrarın sağlanması için kamu harcamalarının, sağlık ve eğitimi de kapsayacak biçimde kısılması ve daha geniş anlamda devletin küçültülmesi, işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi ve sosyal politikaların serbest piyasa kuralları doğrultusunda düzenlenmesi gibi sert önlemler dayatılır ve bu süreç içinde bu ülkelerin dış aleme net sermaye transferi yapmalarına göz yumulurken bu kuruluşlardan kaynaklanan bir yoksulluk söylemi giderek ön plana çıkmaktadır.

AGÜ'de artan yoksulluğu, bu kuruluşlardan kaynaklanan neoliberal ekonomi politikalarıyla ilişkilendiren araştırma sonuçları doğruysa, bu durumda hastalığın tedavisini hastalığa neden olanların üstlenmesi gibi çelişkili bir durumla karşı karşıyayız. Ana hatlarıyla dahi bakıldığında, Bretton Woods Kuruluşları'nın yoksulluk konusuna yaklaşımının neoliberal yaklaşımlarının ayrılmaz bir parçası olduğu, onlarla büyük bir tutarlılık gösterdiği ve bu kuruluşların geleneksel amaçlarını

desteklediği görülmektedir. Kitabın yedinci bölümünde daha ayrıntılı olarak tartışılacağı gibi, bu kuruluşların bu konudaki yaklaşımlarının söylem düzeyinde güçlü olmakla birlikte somut uygulamalar açısından yavaş bir gelişme göstermesi, güçlü bir etki yaratamaması (Stewart, 1991: 1858) ve bu yüzden de neoliberal politikalara sosyal bir görünüm vermek amacıyla sınırlı kalmış olması bu görüşü destekler niteliktedir (Laurell ve Wences, 1994: 382).

Bretton Woods Kuruluşları'nm yoksulluk konusu kapsamında temel yaklaşım ve politikalarını destekleyen birçok unsur bulabildikleri söylenebilir. Dünya Bankası'nın karşılaştırmalı üstünlükler doğrultusunda emek yoğun üretim alanları ve bu bağlamda tarım sektörü ve küçük ve orta büyüklükteki işletmeler lehine tutumu son elli yılda pek değişmişe benzemiyor. Üstelik yoksulluğa ilişkin değerlendirmeleri bu tutumun daha da pekişmesini sağlıyor. Dünya Bankası çevrelerinde sanayi sektöründeki büyümenin kırsal yoksulluğu etkilemediği hatta kötüleştirdiği, buna karşılık tarımsal büyümenin sadece kırsal yoksulluğu değil, aynı zamanda, kentsel yoksulluğu da azaltmada etkili olduğu (Sen, 1996: 2469) görüşüne rastlamak mümkündür. Bunun gibi, yapısal uyum sürecinde dış ticaret ve sanayide sağlanacak liberasyonun kaynakların tarıma ve diğer emek yoğun alanlara yönelmesini sağlayarak yoksulluğu azaltması öngörülüyor. Böylelikle bu kuruluşlar, 1980 öncesinden çok farklı olarak, serbest piyasalara dayalı ve dışa açık bir büyüme modeline geçiş konusundaki kararlılıklarına yoksulluk üzerindeki vurguları aracılığıyla önemli bir destek sağlamış oluyorlar. Yapısal uyum politikalarının bu şekilde yoksullukla ilişkilendirilmesi ve enflasyonun bir yoksulluk nedeni olarak ön plana çıkarılması bu kuruluşların son yirmi yılda birlikte oluşturdukları ve birçok ülkede uygulanmasını sağladıkları istikrar ve yapısal uyum programlarının ana ekseniyle birçok yönden büyük ölçüde örtüşüyor.

Bu kuruluşların yoksulluk gündemi, ayrıca, ülkeler arasında ve tek bir azgelişmiş ülke içinde "en alttakiler" üzerinde yoğunlaşmaya olanak veriyor ve dış yardımların 1980 öncesinde

olduğu gibi, sanayileşme ağırlıklı büyüme amaçları yerine en düşük gelirli ülkelere ve ülkeler içinde de en yoksullara yönlendirilmesini amaçlıyor. Üçüncü Dünya bir blok olarak görülmüyor, tam tersine azgelişmiş ülkeler arasındaki farklılıklar ön plana çıkarılmış oluyor. Öte yandan, ülkeler içinde de sınıf çatışmasını vurgulayan ve siyaseten duyarlı bir konu olan gelir dağılımı konusu göz ardı edilebiliyor; dikkatler en az örgütlü kesim üzerine çekilerek işgücü piyasasında ve genel olarak sosyal politikada da serbest piyasa koşulları yönelimi sağlanabiliyor. Örgütlü kesim içinde de seçici olarak neoliberal politikalardan zarar görenler için bir güvenlik ağı oluşturularak bu politikalara yöneltilen yoğun eleştiriler bir ölçüde yumuşatılmak isteniyor.

Bu genel çerçeve içinde, başta Dünya Bankası olmak üzere Bretton Woods Kuruluşları'nın yoksulluk konusuna karşı ilgisinin önemli ölçüde, geleneksel konum ve yaklaşımları doğrultusunda, neoliberal politikaların AGÜ'de kök salmasını sağlamak ve bu politikalara yöneltilen yoğun eleştiriler karşısında onlardan önemli bir ödün vermeden yoksulluk konusunu gündemde tutma amaçlarından kaynaklandığı söylenebilir. Bu açıdan bakıldığında, bu kuruluşların yaklaşımını belirleyen temel unsur, bu politikalara yöneltilen siyasal ve sosyal içerikli tepkiler karşısında bu kuruluşların neoliberal politikalara geçiş sürecini pürüzsüz tamamlayabilmek ve bu yönde sağladıkları ilerlemeyi korumak amacıyla bu tepkileri dikkate almak zorunda kalmaları ve bu politikaların bir "insani çehre"ye kavuşturulması gereğinin geç de olsa farkına varmış olmalarıdır.

5. Yoksulluğa Karşı Artan İlginin Diğer Kaynakları

Son on-on beş yılda yoksulluğa karşı artan ilgi, ekonomik alanın ötesinde, giderek sosyal ve siyasal bir içerik de kazanmıştır. Bunda, azgelişmiş ülkelerde hızlı nüfus artışı ve kentleşme ve bunun sosyal ve ekonomik altyapı üzerinde yarattığı baskılar yanında Bretton Woods Kuruluşları güdümünde uygulanan istikrar ve yapısal uyum politikaları kuşkusuz çok etkili

olmuştur. Bu süreç, birçok ülkede sosyal gerilim ve özellikle kentsel alanlarda şiddetin tırmanmasına ve yoksulluk konusuna karşı bu kuruluşların ve genel kamuoyunun duyarlılığının artmasına yol açmıştır.

İstikrar ve yapısal uyum programları çerçevesinde uygulanan kapsamlı politikalar, birçok durumda çok bozuk bir gelir dağılımı üzerine kurgulandıkları için onun etkilerini birçok durumda daha da kötüleştirerek sürdürmüştür. Bu durum, bu politikaların etkilerini çeşitli ülke ve ülke grupları için inceleyen birçok araştırmanın sonuçlarıyla doğrulanmıştır. Bu politikaların da etkisiyle, birçok ülkede yoksulluk önemli ölçüde artmış, yolsuzluklar yaygınlaşmış, sosyal düzenin adaletsizliği karşısında bireysel ve örgütlü şiddet tırmanmış ve ülkeler ciddi bir bölüşüm kriziyle burun buruna gelmiştir. Bunun örnekleri, başta bu politikaların yaygın olarak uygulandığı ve toplumsal tepki ve direniş geleneğinin çok eskiye dayandığı Latin Amerika ülkeleri olmak üzere, birçok yerde ve özellikle bu politikaların ilk kapsamlı etkilerinin ortaya çıkmaya başlamasından sonra sıkça görülmüş ve kitlelerin yoksullaşmasıyla yakından ilişkilendirilmiştir. Arjantin, Meksika, Brezilya, Venezüela, Ekvator ve Guatemala, *sosyal tolerans* düzeyinin zaman zaman aşıldığı ve sosyal ve siyasal gerilimlerin had safhaya ulaştığı ülkeler arasında ön planda yer almıştır.[24] Bu konuda verilecek birkaç örnek, durumun ulaştığı kaygı verici boyutları göstermesi açısından anlamlı olacaktır.

Arjantin'de 1989 yılının ilk beş ayında yıllık ortalama ücret artışı % 200 dolaylarında seyrederken ekmek, süt ve peynir fiyatlarının sırasıyla, % 554, % 441 ve % 1000 oranında artış göstermesi kitlesel tepkilere yol açtı. Bu tepkilerin en büyüğü 24 Mayıs - 1 Haziran 1989 tarihleri arasında büyük şehirlerde görüldü. Çoğu kadınlardan oluşan küçük grupların *süpermar-*

24 Ayrıntı için bkz. Boron ve Torres (1996: 105) ve Laurell (1996: 130). Venezüela İçişleri Bakanı, Caracas'ta şiddet olayları sonucunda bir hafta sonunda ölenlerin sayısının *Bosna Hersek'teki* çatışmalarda ölenlerin sayısına eşit olduğunu ifade etmiştir. Bunun gibi, sokak çocuklarının öldürülmesiyle de medyanın ilgisini çeken Brezilya'da, 1990 yılı başlarındaki şiddet olaylarında ölenlerin sayısının Vietnam Savaşı'nda ölenlerin sayısını aştığı ileri sürülmüştür.

ketlere girip süt, şeker, pirinç ve un gibi temel gıda maddelerini alıp ödeme yapmadan çıkmalarıyla başlayan olaylar daha sonra 30-50 kişilik grupların giriştiği ve gıda dışındaki malları da kapsayan yağmalama hareketine dönüştü ve çıkan çatışmalarda 15 kişi öldü, yüzlerce kişi yaralandı (Serulnikov, 1994: 71).

Meksika'da kadınlı erkekli 1200 kişilik silahlı bir grup, 1 Ocak 1994'te neoliberal politikalara tepki göstermek amacıyla ülkenin güneyindeki dört belediyeyi işgal etti. Talepleri arasında, insan hakları, sosyal adalet ve demokrasi yanında toprak, iş, eğitim, sağlık ve konut gibi alanlarda somut istekler bulunuyordu (Laurell ve Wences, 1994: 399).

Toprak mülkiyet yapısının son derece eşitsiz olduğu Venezüela'da yerli ve yabancı büyük toprak sahiplerine yönelik toprak işgallerinin son yıllarda belirgin olarak arttığı görüldü.[25] Arjantin'de, derin bir resesyon ve düşen reel ücretler ve yüksek boyutlara varan işsizlik karşısında 2000 yılının Kasım ayında, hükümetin işgücü piyasaları ve sosyal güvenlik alanında, uluslararası finans kuruluşlarının önerisiyle kalkıştığı yasal düzenlemeler, protesto eylemlerine ve yer yer şiddet de içeren bir genel greve yol açtı.[26]

Neoliberal politikalara karşı gelişen sosyal tepkiler, Güney Amerika ülkeleriyle sınırlı kalmadı. Cezayir, Mısır, Fas, Sri Lanka ve Tunus'ta yapısal uyum programları, karşılaştıkları sert siyasal muhalefet sonucunda sekteye uğradı. Zambiya'da da gıda sübvansiyonlarının kaldırılması isyanlara yol açtı. Benzer tepkiler geçiş ekonomileri olarak adlandırılan eski sosyalist ülkelerde de görüldü. Rusya'da, 1992 yılı başlarında şiddetli sokak gösterileri oldu. 1997 yılında patlak veren Asya krizi sonucunda artan yoksulluk da çeşitli ülkelerde benzer tepkilere yol açtı.

Bu tepkilerin neoliberal politikaların yaygın olarak uygulandığı ülkelerde yoğunlaşmasını bir raslantı olarak değerlendirmek güçtür. Bu tepkiler, son bir yıl içinde, küreselleşmenin

25 *Financial Times*, 7 Mayıs 2001.

26 Associated Press, 24 Kasım 2000.

olumsuz sosyal ve ekonomik etkilerini protesto eden örgütlü grupların uluslararası toplantıların yapıldığı Seattle, Nice ve Cenova gibi şehirlerde düzenledikleri, artan yoksulluğa da dikkat çeken ve yer yer şiddet içeren gösterileriyle sürdü.

Yoksulluk konusu, son yıllarda giderek neoliberal politikalar ve özellikle Dünya Bankası yörüngesine girmiş de olsa, konuya karşı ilgi tümüyle bununla sınırlı kalmamış ve bu yaklaşımdan bağımsız olarak da farklı açılardan değerlendirilmiştir. Örneğin, yoksullukla çevrenin korunması arasındaki ilişki, sürdürülebilir kalkınma tezinin ötesinde, ulusal ve uluslararası resmi kuruluşlar yanında, değişik düzeylerdeki sivil toplum kuruluşlarının da ilgisini çekmiştir.

Yoksulluk konusuna farklı yaklaşımlar arasında en çok ilgi çekenlerden birisi, gelir dağılımı ve yoksulluğu *etik* birer sorun olmanın ötesinde ekonomik büyüme ve demokrasinin gelişimi ile ilişkilendiren katkılar olmuştur. Yeni büyüme kuramlarının sağlık ve eğitime verdiği önceme ek olarak, toplum içindeki eşitsizliklerin etkinliği ve ekonomik büyümeyi olumsuz yönde etkilediği[27] yolundaki değerlendirmeler yoksulluk konusunun bu açılardan da gündeme gelmesine yol açmıştır. G. Kore, Tayvan ve Çin'deki hızlı büyüme dönemlerinin yoksulluk ve gelir eşitsizliği açısından diğer AGÜ'ye kıyasla daha olumlu bir görünüm sergilemiş olması, hızlı büyümeyle görece daha adil bir gelir dağılımının birlikte gerçekleşebileceği tezini haklı çıkarmıştır. Hızlı büyüme dönemi öncesinde üretim faktörlerinin mülkiyetinin daha eşitlikçi bir yapıya kavuşturulmasının bu sonuçta önemli bir rol oynadığı yolundaki belirlemeler bu tezi daha da güçlendirmiştir.

Bunun gibi, gelir dağılımın çok bozuk olduğu ülkelerde genel parasız eğitim ve sağlık hizmetleri sağlanması veya toprak reformu yapılması gibi yoksulluğun azaltılması ve *insani gelişme* göstergelerinin iyileştirilmesine yönelik politikaların uygulamaya konmasının engellendiği, değişik ülkelerde tırmanan suç ve şiddet eğilimlerinin gelir eşitsizlikleriyle yakından iliş-

27 Bu noktada bkz. Rodrik (1996).

kili olduğu, eşitsizliklerin kamu kurumlarına olan güveni sarstığı ve toplumsal yaşama topluluk düzeyindeki değişik örgütlenmeler yoluyla katılma konusunda isteksizlik yarattığı (UNDP, 2001: 15) yolundaki belirlemelerin de yoksulluk konusuna karşı ilginin artmasında önemli bir rol oynadığı söylenebilir.

Bu bağlamda, sosyal istikrarsızlık, sisteme güvensizlik ve yolsuzluk gibi olumsuzluklar demokrasiyi tehdit eden temel unsurlar arasında ön plana çıkarılmakta ve değişik açılardan yoksulluk ve bölüşüm sorunlarıyla ilişkilendirilmektedir. Gerek gelişmiş ve gerekse azgelişmiş ülkelerde, toplum kesimleri arasında gelir dağılımı açısından giderek artan kutuplaşmanın sosyal ve ekonomik istikrarsızlıkların temel nedenini oluşturduğu ve halk kitlelerinin demokrasinin kendi çıkarlarına hizmet ettiğine olan inançlarını ve sisteme olan güvenlerini sarstığına işaret edilmektedir. Bu konuda bir *istisna* oluşturan Hindistan bir yana bırakılarak, yoksulluğun yaygın olduğu yerlerde demokrasinin güçlenmesinin ve kök salmasının güçlüklerine işaret edilmekte ve yoksulluk, sosyal adalet kavramı yanında, katılımcılık ve tam vatandaşlık kavramları çerçevesinde ele alınmaktadır. Yolsuzlukları ekonomi politikalarıyla ve devlet müdahalesinin yoğunluğuyla doğrudan ilişkilendiren ve ithal ikamesine dayalı sanayileşme stratejilerini bu açıdan yoğun olarak eleştiren neoklasik iktisatçıların aksine, bu bakış açısı yolsuzlukların yaygınlaşmasını en başta sosyal kutuplaşma ve yoksullukla ilişkilendirmektedir.

6. Sonuç

Yoksulluk üzerindeki tartışmaların asla göz ardı etmemesi gereken bir nokta, daha yüz yıl önce, bugünün gelişmiş ülkelerinden bazılarında bile yoksulların "kötü alışkanlıklar içinde ve isyana hazır, tehlikeli sınıflar" olarak nitelenerek "toplumsal düzen için bir tehdit oluşturduklarından, toplumdan hapishaneler, özel yoksul evleri veya yetimhaneler yoluyla tecrit

edilmeleri"nin ve toplumdan tümüyle dışlanmalarının öngörülmüş olmasıdır.[28] Daha kırk yıl önce, ABD'de, hepsi yoksul olmasa da siyahların beyazlarla aynı okula gidemedikleri, aynı çeşmeden su içemedikleri, daha da yakın bir geçmişte, Güney Afrika'da ve Zimbabwe'de benzer uygulamaların hâkim olduğu ve benzer tutum ve davranışlara yer yer günümüzde de rastlandığı ve yoksulluk konusunun 1980'li yıllarda hemen hemen tümüyle gündemden düştüğü göz önüne alındığında son on yılda epeyce mesafe katedilmiş olduğu açıkça görülmektedir.

Bu bağlamda, Bretton Woods Kuruluşları'nın yapısal uyum sürecinin "insani bir çehreye" kavuşturulmadan sürdürülemeyeceğini anlamış olmalarını ve konunun uluslararası kamuoyunda önem kazanmasındaki ve bunun da ötesinde dünyanın çeşitli yerlerinde yoksullukla mücadele konusundaki katkılarını da olumlu bir adım olarak görmek mümkündür. Öte yandan, yoksulluğa karşı artan ilginin kaynaklarının ve nedenlerinin araştırılması ve gelişmiş ülkelerin ekonomik ve siyasal çıkarlarını ön planda tutan ve bunlara koşut olarak dalgalanan Bretton Woods Kuruluşları'nın bu yöndeki çabalarının, saikleri (dürtüleri) açısından diğerlerinden ayrıştırılması gerekmektedir.[29]

Neoliberal politikaların yoksulluk ve gelir dağılımı üzerindeki olumsuz etkisi karşısında 1980'li yılların ikinci yarısından başlayarak artan siyasal ve sosyal tepkilerle yoksulluk konusunun Bretton Woods Kuruluşları'nın yeniden ana gündem maddelerinden birini oluşturmaya başlaması ilginç bir biçimde yakından örtüşmektedir. Ancak burada önemle üzerinde durulması gereken bir nokta, gerek Dünya Bankası'nın gerek IMF'nin yoksulluğu vurgulayan bu yeni yakla-

28 Bu noktada bkz. Berkowitz (1994).

29 Bu değerlendirmede dikkate alınması gereken bir diğer husus da, diğer birçok kuruluş gibi, Dünya Bankası'nın da tektürel (homojen) bir bütün olmadığı, kendi içinde yoksulluk konusuna da, bugünkü katışıksız neoliberal bakış açısından oldukça farklı yaklaşan kadroların bulunması ve hatta bunların, 1970'li yılların ikinci yarısında olduğu gibi zaman zaman yönetim kademelerinde de etkili bir konuma gelmiş olmalarıdır.

şımlarında, AGÜ'ye yönelik ekonomi politikalarının tasarımında ve ekonomi politikası araçlarının seçiminde kayda değer bir değişikliğe gitme gereği duymamalarıdır. Tam tersine, IMF programlarının temel unsurlarını oluşturan makroekonomik politikaların (bütçe açıklarının azaltılması, fiyat istikrarının sağlanması için parasal önlemler ve gerçekçi döviz kurları vb.) yoksulluğun azaltılması için de gerekli olduğu görüşü en yetkili ağızlardan yinelenmektedir. Aynı şekilde, Dünya Bankası'nın da, yapısal uyum politikalarını oluşturan politikaların yoksulluk üzerindeki olumsuz etkilerinin belirlenmesi ve gerekli ayıklama ve düzeltmelerin yapılması yolunda kapsamlı bir çaba içinde olmadığı ve kendi içinden gelen tepkilere de büyük ölçüde duyarsız kaldığı görülmektedir.

Dünya Bankası'nın, kredi politikalarının yoksulluğu da içerecek biçimde yeniden düzenlenmesi ve değişik ülkelerde yoksullukla mücadele programlarının desteklenmesinde olduğu gibi, yoksulluk konusundaki temel yaklaşımına, zaman zaman, salt ekonomik unsurların ötesinde, başta siyaset bilimi olmak üzere diğer sosyal bilimlerden unsurlar katma çabalarını da, bu kuruluşun temel amaç ve yaklaşımları dikkate alındığında, kararlı bir tutum değişikliğinden çok, göstermelik bir yaklaşım olarak nitelemek mümkündür. Dünya Bankası'nın yoksulluk konusunu, 1980'li yılların başında, başta toprak olmak üzere üretim faktörlerinin mülkiyeti, 1990'lı yılların başlarında da yönetişim (governence) çerçevesinde ele alma çabaları, özel mülkiyetin ve *apolitik* iktisat yaklaşımının küresel bazda bayraktarlığını yapan bir kurumdan kaynaklandığı için de inandırıcı ve uzun soluklu yaklaşımlar olamamıştır. 2000/2001 Dünya Kalkınma Raporu'nda ön planda yer alan ve değişik akademik disiplinlerin yoksulluk araştırmalarının önemsediği hemen bütün temel kavramları içlerinde barındıran fırsat yaratma, güçlendirme ve güvenlik gibi kavramların kesin bir tutum değişikliğini yansıtıp yansıtmadığını belirlemek için yeterli zaman geçmemiş olsa da, yukarıda belirtilen nedenlerle köklü bir tavır değişiklik olasılığı-

nın yüksek olmadığı söylenebilir. Bu raporun yayımlanma aşamasında Dünya Bankası içindeki kimi gelişmeler bu görüşü destekler niteliktedir.[30]

30 "Washington İttifakı'nı" eleştirdiği için "istifaya zorlanan" Dünya Bankası Başekonomisti J. Stiglitz'den sonra yoksulluk konusunun ana temasını oluşturduğu 2000/2001 Dünya Kalkınma Raporu'nu hazırlayan grubun Mayıs 2000 tarihine kadar başkanlığını yapan Ravi Kanbur'un da, basından öğrendiğimize göre, dönemin "ABD Maliye Bakanı L. Summers'ın baskısıyla istifa etmek zorunda kalması" (bkz., örneğin, E. Yıldızoğlu, *Cumhuriyet*, 4 Aralık 2000), Dünya Bankası'nın yoksullukla mücadele konusundaki kararlılığı konusunda kuşkular yaratması yanında, bu kuruluşla ABD yönetimi arasındaki yakın ilişkiyi de doğrular niteliktedir. Bu konuda bkz. ayrıca, Kanbur (2001) ve Wade (2001).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TANIM, KAVRAMLAR VE ÖLÇÜM

1. Giriş

Yoksulluk düzeyinin ve yoksulluk profilinin ve bunların zaman içindeki değişiminin doğru olarak belirlenebilmesi yoksullukla mücadele programlarının tasarlanması, sonuçlarının değerlendirilmesi ve başarısı için önemli bir önkoşul olmasına karşın yoksulluğun ölçümüne ilişkin istatistiksel ve kavramsal sorunların yoksulluk yazınında yeterince ağırlık kazanamadığı görülmektedir.

Yoksulluğun ölçülmesine ilişkin temel aşamalar, yoksulluğun tanımlanması, yoksulluk kıstaslarının, ölçüm sorun ve yöntemlerinin belirlenmesi ve sonuçların değerlendirilmesi olarak sıralanabilir. Kitabın bu bölümü, ölçüm yöntemlerinin ve kavramsal ve ölçüme ilişkin sorunların tartışılmasına ayrılmıştır. İkinci kesimde, gelir/tüketim harcamaları kıstaslarına dayalı mutlak yoksulluk çizgisi yaklaşımı, üçüncü kesimde ise bu yaklaşımın uygulamada karşılaştığı kavramsal ve istatistiksel sorunlar tartışılmaktadır. Dördüncü kesimde, bu yaklaşımın ayrıntılı bir eleştirisine yer verilmekte ve büyük ölçüde bu eleştiriden kaynaklanan farklı yoksulluk yaklaşım ve ölçüm yöntemleri değerlendirilmektedir. Beşinci ve son kesim-

de, yoksulluk konusunun en çetrefilli alanlarından birini oluşturan tanım ve ölçüm sorunlarına ilişkin olarak bu bölümde ulaştığımız temel sonuçlar özetlenmektedir.

2. Mutlak Yoksulluk Çizgisi Yaklaşımı: Tanım, Kıstaslar ve Ölçüm Yöntemleri

Üzerinde görüş birliğine varılmış bir yoksulluk tanımı olduğu söylenemez. Tanımlar, yoksullara bakış açılarına göre değişik değer sistemlerine sahip bir toplumsal yapıdan bir diğerine ve zaman içinde değişkenlik göstermektedir. Yoksulluğa ilişkin birçok kavram ve bunlara bağlı olarak da birçok değişik tanım bulunmaktadır. Bu kavramların anlamını açıklamak ve aralarındaki farklılıkları belirlemek gerekli, ancak bir o kadar da güç bir iştir. Bunların bir kısmının Türkçe yazında henüz ağırlığını hissettirememiş olması ek bir çaba gerektirmektedir.

Yoksulluk tanım ve ölçümünde en baştan üzerinde durulması gereken bir nokta, yoksulluk göstergesi olarak salt ekonomik kıstasların mı yoksa bunların ötesinde ve bunlara ek olarak sosyal ve hatta siyasal kıstasların mı dikkate alınacağı sorusuyla ilgilidir. Yoksulluk araştırmalarının yakın bir geçmişe kadar iktisat ağırlıklı bir gelişme göstermiş olmasının bir yansıması olarak ekonomik göstergelerin ön plana çıktığı görülmektedir. Ancak yoksulluk, salt ekonomik açıdan tanımlandığında dahi, başta gelir ve tüketim harcamaları olmak üzere birçok farklı kıstası kapsayan bir göstergeler yelpazesiyle karşılaşılmaktadır.

Yoksulluk tanım ve ölçümünde hâkim yaklaşım, kökenleri 19. yüzyılın sonlarında İngiltere'de yapılan çalışmalara dayanan[1] gelir/tüketim harcamaları kıstaslarına dayalı mutlak yoksulluk çizgisi (sınırı)[2] yaklaşımıdır. Bu yaklaşıma göre, yoksulluk, genellikle "insanların ihtiyaçlarını karşılamak için yeterli

1 Bu kavramın ilk uygulamalarına ilişkin bir değerlendirme için bkz. Gillie (1996) ve büyük ölçüde oradaki somut bilgilere dayanarak hazırladığımız ve bu bölümün sonunda yer verdiğimiz Kutu-3-1.

2 Bu kitapta, anlamı daha doğru olarak yansıttığı gerekçesiyle yoksulluk sınırı yerine yoksulluk çizgisi kavramı kullanılmaktadır.

kaynağa sahip olamama durumu" olarak veya çok benzer biçimlerde "mutlak asgari refah düzeyinin altında kalma durumu" ve "yaşamda kalabilmek için gerekli mal ve hizmetlere olan ihtiyaçların karşılanamaması durumu" Alagh (1992: 109) olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlar içinde yer alan temel kavramlar arasında yer alan "ihtiyaç", "refah" ve "kaynaklar"ın tanımının belirsiz veya en azından "yoruma açık" oluşu yoksulluk tanım ve ölçüm çabalarını engelleyen unsurlar olarak hemen ilk bakışta ortaya çıkmaktadır.

Daha kolay nicelleştirilebildikleri için en yaygın kullanılan yoksulluk kıstasları parasal gelir ve tüketim harcamalarıdır. Tüketim harcamalarına ilişkin hesaplamalar, genellikle "yeterli" miktarda temel gıda maddesinden oluşan gıda sepetinin maliyeti veya bir asgari kalori normunun gerektirdiği tüketim harcamaları esasına göre yapılmaktadır. Buna göre, yaşamda kalabilmek için gerekli en düşük maliyetli gıda harcamalarının parasal değeri bir yoksulluk çizgisi oluşturmakta ve bu gelir düzeyine ulaşamayanlar yoksul sayılmaktadır. Çeşitli değer hükümleri işin içine karışsa da, bu yaklaşımda yoksulluk çizgisi, kişilerin kendi değerlendirmesi sonucu değil, uzmanların üzerinde anlaştıkları ihtiyaçlar esasına göre saptanmış mal ve hizmetlerin satın alınabilmesi için gerekli en az maliyeti yansıttığı için nesnel yoksulluk çizgisi olarak adlandırılmaktadır.

Bu yaklaşım, zaman zaman açlık boyutlarına da varabilen ağır beslenme sorunlarının hâlâ gündemde olduğu ülkelerde de yaygın olarak kullanılmaktadır. Örneğin Hindistan'da asgari düzeyde yeterli beslenme, en temel yoksulluk kıstası olarak önemini bağımsızlıktan bu yana korumuştur. Kişi başına günlük kalori ihtiyacı, kırsal alanlar için 2400, kentsel alanlar için 2100 kalori olarak alınmakta ve bunu sağlayacak en ucuz gıda malları sepetinin parasal değeri yoksulluk çizgisi olarak belirlenmektedir (Alagh, 1992: 109). Bu yaklaşımda, asgari kalori gereksinimi değiştirilerek farklı yoksulluk çizgilerine ulaşılabilmektedir.[3]

3 Örneğin, Tanzanya için yoksulluk çizgisi üç farklı düzeyde, 1900, 2000 ve 2100 kalori gereksinimini karşılayacak gıda malları maliyeti olarak tahmin edilmiştir (Sarris ve Tinios, 1995: 1417).

Mutlak yoksulluk yaklaşımının salt gıda harcamaları üzerinde odaklanan "dar" biçimi yanında gıda dışı harcamaları da hesaba katan "geniş" biçiminden de söz edilebilir. İlk çalışmalarda dahi (örneğin, Rowntree 1901), barınma ve giyim gibi gıda dışı harcamaları da hesaba katma çabalarına rastlanmıştır. Günümüzde birçok azgelişmiş ülkede (AGÜ) de, yoksulluk çizgisi en az kalori gereksinimini sağlayacak gıda sepetinin maliyeti yanında gıda dışı harcamaları da dikkate alacak biçimde hesaplanmaktadır.[4] 1970'li yılların ilk yarısında, Dünya Bankası ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) çalışmalarında ön plana çıkan ve yoksulluğu gıda, sağlık, eğitim, barınma gibi ihtiyaçların karşılanması esasına göre tanımlayan Temel İhtiyaçlar yaklaşımı da özünde bir mutlak yoksulluk yaklaşımı olarak nitelenebilir.

Mutlak yoksulluk yaklaşımının kitlesel açlık sorununun bertaraf edildiği ve kötü ve yetersiz beslenme sorununun tümüyle olmasa da, büyük ölçüde çözüme kavuşturulduğu ülkeler için geçerli olmadığı düşünülse de, bu yaklaşımın AGÜ dışında da farklı ortamlarda uygulandığı görülmektedir. Örneğin, ABD'de de, 1960'lı yılların başlarında yoksulluk çizgisi hesaplanırken Tarım Bakanlığı'nın (1955 yılı için) değişik büyüklük ve yaş bileşimindeki hanehalklarının asgari gıda gereksinimlerinin maliyetine ilişkin verileri kullanılarak asgari gıda gereksiniminin parasal değeri hesaplandı. İkinci aşamada, 1961 Tüketim Harcamaları Anketi'nin medyan gelir düzeyindeki bir ailenin gıda harcamalarının toplam harcamalarının üçte birini oluşturduğu bulgusuna dayanarak asgari gıda gereksiniminin parasal değeri üç ile çarpılıp gıda ve gıda dışı harcamaları kapsayan bir yoksulluk çizgisine ulaşıldı.[5] Sovyetler Birliği'nde de, benzer bir yaklaşımla, geçinebilmek için gerekli gıda maddeleri sepetinin maliyeti resmi asgari ücretin hesaplanmasında kullanıldı ve bu bilgiler ışığında 1975 yılında

4 *Juba* (Sudan) için yapılan bir çalışmada, örneğin, hanehalkı içinde kişi başına 2250 kaloriye gereksinim duyulduğu ve bunun % 70'inin *sarghum* (darı)dan ve % 30'unun fasulyeden sağlandığı ve düşük gelirli ailelerin gelirlerinin % 40-60'ının gıdaya harcandığı varsayılarak bir yoksulluk çizgisi belirlenmiştir.

5 Bkz. Burkhauser vd. (1996: 383), Schulz (1991) *ve* Flik ve van Praag (1991: 312).

kişi başına geliri 50 ruble ve daha az olanlar belirlendi (Gustafsson ve Nivorozhkina (1996: 323)).

Tüketim harcamaları kıstasının benimsenmesinin temel nedeni, gelire kıyasla daha kolay ve doğru ölçülebilmesi, cari gelire kıyasla daha iyi bir sürekli gelir ölçütü olması, özellikle üretimin hava koşulları gibi dışsal unsurlara bağımlı olduğu ülkelerde gelir kadar dalgalanmaması ve insani ihtiyaçların özünde mal ve hizmetlerin tüketimiyle ilişkili olması ile ilgili olabilir.

Gelir ve tüketim harcamaları birlikte kullanıldığında yoksulluğun derecesine ilişkin önemli ipuçlarına ulaşılabilmektedir. Örneğin, Dünya Bankası'nın yoksulluk çalışmalarında, tüketim harcamaları gelirlerinden hep fazla olan grupların "muhtaç", küçük olanların "durumlarını iyileştirenler", gelirin üstüne çıkıp altına inenlerin ise "istikrarsız" (rizikolu) olarak sınıflandırıldığı görülmektedir (Toye ve Jackson, 1996: 65).

Ölçüm Yöntemleri

Yoksulluğun ölçülmesinde, yoksulluk çizgisinin belirlenmesinden bir sonraki aşama uygun bir endeksin seçilmesidir. Yoksulluk konusuna karşı, 1970'li yılların ilk yıllarında başlayan ilgi artışına koşut olarak yoksulluğun ölçüm yöntemleri de son yirmi beş-otuz yılda birçok araştırmacının yoğun ilgisini çekmiştir. Bu süreç içinde, birçok farklı ölçüm yöntemi ve endeks geliştirilmekle kalmamış, bu endeksleri birbiriyle kıyaslayan, ölçüm sorunlarını en ince ayrıntısına kadar irdeleyen çalışmalara sıkça rastlanır olmuştur.

Yoksulluk ölçümünde en yaygın kullanılan endeks, yoksulluk çizgisi altındaki kişilerin toplam nüfusa oranını gösteren "kafa sayım oranı" (KSO) dır. Yoksulluğun ölçüm yöntemlerinde, özellikle 1970'li yılların ortalarından sonra gözlenen gelişmelerin çıkış noktasını temelde bu endekse yöneltilen eleştiriler oluşturmuştur. KSO, yoksul insan sayısını dikkate almadığı ve yoksulluk çizgisinin hemen altındaki bir kişiyle onun çok altındaki bir kişi arasında ayrım yapmayarak ve yoksul kitle içindeki gelir dağılımına duyarsız kalarak yoksuluğun derecesi-

ni ölçemediği için yetersiz bulunmuştur. Sen'in belirttiği gibi, yoksul bir kimse daha da yoksullaştığında bu endekste bir artış olmazken, bu kişinin ölmesi durumunda yoksulluk oranının düşmesi gibi abes bir durumla karşılaşılmaktadır (Ravallion, 1996b: 1329). Aynı zamanda, yoksul hanehalklarının yoksulluk çizgisinin yakınlarında yoğunlaşması durumunda, yoksulluk çizgisindeki küçük değişiklikler dahi yoksulluk oranında büyük değişikliklere yol açabilmektedir.

Yoksulluğun derinliğini ölçebilmek ve yoksulluk oranının yoksulluk çizgisine duyarlılığını azaltabilmek için yoksulların gelirlerinin/tüketimlerinin yoksulluk çizgisinden uzaklığının ortalamasının yoksulluk çizgisine oranı olarak belirlenen yoksulluk açığı endeksi geliştirilmiştir. Bu endeksin de, KSO gibi, yoksullar arasındaki gelir dağılımını göz ardı ediyor olması ve yoksulların sayısını dikkate almaması[6] yeni arayışlara yol açmış ve KSO, yoksulluk açığı ve yoksullar arasındaki gelir dağılımını (Gini katsayısı olarak) birlikte dikkate alan Sen endeksi gündeme gelmiştir.[7] Sen endeksinin en önemli katkısı, "yoksul bir hanehalkının geliri düştüğünde yoksulluk endeksinin artması gerekir" ve "yoksul bir hanehalkından daha yüksek gelirli yoksul bir hanehalkına gelir transfer edildiğinde yoksulluk endeksinin artması gerekir"[8] ilksav (aksiyom) larının koşullarını yerine getirerek KSO'nun kimi temel eksikliklerini gidermesi olmuştur.

Yoksulluk ölçüm yöntemlerine ilişkin yürütülen kapsamlı çalışmalar içinde en anlamlı katkının Foster, Greer ve Thorbecke (1984) tarafından geliştirilen endeks (FGT) olduğu söylenebilir.[9] Bu endeksin önemi, daha önceki endekslere yönelti-

---

6 Ayrıntı için bkz. Baulch (1996: 40), Kakwani (1993: 123) ve 444-92.

7 KSO'nun (H), yoksulluk açığının (I) ve yoksullar arasındaki gelir dağılımını gösteren Gini katsayısının (G) bir fonksiyonu olan Sen Endeksi, S=H[I+(1-I)G] olarak tanımlanmaktadır. Ayrıntı için bkz. Cardoso ve Helwege (1992: 33), Ninan (1994: 1546) ve Flik ve Vanpraag (1991: 688).

8 Bunlar yazında sırasıyla *monotonicity* ve transfer ilksavları olarak adlandırılmaktadır. Bkz. Huppi ve Ravallion (1991: 1656) ve Tsakloglou (1990: 383).

9 Ayrıntı için bkz. Huppi ve Ravallion (1991: 1656), McGregor ve Borooah (1991: 92-93), Flik ve Vanpraag (1991: 687-88), (Ravallion, 1996b: 1330) ve (Gustafsson, ve Nivorozhkina (1996: 323).

len temel eleştirileri gidermesi, yukarıda atıfta bulunulan iki ilksavın koşullarını yerine getirmesi ve bunların da ötesinde en az iki konuda önemli katkıda bulunmasından kaynaklanmaktadır.

FGT endeksinin önemli katkılarından birincisi, endeksin toplam yoksulluğu değişik alt gruplara ayrıştırabilme özelliğiyle ilgilidir. Bu endeks yoluyla, yoksul kitle birbirinden kesin çizgilerle ayrılmış değişik sosyoekonomik veya bölgesel gruplara bölünebilmekte ve bunlara ilişkin yoksulluk oranları ayrı ayrı hesaplanabilmekte ve alt gruplara ilişkin endeksler alt grupların nüfus paylarıyla ağırlıklandırılarak toplandığında da toplam yoksulluk oranı olarak gözlenebilmektedir. Böylelikle, yoksulların sayısının ötesinde, yoksulluğun derinliği ve değişik gruplar arasındaki göreli yoğunluğuna ilişkin bilgilere ulaşılmış olmaktadır. Bu endeks, ayrıca, yukarıdaki birinci ilksavın bu alt gruplara bir uzantısı olarak, yoksulluğun (diğer alt gruplarda sabitken) bir alt grupta düşmesi sonucunda toplam yoksulluğun düşmesi koşulunu sağlamaktadır. FGT endeksinin önemli katkılarından ikincisi ise, yoksul grupların gelirlerindeki artışların diğer gruplardaki artışlara kıyasla daha fazla fayda sağlayacağı yaklaşımıyla yoksulluğa karşı tepkinin derecesine koşut olarak artan bir yoksulluk tepkisi katsayısı içermesinden ve bölüşüm sorunlarına duyarlı olmasından kaynaklanmaktadır.[10]

Uygun ölçüm yöntemi arayışlarındaki bu gelişmelere ve

10 Bu endeks, en genel biçiminde yoksulluğu (P), hanehalkı toplam sayısı (n) ile gelirleri (y_i) yoksulluk çizgisinin (y_x) altında kalan kesimlerin bir fonksiyonu olarak; $P=\frac{1}{n} \Sigma (1-y_i/y_x)^a$ formülüyle hesaplamaktadır. Parametre (a) 0'dan örneğin, 1'e ve 2'ye değiştirilerek sırasıyla yoksul sayısı, yoksulluğun yoğunluğu ve yoksulluğun şiddetiyle ilgili ölçümler yapılabilmektedir. Bkz. Greeley (1994: 56). Bu ilişki, endeks $P=\frac{1}{n} \Sigma [(y_x-y_i)/y_x]^a$ şeklinde ifade edildiğinde daha net olarak görülmektedir. (y_x-y_i/y_x) yoksulluk çizgisiyle i yoksul hanehalkının geliri arasındaki farkın yoksulluk çizgisine oranını, $(y_x-y_i/y_x)^a$ ise bu hanehalkının gelir eksikliğini üssel (exponential) olarak göstermektedir. Bu bilgi bütün yoksul aileler için toplanıp toplam nüfusa bölündüğünde yoksulluk oranına ulaşılmaktadır. a katsayısı birden büyük olduğunda yoksul bir hanehalkının yoksulluğuna daha fazla ağırlık verilmiş olmaktadır. a= 0 olduğunda endeks KSO'ya, a=1 olduğunda KSO ile ortalama yoksulluk açığı oranının çarpımına dönüşmekte, $a>1$ olduğunda (ve yükseldikçe) yoksulluğun şiddetine (artan) duyarlılık gösterilmiş olmaktadır. Bkz. Fields (1994: 92-94) ve Streeten (1994: 29).

özellikle KSO'ya yöneltilen yoğun ve birçoğu haklı eleştirilere karşın KSO, veri sorunlarının aşılmasına olanak sağladığı ve kolayca hesaplanabildiği için gerek uluslararası kuruluşlar ve gerekse de ulusal düzeyde, bağımsız araştırmacılar tarafından hâlâ yaygın olarak kullanılmaktadır.

3. Mutlak Yoksulluk Çizgisi Yaklaşımı: Kavramsal ve İstatistiksel Sorunlar

Merkezinde bir yoksulluk kıstası olarak gelir ve tüketim harcamalarının yer aldığı mutlak yoksulluk yaklaşımına ilişkin olarak, bir ülkeden diğer bir ülkeye farklılıklar gösteren ve bir kısmı diğer yoksulluk yaklaşımlarını da yakından ilgilendiren, ciddi kavramsal ve istatistiksel sorunlar vardır. Bunlar arasında, uygun yoksulluk kıstasının belirlenmesi, verilerin toplanması, anketlerin düzenlenmesi ve bunların da ötesinde bir dizi teknik sorun yer almaktadır.

A. Yoksulluk Kıstası Seçimi

Bu sorunların başında gelirin tanımıyla ilgili sorunlar gelmektedir. Gelirin uzun dönemde, bütün bir yaşamı kapsayacak biçimde sürekli gelir olarak mı, yıllık olarak mı yoksa daha kısa dönemde aylık veya haftalık olarak mı ölçüleceği, sonuçlar açısından çok önemli bir noktadır. Uzun dönem ölçümlerin, çeşitli nedenlerle ortaya çıkabilecek gelir dalgalanmalarından kaynaklanan yanlılığı gidermesi gibi yararları vardır. Öte yandan, kimi gözlemcilerin, yoksulların gelirlerindeki ani düşüşleri zaman içinde dengeleme olanaklarının görece düşük olduğu gerekçesiyle kısa dönem gelirden yana tavır koydukları görülmektedir. Gelirin bir refah kıstası olarak kullanılma biçimi ve hangi gelir tanımının kullanılacağı yoksulluk tanımına ve yoksulluk olgusuna bakış açısına göre ülkeden ülkeye değişiklikler gösterecektir.[11]

11 Bu konuda bir tartışma için bkz. Tsakloglou (1990: 382) ve Atkinson (1991: 8).

Gelirin ve tüketim harcamalarının bir yoksulluk göstergesi olarak kullanılmasında karşı karşıya kalınan bir diğer sorun, birçok ülkede parasal gelir dışında, devletin sağladığı sübvansiyonların ve kamu mallarının değerlendirmelere ne ölçüde ve nasıl yansıtılacağı ile ilgilidir. Bu bağlamda, sağlık ve eğitim gibi kamu hizmetlerinin miktar ve kalitesi, kamuya ait konutların piyasa fiyatlarının altında belirlenen kiraları ve fiyat kontrolü uygulaması da toplumdaki gerçek refah düzeyiyle parasal gelir arasındaki ilişkiyi zayıflatan unsurlar arasında yer almaktadır.[12]

Özellikle gelişmiş ülkelerde devletin sosyal yardımları içinde parasal olmayan yardımlar önemli boyutlara ulaşmaktadır. Örneğin, ABD'de bu yardımlar 1965 yılında parasal yardımların sadece dörtte birini oluştururken 1980'li yılların sonlarında durum tamamen tersine dönmüş ve parasal olmayan yardımlar parasal yardımların beş katına çıkmıştır (Browning, 1991: 123). OECD içinde de, İtalya ve Hollanda dışındaki ülkelerde parasal olmayan yardım türleri parasal transferlerden daha yüksek bir düzeye ulaşmıştır (Smeeding vd., 1993: 234).

AGÜ'de ise, bu sorunların yanında, bu ülkelerin ekonomik ve toplumsal özelliklerinden kaynaklanan önemli kavramsal sorunlar ve ölçüm güçlükleri vardır. Bunların başında, bu ülkelerde, boyutları ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekle birlikte, başta tarım olmak üzere geçimlik ekonominin bir yansıması olarak piyasa dışı üretim faaliyetlerinin özellikle yoğun olması gelmektedir.[13] Bunun gibi, bu ülkelerin sosyal yapısı, toplumsal dayanışma amacıyla yapılan parasal ve aynî transferlerin yüksek boyutlara ulaşmasına yol açmakta, ancak bunların düzeyi ve hanehalkları arasındaki dağılımı saptanamamaktadır. Yine AGÜ bağlamında bir diğer önemli sorun, ortak

12 Bkz. Cardoso ve Helwege (1992: 21), Rao ve Subbarao (1994: 1325), Smeeding vd. (1993: 230), Hoppe (1991: 123-25), Atkinson (1991: 13) ve Desai (1991: 355).

13 Tüketimin bir bölümünün hanehalklarının kendi üretiminden karşılanması durumunda, bunların piyasadan satın alınan mallarla toplanıp toplam tüketim harcama miktarına ulaşılmasında, fiyatlamanın nasıl yapıldığına bağlı olarak sonuçlarda önemli farklılıklar oluşabilmektedir. Bu konuda bkz. Appleton (1996: 45).

mülkiyet kaynaklarına erişim derecesinin ve bunda zaman içinde meydana gelen değişikliklerin hesaba nasıl ve ne ölçüde katılacağı ile ilgilidir. Örneğin, 1982 yılında, Hindistan'ın kurak bölgelerindeki yoksul nüfusun çok büyük bir kısmının gıda, yakacak ve hayvan yemi ihtiyaçlarının karşılanmasında bu tür kaynaklardan yararlandığı ancak kaynakların, aşırı kullanım sonucu bozulma ve özelleştirilme ve/veya ticarileşmesi sürecinde, yoksullar için de önemini bir ölçüde yitirdiği gözlenmiştir (Suryanarayana, 1996: 2489). Bunun gibi, yoksulların barınma gereksinimlerini karşılamak amacıyla kamuya ait arazileri kullanabilme dereceleri de ülkeden ülkeye ve aynı ülkede zaman içinde değişmektedir.

Gelirin bir refah kıstası olarak kullanılmasında göz ardı edilmemesi gereken bir diğer nokta, parasal gelirle parasal olmayan gelirin her zaman ve her yerde birbiriyle ikame edilememesidir. Bazı gözlemciler, toplumsal etkinliklere katılım ve toplumla bütünleşebilme açısından parasal gelirin daha önemli olduğunu öne sürmektedir (Atkinson, 1991: 9). Bu bağlamda bir diğer kavramsal güçlük, aynı mutlak gelir/tüketim harcamaları değişikliğinin değişik gelir düzeylerindeki hanehalklarını farklı ölçülerde etkilemesi ve bunun toplam yoksulluk oranına ulaşma aşamasında yarattığı ağırlıklandırma sorunudur. Bu sorunların değişik araştırmalarda farklı biçimlerde sonuçlandırılması çalışmaların bulgularının birbiriyle kıyaslanabilirliğini önemli ölçüde güçleştirmektedir.

Gelir ve tüketim harcamalarının bir yoksulluk göstergesi olarak kullanılmasına karşı yöneltilen temel kavramsal itiraz, bunların yoksulluk düzeyiyle ilgili olarak belirli bir noktada yoksulluğun sadece belirtilerini gösterip nedenleri açısından geriye dönük, yoksulluktan çıkış için de ileriye dönük değerlendirmeler yapmamıza olanak vermemesiyle, diğer bir deyişle, yeterli birer refah göstergesi olmamasıyla ilgilidir. Oysa, özellikle azgelişmiş ülkelerde, ekonomilerin kurumsal yapısında ve demografik ve yapısal özelliklerinde hızlı gelişmeler yaşanmaktadır. Bunlar arasında, hızlı iç göçlere bağlı olarak artan kentleşmenin ve enformel sektördeki genişlemenin ve

birden fazla işte çalışma, bu gelişmelerin sonucunda kır/kent ayrımının her zaman net bir biçimde yapılamaması ve yapısal uyum politikalarının da katkısıyla tüketimin giderek ticarileşmesi ve piyasaların rolünün artması sayılabilir. Bu hızlı gelişmelere karşın ölçümlerin genellikle belirli bir zaman diliminde yapılıyor olması yoksulluk konusundaki dinamizmin gözden kaçmasına neden olmaktadır.

İktisatçıların refah göstergesi olarak kullanageldiği gelir kıstasının bir temel sakıncası da, bu kıstasın yoksulluğun birçok unsurunu göz ardı etmesi ve görece yüksek gelire sahip oldukları halde başka kıstaslara göre refah düzeyi düşük insanların durumunu yansıtmamasından kaynaklanmaktadır Gelir, çalışma saatleri ve koşulları gibi önemli refah unsurlarını ve o gelir düzeyine nasıl ulaşıldığı konusunu büyük ölçüde göz ardı etmektedir (Flik ve van Praag, 1991: 311).

Bunun gibi, görece yüksek gelir düzeyine sahip olup da demokratik hakların kısıtlılığı, insan hakları ihlâlleri ile karşı karşıya kalma, bu gelirleri sendikal haklardan yoksun ve olumsuz çalışma koşulları içinde ve düşük ücretle çok uzun saatler çalışarak elde etme veya 1990'lı yılların başlarında Irak'ta görüldüğü gibi, belirli bir gelire sahip olup da mal kıtlıkları veya tayınlama nedeniyle bunlara ulaşamama gibi önemli refah göstergeleri bu durumda değerlendirilmemiş olmaktadır. Özellikle erkeklerin ücretlerinin önemli bir kısmını alkol ve sigara gibi gıda dışı mallara harcadığı ülkelerde dikkate alınması gereken bir husus, gelirin hanehalkı düzeyinde nereye harcandığı ile ilgilidir.[14]

B. Verilerin Toplanması

Yoksulluk araştırmalarını kısıtlayan en temel sorunlardan birisi verilerin miktar ve kalitesinin yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Yoksulluk ve gelir dağılımı, özellikle AGÜ'de verilerin geleneksel olarak en kısıtlı ve yetersiz olduğu alanları oluş-

14 Bir araştırma, Fiji'nin bir kentinde ücretli çalışan erkeklerin gelirlerinin yarısını alkol ve sigaraya harcadıklarını göstermiştir (Bryanttokalau, 1995: 121).

turmaktadır.[15] Resmi düzeyde bu konulara karşı ilgisizlik, bir ölçüde, hükümetlerin bunları siyasal sonuçları açısından duyarlı konular saymaları ve ülke içindeki sosyoekonomik farklılaşmanın düzeyini muhalefete koz vermemek için (Goetz ve O'Brien, 1995: 21) olduğundan düşük gösterme gayretleriyle açıklanabilir. Örneğin, SSCB'de, Perostroika dönemine kadar resmi söylemde yoksulluk çizgisi ve yoksul sözcüklerinden özenle kaçınılmış ve bunlar yerine düşük gelirli gruplar kavramı kullanılmıştır (Gustafsson ve Nivorozhkina, 1996: 323). Dünya Bankası'nın çeşitli ülkelerde desteklediği çalışmalara yoksulluk yerine yaşam standartları/koşulları çalışmaları adı verilmesinin de hükümetlerin bu duyarlılığını yansıttığı ileri sürülebilir. Yoksulluk ve gelir dağılımına ilişkin verilerin gelişmiş ülkelerde dahi yetersiz olduğu gözlenmektedir.[16]

Yoksulluk çalışmaları bütün aşamalarında yoğun bir veri gereksinimi ile karşılaşmaktadır. Bu gereksinim, gelir ve tüketim göstergelerine ağırlık veren çalışmalarda büyük ölçüde hanehalkı anketleri yoluyla karşılanmaktadır. Bunlara ek olarak, birçok ülkede yaşam standartları anketlerinin giderek yaygınlaştığı görülmektedir.

Veri miktarı ve kalitesi açısından da ülkeler ve ülke grupları arasında önemli farklılıklar bulunmakla birlikte verilerin kalitesi çoğu kez istenilen düzeye ulaşamamaktadır. Başta hanehalkı harcamalarına ilişkin anket sonuçlarını yoksulluğun dinamik bir olgu olarak incelenmesine ve kolaylıkla hesaplanabilmesine olanak verecek biçimde 1950'li yılların başından beri yayımlamakta olan Hindistan olmak üzere, Güney Asya ülkeleri genel olarak geniş bir veri bazına sahipken, özellikle Güney Sahra ülkeleri için hanehalkı bazında ya hiç veri bulunmaması veya mevcut kısıtlı verilerin de ülkenin sadece bir kısmına ilişkin ve düşük kaliteli olması önemli bir güçlük oluşturmaktadır.[17]

---

15 Ayrıntı için bkz. Streeten (1994: xviii) ve Fields 1994: 87).

16 Örneğin, İngiltere'de bile, resmi verilerin, yoksulluğun, özellikle ırk ve toplumsal cinsiyete göre dağılımı açısından yetersiz kaldığı öne sürülmektedir (Lister, 1992: 355).

17 Ayrıntı için bkz. Ninan (1994: 1544) ve Bell ve Rich (1994: 112).

Bu durumda yoksulluk çalışmalarında kullanılan verilerin ancak bir kısmı resmi istatistiklerden derlenirken bir kısmı da bağımsız çalışmaların sonuçlarını veya esas kullanılmak istenen yoksulluk göstergeleri yerine kullanılan (*proxy*) göstergeleri yansıtabilmektedir.

C. Anketler

Bir araştırma yöntemi olarak anket uygulamasının genel sorunları azgelişmiş ülke bağlamında, özellikle de yoksulluk gibi karmaşık bir konuda, verilere anket yoluyla ulaşıldığı durumlarda önemli boyutlara ulaşmaktadır. Bu konuda en önemli sorunlardan biri evsizler, göçmenler gibi yoksul ve marjinal kesimlerin örneklem içinde yeterince temsil edilmemelerinden kaynaklanmaktadır. Yoksulların diğer kesimlere kıyasla daha sık yer değiştirme eğilimi içinde olmaları durumunda sorunlar, özellikle deneklerle belirli zaman aralıklarında yeniden temas kurulmasını gerektiren çalışmalarda daha da ağırlaşmaktadır. Latin Amerika ülkelerinde, örneğin anket verilerinin "yersiz yurtsuzlar" yanında, dil engelleri nedeniyle yerli halkı yeterince kapsamadığı öne sürülmektedir (Cardoso ve Helwege, 1992: 27).

Bu bağlamda kimi sorunların da ankette uygulanan yöntemlerden kaynaklandığı görülmektedir. Örneğin, SSCB'de kullanılan kota örneklem yöntemi, çeşitli kesimler için (devlette ve kolektif çiftliklerde çalışanlar, emekliler vb.) ailedeki çalışan sayısının artması sonucunda ailenin seçilme şansının artması, düşük gelirli kesimlerin ise ankette yeterince temsil edilmemeleri anlamına gelmiştir (Marnie ve Micklewright, 1994: 399). Soru kâğıdında ve anket kapsam ve tasarımında yapılan değişiklikler de sonuçları önemli ölçüde etkileyebilmekte ve değişik tarihlerde yapılan anket sonuçlarının birbiriyle kıyaslanmasını güçleştirmekte ve hatta tümüyle olanaksız hale getirmektedir.[18]

---

18 Anket formunun tasarım ve görünümü, soruların ayrıntı düzeyi ve harcamalara ait soruların tek tek hanehalkı fertleri veya bütün hanehalkı için toptan sorulması gibi ilk bakışta ayrıntı olarak görünen konular dahi sonuçları önemli ölçüde etkileyebilmektedir. Bu sorunların Uganda için ayrıntılı bir tartışması için bkz.

Özellikle yoksulluk gibi insanların yaşam biçimlerini doğrudan ilgilendiren duyarlı bir konuda, deneklerin sorulara doğru yanıt vermeme ve anketörün istedikleri doğrultuda yanıt verme eğilimi göstermeleri ve dezavantajlı konumlarının bir yansıması olarak daha sakıngan ve ürkek olmaları beklenebilir (Mead, 1994: 342).

Gelirin ölçümüyle ilgili en önemli sorunlardan birisi, gerek gelişmiş ve gerekse azgelişmiş ülkelerde deneklerden doğru bilgilerin sağlanması önündeki ciddi engellerden kaynaklanmaktadır. Bu engellerin bir kısmı bilinçsizce yapılan yanlış bildirimler sonucunda ortaya çıkmaktadır. Örneğin, kimi deneklerin, gelir tanımının vergileri ve devletin sağladığı transferleri kapsayıp kapsamadığı konusundaki belirsizlikler ve başta çeşitli yardım kuruluşları olmak üzere, akraba, dost ve işverenler gibi diğer özel kaynaklardan sağlanan parasal transferlerin gerçek düzeyini belirleme güçlükleri karşısında eksik bildirimde bulunabildikleri görülmektedir.[19] Bunun gibi, deneklerin hatırlamaları istenen süre uzadıkça hata payının arttığı anlaşılmaktadır.[20] Bildirim hatalarının çoğu, deneklerin, bilgilerin vergilendirme amacıyla kullanılacağına ilişkin kaygıları nedeniyle gelirlerini bilinçli olarak düşük bildirmelerinden kaynaklanmaktadır.[21] Bu nedenlerle, özellikle enformel çalışmanın, geçi-

Appleton (1996: 44). Anketlerin tasarımında da ilk bakışta çok ufak sayılabilecek bir değişiklik dahi sonuçları önemli ölçüde değiştirdiği gerekçesiyle eleştirilebilmekte ve büyük tartışma yaratabilmektedir. Örneğin, Meksika İstatistik Enstitüsü'nün gelir ve tüketim anketlerine dayanarak 1989-92 döneminde yoksulluğun düştüğü sonucuna varması, 1992 anketinde kırsal hanehalklarının ulusal örneklem içindeki payının gerekçesiz olarak artırılması ve kendi evlerinde oturanların gelirlerine eklenen kira eşdeğerinin bu yılda kiraların fiyatlar ortalama düzeyinden daha fazla artması sonucunda gelirlerin olduğundan fazla gösterilmesiyle ilişkilendirildi ve yoğun olarak eleştirildi (Latapi ve Delarocha, 1995: 64-65).

19 Bu sakıncayı ortadan kaldırmak için kimi durumlarda toplam hanehalkı geliri yerine tek tek fertlerin geliri sorulup toplanmakta ve hangisi büyükse o gelir düzeyi temel alınmaktadır (Headey, Krause ve Habich, 1994 : 5).

20 Uganda için yapılan bir çalışmada, bu sürenin 7 günden 30 güne çıkması durumunda tüketim düzeyinin % 25 oranında azaldığı görülmüştür (Appleton, 1996: 50).

21 ABD'nin Baltimore kentinde yapılan bir araştırmada, örneğin deneklerin gelirlerini bir aralık içinde yaklaşık olarak bildirmeleri istenmesine karşın bildirimde bulunmayanların çok yüksek bir orana ulaştığı görülmüştür. Bkz. Wilson (1996: 426).

ci/mevsimlik istihdamın ve hanehalkı içinde birden fazla çalışanın bulunması gibi durumların yaygın olduğu ülkelerde toplam gelirin doğru olarak hesaplanması da güçleşmektedir.

Bu güçlükleri aşmak için zaman zaman ayrıntılı yüz yüze görüşmelere başvurulduğu görülse de yoksulluk çalışmalarında en yaygın uygulanan yöntemin yukarıdaki sakıncalarına karşın anket yöntemi olduğu anlaşılmaktadır.

Yukarıda tartışılanlara ek olarak daha teknik düzeyde de çeşitli kavramsal ve istatistiksel güçlükler bulunmaktadır. Bunlar beş ana başlık altında toplanabilir.

D. Diğer Teknik Sorunlar

i) Ölçüm Dönemi

Ölçümün ne amaçla yapıldığına bağlı olarak yoksulluk döneminin de özenle belirlenmesi gerekmektedir. Yıl içinde yoksulluk içine düşen geçici yoksullar üzerinde yoğunlaşıldığında, örneğin, aylık veya üç aylık dönemler, yoksulluktaki daha uzun dönem eğilimlerin saptanması amaçlandığında ise yıllık ölçümler esas alınabilir. Anketlerin uygulandığı yılların özellikleri de doğal olarak sonuçları etkileyen bir unsurdur. Bu etki, değerlendirmelerin tek bir yıla dayanması durumunda özellikle yüksek olabilir. Örneğin, 1974-82 döneminde Yunanistan'da yoksulluk eğilimlerini saptamayı amaçlayan bir çalışmada dönem sonunun sosyalist hükümetin iş başına gelir gelmez sosyal güvenlik sistemini kapsam dışı kesimlere yaygınlaştırdığı ve maaş ve ücretleri önemli ölçüde artırdığı bir yıl olması ve anket döneminin tüketim harcamalarının yoğun olduğu ve toplumun diğer kesimlerinden yoksullara transferlerin görece yüksek olduğu Noel dönemiyle örtüşmesi, sonuçların beklenenden daha da olumlu çıkmasında etkili olduğu ileri sürülmüştür (Tsakloglou, 1990: 400-401). Anket döneminin seçimi, başta tarım olmak üzere mevsimlik gelirlerin önemli olduğu turizm, inşaat gibi sektörlerin ulusal gelir içinde yüksek paya sahip olduğu ülkelerde özellikle önemlidir.

ii) Ölçüm Yeri

Yoksulluk araştırmaları ülkenin tamamı için yapılabileceği gibi, tek bir bölge, şehir ve hatta şehir içindeki değişik yerleşim alanları için de yapılabilir (Fields, 1992: 62). Ancak, yoksulların ekonomik sıkıntılarından kurtulmak amacıyla sık sık yer değiştirerek belirli bölgelerde/yerlerde yoğunlaşabilecekleri dikkate alınarak değişik yerleşim yerlerinden çıkan sonuçların birbiriyle birleştirilerek bütün ülke için çıkarsama ve genellemeler yapmaktan kaçınılmalıdır. Örneğin, Kenya için yapılan bir çalışmada, başkent Nairobi'nin yoksul alanlarının bile birbirlerinden gelir ve diğer sosyoekonomik göstergeler açısından önemli farklılıklar gösterdiği sonucuna varılmıştır (Lamba, 1994: 168).

iii) Ölçüm Birimi

Ölçüm dönemi ve yeri gibi, ölçüm birimi de sonuçları kayda değer biçimde etkileyebilecek bir konudur. Hanehalkı, genellikle "birbiriyle akrabalık ilişkisi olsun veya olmasın aynı konutta oturan ve yemekleri ve/veya ortak bir bütçeyi paylaşan insanlar" olarak tanımlanmaktadır (Vandenbosch vd., 1993: 237). Yoksulluk ölçümü hanehalkları esasına göre yapıldığında hanehalkı tanımının ülkeden ülkeye farklılıklar göstermesi, gelişmiş ülkeler arasındaki kıyaslamalarda bile ek bir sorun yaratabilmektedir. Örneğin, tek odalarda yaşayan öğrencilerin bazı ülkelerde ayrı bir hanehalkı, diğer birçok ülkede ise ailelerinin bir parçası olarak sayılması uluslararası kıyaslamalar açısından sorun yaratmaktadır (Mangahas, 1995: 236). Bunun gibi, İsveç'te tek başına yaşayan üniversite öğrencilerinin ayrı bir hanehalkı olarak sınıflandırılması, toplam yoksulluk içinde genç nüfusun payının artmasına ve ayrıca yoksullar arasında eğitim düzeyi yüksek kişilerin oranının yükselmesine neden olmuştur (Gustafsson ve Nivorozhkina, 1996: 330).

Yoksul hanehalklarının yoksul olmayan hanehalklarına kıyasla daha kalabalık olması, yoksulluğun hanehalkı esasına göre yapılan ölçümlerde kişisel düzeyde yapılan ölçümlere kı-

yasla daha düşük çıkmasına neden olabilmektedir. Bunun gibi, yoksulluk ölçümlerinin aile veya hanehalkı bazında yapılması da sonuçları önemli ölçüde etkileyebilmektedir. 1985 yılında İngiltere'de çekirdek aile esasından hanehalkı tanımına geçilmesi sonucunda yoksulluk oranının % 11.1'den % 8.1'e düştüğü, yoksul insan sayısının % 25 oranında azaldığı ve yoksulluk profilinde de önemli değişiklikler olduğu gözlenmiştir (Atkinson (1991: 15).

Gelir ve tüketim verileri çoğu kez, kaynakların hanehalkı içinde hakça paylaşıldığı varsayımı altında hanehalkları düzeyinde toplanıp değerlendirilmektedir. Bu da, hanehalkı içinde ya herkesin yoksul olduğu veya hiçbir kimsenin yoksul olmadığı anlamına gelmektedir. Bu varsayım, oturulan konut ve onun kimi özellikleri açısından geçerli olsa da, gelir ve toplam tüketimin hanehalkı içindeki bölüşümünün, kadınların ve bazı ülkelerde de çocukların ve özellikle de kız çocuklarının aleyhine olabileceğini göz ardı etmektedir.[22] Oysa, hanehalkı içindeki bölüşümün dikkate alınması durumunda yoksulluk ve eşitsizlik düzeyinde % 25'den fazla bir artış olabileceği tahmin edilmektedir. (World Bank, 2000: 17-18).

iv. Yoksulluk Çizgisinin Güncelleştirilmesi

Yoksulluk çizgisinin güncelleştirilme gereği genellikle değişik yerlerde ve zamanlarda meydana gelen fiyat artışlarının etkisini bertaraf edebilmek ve yoksulluk çizgisinin reel değerini korumak ihtiyacından kaynaklanmaktadır.[23] Yoksulluk çizgisinin güncelleştirilmesi ve sabit fiyatlarla ifade edilebilmesi için kullanılan fiyat endeksinin seçimi de önemli bir sorun yaratmakta-

---

22 Hanehalkı içindeki bu tür bölüşüm sorunlarının göz ardı edilmesi, refaha ilişkin kavramlarda da "erkek bakış açısının" hâkim olması ile ilişkilendirilebilir. Bu doğrultuda bir değerlendirme için bkz. (Kabeer, 1996: 11).

23 Yoksulluk çizgisinin güncelleştirilme gereği bundan başka nedenlerden de kaynaklanabilir. Örneğin, Kanada'da Senato Yoksulluk Komisyonu, 1971 yılında ülkedeki "değişen sosyoekonomik koşulları" dikkate alarak resmi yoksulluk çizgisinin fiyat artışlarının ötesinde reel olarak da artırılmasına karar verdi. Bkz. Atkinson (1991: 11).

dır. Seçilecek fiyat endeksinin yoksulların ağırlıkla kullandığı mal ve hizmetleri yansıtması doğal olarak bir tercih nedenidir.

Değişik yerlere ve kesimlere özgü fiyat endekslerinin bulunmayışı, özellikle bölgesel farklılıkların büyük olduğu ülkelerde önemli boyutlara ulaşan yaşam maliyeti farklılıklarının göz ardı edilmesine neden olabilir. Farklı kapsamda fiyat endekslerinin bulunmaması durumunda, araştırmacıların deflatör olarak yoksulların ağırlıkla tükettiği mal ve hizmetleri içeren bir endeks yerine, tüketici fiyatları endeksi gibi daha genel endeksleri kullanmak zorunda kalması sonuçlarda yanlılık yaratmaktadır.[24] Bir çalışmada, tarım işçileri için geçerli bir fiyat endeksi yerine orta sınıflar için geçerli bir fiyat endeksi kullanıldığında yoksulluk oranının iki katına çıkması konunun önemine işaret etmektedir (Kannan, 1995: 2660).

v. Eşdeğerlik Ölçeği

Yoksulluğun ölçümünde hanehalkı içindeki ölçek ekonomilerini ve hanehalkı içindeki değişik bireylerin farklı gereksinimlerini dikkate alabilmek için hanehalkı büyüklüğü ve bileşimini hesaba katan eşdeğerlik ölçekleri kullanılmaktadır. Hanehalkı içindeki çeşitli bireyler için bir yetişkine orantılı katsayılar belirlenmekte ve hanehalkının toplam tüketimi bu şekilde belirlenen yetişkin eşdeğer sayısına bölünerek yetişkin eşdeğer başına tüketim değeri bulunmakta ve bu tüketim değerinin yoksulluk çizgisinin altında kalması durumunda o hanehalkı yoksul sayılmaktadır.[25]

---

24 Uganda'da örneğin, ülke nüfusunun % 90'ının kırsal alanlarda yaşamasına karşın tüketici fiyatları endeksinin önemli kentsel merkezlerdeki durumu yansıtması uygun deflatör bulunması gereğini daha da güçlendirmiştir (Appleton, 1996: 45).

25 Özellikle uluslararası çalışmalarda, eşdeğerlik ölçeğinin belirlenmesinde yaygın olarak. El=D/Se ölçeği kullanılmaktadır. Burada El, bu yolla hesaplanan eşdeğer geliri, D hanehalkının kullanılabilir gelirini, S hanehalkı büyüklüğünü (birey sayısını), e ise, ailenin ihtiyaçlarının aile büyüklüğüne esnekliğini, yani ölçek ekonomilerinin etkisini göstermektedir. e=1 durumunda, ölçek ekonomilerinin bulunmadığı, yani örneğin, iki kişilik bir ailenin aynı düzeyde eşdeğer gelire sahip olabilmek için bir kişilik bir ailenin ihtiyaç duydu-

Yoksulluk araştırmalarında çok farklı eşdeğerlik ölçeklerinin kullanıldığı gözlenmektedir. Bunlar içinde en yaygın kullanılanlardan birisi, birinci yetişkin hanehalkı bireyi için 1.0, sonraki yetişkinler için 0.75 ve 18 yaşından küçük olup da tam zamanlı öğrenci olan bireyler için 0.5 katsayısı kullanan ve OECD tarafından yaygınlaştırılan ölçektir. Bu ölçeğin uygulamasında dahi ülkeler arasında farklılıklar görülmekte, örneğin, Yunanistan, çocuklar için 0.5 yerine 0.7 katsayısını benimsemektedir. Bazı ülkelerde ise, farklı yaş grupları için farklı katsayılar belirlenmektedir (Vandenbosch vd., 1993: 244). Diğer uçta ise, SSCB'de eşdeğerlik ölçeği hiç kullanılmamaktaydı. Yoksulluğun ölçülmesine ilişkin çabaların 1960'lı yılların başında başladığı ABD'de dahi, mevcut yoksulluk ölçütlerinin gıda fiyatlarında ve gıdanın toplam harcamalar içindeki payında zaman içinde meydana gelen değişikliklerin gerisinde kaldığı, bu yüzden de eşdeğerlik ölçeklerinin gerçekleri yansıtmadığına işaret edilmektedir (Burkhauser, Smeeding ve Merz, 1996: 381/2). Değişik ülkelerdeki yoksul nüfusun büyüklüğünün ve yoksulluk profilinin ülkelerin eşdeğerlik ölçeği seçimine önemli ölçüde duyarlı olduğu görülmektedir.[26]

ğu kullanılabilir gelirin iki katına ihtiyaç duyduğu varsayılmaktadır. Öte yandan e=0 olması durumunda ise, ölçek ekonomileri tam olarak gerçekleşmekte, diğer bir deyişle, iki kişilik veya herhangi bir büyüklükteki bir aile kullanılabilir gelirlerinde bir artış olmadığı halde bir kişilik bir hanehalkı gibi yaşayabilmektedir. Hanehalkı fertlerinin yukarıdaki birinci uç duruma göre eşit düzeyde (kişi başına düşen hanehalkı geliri) gelir, ikinci uç durumda ise hanehalkı gelirinin tamamını almaları beklenmektedir. Uygulamalı çalışmalarda e'nin değerinin bütün bireyler için bu iki ucun arasında bir düzeyde ve genellikle 0.50-0.55 arasında belirlendiği görülmektedir. Eşdeğerlik, katsayılarının belirlenmesinde son yıllarda uzman görüşü gibi öznel unsurlar taşıyan yöntemler yerine, gerçek "doğrusal harcama sistemi" gibi gerçek tüketim değerleri kullanan yöntemlere doğru bir yönelim gözlenmektedir. Ayrıntı için bkz. Burkhauser vd. (1996: 385) ve Atkinson (1991: 15).

26 Eşdeğerlik ölçeği seçimin uygulamada yarattığı sorunların daha ayrıntılı değerlendirmesi için bkz. Squire (1991: 177), Gustafsson ve Nivorozhkina (1996: 324) ve Lerman (1994: 894).

4. Mutlak Yoksulluk Çizgisi Yaklaşımı: Eleştiri ve Alternatif Yaklaşımlar

Mutlak yoksulluk çizgisi yaklaşımına gerek kavramsal ve gerekse de istatistiksel bazda yöneltilen çeşitli eleştiriler ve bunların da katkısıyla geliştirilen ve alternatif olarak sunulan ve birbiriyle yakından ilişkili ve hatta yer yer örtüşen "yeni" yoksulluk yaklaşımları ve ölçüm yöntemleri aşağıda dört ana başlık altında incelenmektedir.

A) Önemli Boyutlarda Öznel Unsurlar İçeriyor ve Yoksulluk Düzeyinin Değişik Mekânlarda Kıyaslanması İçin Elverişli Bir Çerçeve Oluşturmuyor. Belli başlı bütün yoksulluk tanım ve yaklaşımları değişik ölçülerde öznel unsurlar taşımaktadır. Bu nedenle, mutlak yoksulluk yaklaşımının temelinde yatan "asgari geçim düzeyi" kavramının anlamının değişik yerlerde, değişik kişilerce farklı biçimlerde yorumlanması kaçınılmazdır. Örneğin, asgari kalori gereksiniminin ve belirli bir miktar gelirin enerjiye dönüştürülmesinin, çevre koşulları ve ekonomik etkinlik alanlarına ve düzeylerine de bağlı olarak kişiden kişiye, hanehalkından hanehalkına ve hatta bir toplumdan diğer bir topluma değişiklik göstermesi beklenebilir (Farah ve Sampath, 1995: 148).

Uluslararası asgari kalori normlarında yapılan çeşitli ayarlamalara karşın bu sakıncaların büyük ölçüde sürdüğü görülmektedir. Örneğin, kişisel alışkanlıkların ve sosyoekonomik normların bir yansıması olarak, halkın enerji gereksinimlerini Hindistan'ın Guijarat eyaletinde, Pencap'a kıyasla görece daha ucuz kalori kaynaklarından sağlayabildiği ve dolayısıyla belirlenen kalori normuna daha düşük bir tüketim harcamasıyla ulaşabildiği gözlenmiştir. Bu durumda, tek bir yoksulluk çizgisinin bu farklılıları yeterince yansıtması beklenemeyeceğinden Guijarat gibi eyaletlerde yoksulluk oranının olduğundan fazla çıkması kaçınılmaz olacaktır (Kundu, 1994: 1571).

Bu tür asgari kalori normlarının, kişiler arasındaki beslenme gereksinimlerini karşılama güçlükleriyle başedebilme farklılıkları yanında kişisel tüketim tercihlerini de dikkate almadığı

görülmektedir. Bazı kişilerin, kendi tercihleri doğrultusunda, gıda dışı harcamalara ve/veya daha pahalı gıdalara yönelerek kalori normunun altında kalmaları durumunda bu normun kendisi tartışmalı hale gelmektedir (Kundu, 1994: 1571). Bunun gibi, gelir dağılımının bozuk olduğu durumlarda piyasa fiyatları kullanılarak hesaplanan asgari tüketim değerinin iyi bir refah kıstası oluşturamayacağı ileri sürülmektedir. Bu durumda, belirli bir kalori miktarına ulaşabilmek için hangi malların ve hangi fiyatların seçileceği konusu tartışmalı hale gelmektedir (Suryanarayana, 1996: 2487).

Mutlak yoksulluk çizgisi belirlenirken, örneğin, hemen her aşamada, çeşitli değer hükümleri ve öznel değerlendirmeler ön plana çıkabilmekte ve bu da belirlenen çizginin etrafında tartışma yaratmakta ve gerçek düzeyinden düşük veya yüksek belirlendiği iddialarına yol açmaktadır. Yoksulluk çizgisinin salt gıda malları bazında belirlenmesinde karşılaşılan güçlükler gıda dışı malların da hesaba katılması durumunda daha da ağırlaşmaktadır (Alagh, 1992: 109). Bu nedenle, mutlak yoksulluk çizgisinin gerek tek bir ülke içinde ve gerekse uluslararası düzeyde, bir topluluktan bir diğerine mekânsal kıyaslamaya elverişli bir temel oluşturmadığı söylenebilir. Mekânsal kıyaslama güçlükleri, ülke içi ve uluslararası düzlemlerde ayrı ayrı tartışılabilir.

i. Mekânsal Kıyaslama Güçlükleri: Ülke İçi

Değişik kesimler ve bölgeler arasındaki yaşam düzeyi farklılıklarının büyük olmadığı ve düşük taşıma maliyetlerinin de katkısıyla fiyatların büyük farklılıklar göstermediği ülkelerde tek bir yoksulluk çizgisi kullanılmasının çok büyük sakıncalar yaratmayacağı düşünülebilir.[27] Birçok ülkede benzer biçimde uygulanan liberasyon politikalarının fiyat denetimlerini ve sübvansiyonları ortadan kaldıran veya büyük ölçüde azaltan uygulamalarının da aynı yönde etkili olduğu söylenebilir (Szekely, 1995: 333).

27 Bu durumda, farklı yoksulluk çizgileri kullanılsa dahi bunların güncelleştirilmesi için farklı deflatör kullanma gereği de büyük ölçüde ortadan kalkacaktır.

Öte yandan, bütün bir ülke için tek bir yoksulluk çizgisi belirlenmesi, birçok durumda, çeşitli sakıncaları beraberinde taşımakta ve ülkenin büyüklüğü ve buna bağlı olarak ülke içindeki değişik bölge ve kesimler arasındaki farklılıklara koşut olarak mekânsal kıyaslama güçlüklerinin artmasına neden olmaktadır. Bir uç örnek olarak, SSCB'de bütün ülke için belirlenen ve "düşük gelir eşiği" veya "resmi geçimlik düzey" olarak tanımlanan 75 rublelik yoksulluk çizgisi, ülke içindeki iklim, tüketici tercihleri, ortalama yaşam standartları gibi unsurlar dikkate alındığında değişik yerlerde kaçınılmaz olarak değişik anlamlar ifade etmiş ve örneğin, Ukrayna'da kişi başına ortalama gelirin yarısına karşılık gelirken kişi başına gelirin 50 dolar olduğu Özbekistan'da bunun üstünde kalmıştır (Marnie ve Micklewright, 1994: 399).

Bunun gibi, aynı gelir düzeyinde olup da farklı mekânlarda yaşayan ve kamu hizmetlerinden farklı düzeylerde yararlanan iki kişinin refah düzeyi arasındaki fark, parasal gelir farklılıklarıyla açıklanamayacak kadar büyük olabilir. AGÜ'de sağlık ve eğitim dışında elektrik, su, kanalizasyon, ulaşım gibi hizmetler, sadece kırsal ve kentsel alanlar arasında değil değişik bölgeler ve kentsel yerleşim alanları arasında da önemli farklılıklar göstermektedir. Bu tür kamu hizmetlerinin ve ayni yardımların parasal değerinin hesaplanıp bunlardan yararlanan hanehalklarının refahı üzerindeki etkilerini belirlemek gelişmiş ülkelerde bile çeşitli güçlüklerle karşılaşmaktadır.[28] Bunun yanında, hanehalklarının değişik hizmet türlerinden farklı düzeylerde yararlanmaları gibi güçlükler de önemli bir sorun oluşturmaktadır. Örneğin, yaş ortalaması görece düşük hanehalklarının, diğer hanehalklarına kıyasla kamu eğitim hizmetlerinden daha fazla, buna karşılık sağlık hizmetlerinden daha az yararlanması söz konusu olabilir (Smeeding vd., 1993: 233).

28 Bunların değerlendirilmesinde piyasa fiyatlarının mı yoksa bundan yararlananlar açısından nakit eşdeğerinin mi esas alınacağı konusunun ABD'deki yoksulluk tartışmalarında önemli bir yer tuttuğu anlaşılmaktadır. Bkz. Browning (1991: 123) ve Smeeding vd. (1993: 229).

ii. Mekânsal Kıyaslama Güçlükleri: Uluslararası

Yoksuluk düzey ve bileşimini ve bunların zaman içindeki değişimini aynı ülkenin değişik kesimleri için izleme güçlüklerinin birçoğu, kıyaslamalar uluslararası düzeyde yapıldığında kuşkusuz daha da artmaktadır. Aynı yıla ait verilerden yola çıkarak bile, uluslararası kıyaslamalar yapmak her zaman mümkün olamamaktadır. Bunun birinci nedeni, kullanılan verilerin kaynağını oluşturan anketler arasındaki tanım, yöntem ve kapsam farklılıklarıdır. Bu farklılıklar, anketlerden bazılarının bütün ülkeyi kapsamaması, bazılarının anket birimi olarak hanehalklarını, bazılarının ise bireyleri alması, bazılarının gelir, bazılarının da tüketim harcamaları esasına göre düzenlenmiş olması gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır (Chen, Datt ve Ravallion, 1994: 362).

Uluslararası kıyaslamaları güçleştiren ikinci neden, uluslararası düzlemde geçerliliği olan bir yoksulluk çizgisinin belirlenmesindeki güçlüklerden kaynaklanmaktadır. Farklı yoksulluk tanım ve yaklaşımlarını yansıtan ülke yoksulluk çizgilerinden çıkarak uluslararası yoksulluk düzeyine ilişkin bir sonuca ulaşmak yanıltıcı sonuçlar verebilmektedir. Zira gelir, tüketim harcaması ve hatta kalori esasına göre hesaplanan yoksulluk çizgileri ülkelerin gelişmişlik düzeyinden etkilenmekte ve gelişmişlik düzeyiyle birlikte yükselmektedir. Bu durumda, aslında aynı yaşam standardındaki iki kişi, hangi ülkede yaşadığına bağlı olarak bir ülkede yoksullar, bir diğerinde ise yoksul olmayanlar arasında sayılabilmektedir (Chen, Datt ve Ravallion, 1994: 362).

Ülkelerin kendi belirledikleri yoksulluk çizgileri birbirine birçok bakımlardan benzer ülkeler arasında dahi önemli farklılıklar göstermektedir. Bu benzerliklerin belki en çok olduğu Avrupa ülkeleri arasında bile bu farklılıkların önemli boyutlarda olduğu gözlenmiştir (Phipps, 1993: 314). Bunun gibi, tek tek üye ülkeler için yoksulluk çizgisi belirlemek yerine, Avrupa Birliği için tek bir yoksulluk çizgisi belirlenmesi durumunda yoksulluk profilinin önemli ölçüde değişmesi ve yoksulla-

rın çok büyük ölçüde görece düşük gelirli ülkelerde yoğunlaşması beklenir.

Ülkelerin kendi koşullarını dikkate alarak belirledikleri yoksulluk çizgilerini uluslararası kıyaslamalar için kullanmanın en önemli sakıncalarından birisi, yerel yoksulluk çizgilerinin uluslararası tek bir yoksulluk çizgisine dönüştürülmesinde karşılaşılan güçlüklerden kaynaklanmaktadır. Yoksulların tüketimi içinde dış ticarete konu olmayan mallar önemli bir yer tuttuğu için bu amaçla resmi döviz kuru yerine çoğu kez uluslararası satın alma gücü pariteleri kullanılmaktadır.

Yoksulların kamu hizmetlerinden ve devletin sağladığı sosyal yardımlardan yararlanma derecesinin ülkeden ülkeye farklılık göstermesi de ülkeler arası kıyaslamaları da önemli ölçüde etkilemektedir. Parasal olmayan yardım türlerinin, yoksulluk oranının görece yüksek olduğu ülkelerde (İngiltere, Avustralya, Kanada, ABD vb.) büyük, düşük olduğu ülkelerde (Almanya, Hollanda, İsveç vb.) ise küçük miktarda olduğu tahmin edilmektedir (Smeeding vd., 1993: 246-47). Bu nedenle, başta sağlık ve eğitim olmak üzere çeşitli kamu hizmetlerinin, devletçe sağlanan sübvansiyonların ve sosyal yardımların ülkeden ülkeye farklılık göstermesi uluslararası kıyaslamaların, aynı ülke içinde bir yerden diğerine farklılıklar göstermesi de bölgeler ve değişik büyüklükteki kentler arasındaki kıyaslamaların doğru yapılabilmesi için dikkate alınması gereken unsurlar arasında yer almaktadır.

Uluslararası düzeyde mekânsal kıyaslama güçlüğü, temelde gerekli verilerin birçok ülkede ya hiç bulunmamasından ya da belirli bir standarda ve yeterli kalite düzeyine ulaşamamasından kaynaklanmaktadır. Bu durumda, verilerin bulunmadığı ülkelerin yoksulluk göstergelerinin diğer ülkelere kıyasla daha olumsuz olma olasılığı göz önüne alındığında, gerçek yoksulluk düzeyinin mevcut verilerin yansıttığından daha kötü olduğu söylenebilir. Verilerin bulunduğu ülkelerde ise birçok durumda, birbiriyle kıyaslanabilir zaman serilerine ulaşılamamaktadır. Bu nedenle, tek tek ülkeler için olduğu gibi, ülke grupları için de belirli bir dönemde bu göstergelerdeki temel eğilimleri saptayabilmek olanaksızlaşmaktadır.

Yukarıda tartışılan sorunların aşılıp uluslararası düzeyde kıyaslanabilir serilere ulaşabilme çabaları son yirmi yılda hız kazanmıştır. Bir grup sanayileşmiş ülke için yoksulluk ve diğer sosyal göstergelere ilişkin verilerin standartlaştırılarak kıyaslanabilir hale getirilmeleri Lüksemburg Gelir Çalışması (LIS) çerçevesinde gerçekleştirildi. Birleşmiş Milletler çerçevesinde hanehalkı anketlerinin standartlaştırılması konusunda önemli aşama kaydedilirken Uluslararası Kıyaslama Projesi çerçevesinde de yerel para birimlerinin satın alına güçleri konusunda önemli bilgiler edinildi ve satın alma paritesi esasına göre seriler oluşturuldu. Dünya Bankası da Yaşam Standartları Ölçme Çalışması kapsamında aynı yönde katkıda bulundu.

Bu yönde atılan önemli adımlara karşın, verilerin toplanması, miktar ve kalitesi, yoksulluk tanımı ve ölçüme ilişkin sorunların kısa sürede çözüme kavuşturulması beklenmemelidir. Ülkelerin ekonomik ve sosyal yapıları, iklim koşulları, göreli fiyat yapıları ve gelişmişlik düzeyleri, para birimlerinin satın alma gücü ve nakit dışı yardımların düzeyi arasındaki farklılıklar ve bunların da ötesinde, ülkelerin farklı tarihleri, kültürleri, gelenekleri ve hatta inanç sistemleri bu konuda ortak bir yaklaşımın benimsenmesini güçleştirmektedir.

Öte yandan, başta Avrupa Birliği olmak üzere, ülkeler arasında farklılıklardan çok benzerliklerin ön plana çıktığı yerlerde bu engellerin daha kolay aşılması beklenebilir. Doğaldır ki, ülkeler arasındaki benzerlikler azaldıkça kıyaslama güçlükleri artacaktır. İsveç ile SSCB'deki durumu 1980'li yılların sonu itibariyle karşılaştırmayı amaçlayan bir çalışma, örneğin, ülkelerin sosyal politikaları konusundaki kimi önemli benzerliklere karşın birçok önemli yöntemsel soruna dikkat çekmiştir. Bunlar arasında, SSCB'nin, farklı iklimlerin ve sosyoekonomik ve demografik koşulların geçerli olduğu çok büyük bir alana yayılması ve farklı ulusal ve etnik kimliklere sahip çok sayıda insanı barındırması ön plana çıkmıştır. Daha somut olarak, SSCB'nin, özellikle Asya kesiminde çok çocuklu ailelerin hâkim olması ve ikiden fazla yetişkini olan ve içinde birden fazla nesle mensup bireyleri barındıran (multi-generational) ailele-

rin oranının İsveç'tekinin dört katına ulaşması ve SSCB'de düşük ve sabit fiyatlardan mal satan devlet mağazalarının yanında, aynî devlet yardımlarının yaygın olması sonucunda parasal gelirin iyi bir refah göstergesi oluşturamaması gibi etmenler anlamlı bir kıyaslamayı en baştan güçleştirmiştir (Gustafsson ve Nivorozhkina, 1996: 321-24).

Yukarıda ana hatlarıyla ortaya konan uluslararası kıyaslama güçlükleri AGÜ bağlamında çok daha ağırlaşmaktadır. Bu konudaki en büyük güçlüğün uluslararası düzeyde geçerliliği olan bir yoksulluk çizgisinin belirlenmesi aşamasında ortaya çıktığı söylenebilir. Yoksul kesimlerin dünyanın çok farklı yerlerinde birbirinden çok farklı ortamlarda yaşamaları (Gana'da geçimlik çiftçiler, Lima'da gecekondu bölgelerinde yaşayanlar, Bangladeşte topraksız köylüler vb.) tek bir uluslararası yoksulluk çizgisi kullanarak yoksulların diğer kesimlerden ayrılmasını güçleştirmektedir. Ülkelerin kendilerine özgü yoksulluk çizgilerinin bulunması, birçok durumda kentsel ve kırsal yoksulluk ayırımı yapılmaması ve bunlara ek olarak ülkeler arasındaki yoksulluk tanım ve ölçüm farklılıkları bu yöndeki çabaların önündeki en büyük engeli oluşturmaktadır (Vandergaag, 1991: 343).

AGÜ için yapılan çalışmalarda, genellikle mutlak yoksulluk yaklaşımı benimsenmekte, yoksulluk çizgisinin belirlenmesinde de, başta Hindistan olmak üzere kimi azgelişmiş ülkelerin yoksulluk çizgileri temel kıstas olarak alınmaktadır. Benzer bir yaklaşım, Dünya Bankası'nın 1990 Dünya Kalkınma Raporu'nda benimsenmiş ve Bangladeş, Mısır, Hindistan, Endonezya, Kenya, Fas ve Tanzanya'nın yoksulluk çizgileri kullanılarak 1985 fiyatlarıyla kişi başına 370 dolarlık (günde yaklaşık bir dolar) bir yoksulluk çizgisi ve buna ek olarak bir de yılda kişi başına 275 dolarlık "çok yoksul olma" çizgisi belirlenmiştir.

Bu yaklaşım, yoksulluk çizgisinin düşük tutularak yoksul sayısının olduğundan düşük gösterildiği gerekçesiyle yoğun bir biçimde eleştirilmiştir. Bir gözlemci, bu yaklaşıma göre, babanın bir fabrikada haftada 50 saat çalışarak yılda 1300 dolar (saatte 50 cent), annenin bir zengin ailenin yanında hizmetçi olarak çalışarak yılda 600 dolar kazandığı iki çocuklu bir aile-

nin, kişi başına hanehalkı geliri 370 dolardan sadece on dolar fazla olduğu için yoksul sayılmadığını çok çarpıcı bir biçimde ortaya koymuştur (Burkett, 1990: 23). Bunun gibi, kentsel alanlara ilişkin gelir/harcama dışındaki yoksulluk göstergelerinin ortaya çıkardığı kaygı verici durum karşısında, gelir/harcama esasına göre hesaplanan yoksulluk oranlarının gerçek yoksulluk düzeyini yeterince yansıtmadığı ileri sürülmektedir.[29]

B) *Yoksul kitle içindeki çeşitliliği yansıtmıyor.* Mutlak yoksulluk çizgisi yaklaşımında gözlemlerin, çoğu kez, kısa bir zaman aralığına dayanması ve yoksulların aralarındaki farklılıkların, yoksulluk nedenleri, dereceleri ve süreleri açısından, dikkate alınmaması yoksullar arasındaki çeşitliliğin kaybolmasına yol açmaktadır. Yoksulların tektürel (homojen) bir kitle olarak değerlendirilmesinin doğal bir sonucu olarak, örneğin, geçici olarak yoksul olanlarla sürekli olarak yoksul olanlar ve yoksulluk çizgisinin hemen üzerinde olup da her an altına düşme riski taşıyan insanlar arasındaki önemli farklılıklar büyük ölçüde göz ardı edilmiş olmaktadır. Yoksulluk çizgisi uygulamasından kaynaklanan sakıncaları ortadan kaldırmak amacıyla çeşitli çıkış yolu önerileri ileri sürülmüştür.

i) Bazı çalışmalar, yoksulluğun görünür olduğu yaklaşımını benimseyerek yoksulluk çizgisi belirlemenin gereksiz olduğuna işaret etmektedir. Bu yaklaşıma göre, hiçbir ek araştırma ve ölçme çabasına gerek kalmaksızın kimi toplum kesimlerinin salt yaşam konum ve biçimlerini gözlemleyerek yoksul oldukları sonucuna varılabilir. Örneğin, Kenya için yapılan bir çalışmada başkent Nairobi'de nüfusun yarısının temel altyapıdan, kamu hizmetlerinden ve yasal dayanaktan yoksun kalmış "yoksul alanlar"da yaşadığı ve bazı kentsel alanlarda yoksulluğun "fazlasıyla görünür" olduğu sonucuna varılmaktadır.[30] Antropologların da bu yöntemle bir yerin başka bir yere kıyas-

29 Bkz. Stren (1992: 355) ve Guan (1995: 206-7).

30 Yoksulluk kültürü ve "underclass" çalışmalarının da bu yaklaşıma dayandığı ve "underclass"ın, bir ölçüde, bu tür özellikler ışığında belirlendiği ileri sürülmektedir (Lamba, 1994: 169).

la daha yoksul olduğuna karar vererek kırsal yoksulluk çalışmaları yaptıklarına işaret edilmektedir (Bhagwati, 1988: 544).

Yoksul nüfusun çoktürel (heterojen) yapısı karşısında, bu yaklaşımın somut bir kıstasa dayanmayıp "çıplak göz"le görünürlük ve "sezgilere dayanma" gibi öznel yanı ağır basan kıstaslara dayanması ülkeler arası ve hatta aynı ülke içinde değişik bölgeler arasında kıyaslama yapmayı güçleştirmektedir. Örneğin, bir yerin tümüyle yoksul sayılabilmesi için yoksul olmayan insanların toplam içindeki oranının en çok ne kadar olacağının belirsiz olması önemli bir sorun yaratabilir. Öte yandan, bu yaklaşımla, her ülke için önemli sayılabilecek sosyal ve ekonomik sorunlarla karşı karşıya kalan insanların (işsiz genç erkekler, okul çağında olup da okula devam etmeyen gençler, çocuklu dul kadınlar vb.) çok yoğun olduğu yerler ve başkalarının kabul edemeyeceği kadar düşük ücret ve olumsuz koşullara sahip işlerde çalışma, ikinci el mal ve düşük kaliteli gıda ve giyim eşyası satın alma, ulaşılabilen sağlık ve eğitim hizmetlerinin miktarı ve kalitesi ve barınma sorunları (Mingione ve Morlicchio, 1993-414) gibi "görünür" yaşam koşulları yoksul insanların belirlenmesi için önemli ipuçları verebilir.

ii) Başta özürlüler, işsizler, yaşlılar olmak üzere, değişik toplum kesimlerine resmi kanallardan verilen sosyal yardımların önemli boyutlara ulaştığı gelişmiş ülkelerde, gelirlerin belirli bir düzeye ulaşmasını sağlayabilmek için hükümetlerin düşük gelirli kesimlere yaptığı gelir transferlerinin miktarı yoksulluk çizgisi olarak değerlendirilebilir ve bu yardımları alanlar da bu "resmi" veya "idari" tanıma göre yoksul sayılabilir (Oyen, 1992: 619).

İlk bakışta anlamlı görünse de, bu yaklaşımın da kimi sakıncalar taşıdığı açıktır. Bu yardımları alanların sayısı, yoksulluk konusuna bakış açılarındaki dalgalanmalar ve siyasal ve ekonomik gerekçelerle dışarıdan müdahalelere bağlı olarak değişebilir. Üstelik bu şekilde belirlenen yoksul kitle içine, özellikle servet yoklaması (means test) söz konusu değilse, yoksul olmayanların sızması, gerçekten yoksul olanların ise dışarıda kalması mümkündür. Resmi kanallardan sağlanan

sosyal yardımların yaygın olmadığı ve birçok durumda da önemli boyutlara ulaşamadığı AGÜ'de ise bu yaklaşımın yararının daha da sınırlı olduğu söylenebilir.

iii) Birçok çalışmada yoksulluk, birden fazla yoksulluk çizgisi belirlenerek izlenmekte ve yoksulluk düzeyi ve profiline ilişkin sonuçların değişik yoksulluk çizgilerine duyarlılığı test edilmektedir. Yoksulluk çizgisi, değişik yoksulluk tanımlarıyla uyumlu olarak değişik düzeylerde belirlenebilir. Örneğin, yoksulluk çizgisinin belirli bir oranda üstündekiler yoksulluk eşiğindekiler, belirli bir oranda altındakiler ise, fiziksel anlamda da yaşam koşullarına karşı koymakta iyice zorlanan çok yoksul kesim (ultra yoksul) olarak tanımlanabilir.[31] Lipton, toplam hanehalkı harcamalarının % 80'inin gıdaya harcandığı ve buna karşın Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) ve Dünya Sağlık Teşkilatı (WHO) nın belirlediği asgari kalori gereksinimi normlarının karşılanamadığı durumları *ultra* yoksulluk olarak tanımlamaktadır.[32]

Birden fazla yoksulluk çizgisinin yararları yanında, farklı toplum kesimlerinin, yoksulluk tartışmalarını kendi seçtikleri yoksulluk çizgisine çekerek zaten tartışmalı olan bir konuyu daha da karmaşık hale getirme riski de vardır. Bu sorunları bir ölçüde gidermek için yoksulluk çizgisinin dayandığı değer hükümlerinin, varsayımların ve ölçümün hangi amaca yönelik olarak yapıldığının en baştan açıkça ortaya konması gerekmektedir.

Birden fazla yoksulluk çizgisi kullanılması, yoksullar arasındaki farklılıkların bir ölçüde dikkate alınmasına olanak sağlasa da, kavramsal düzeyde, toplumun yoksullara bakış açısını yansıtan birçok farklı yoksulluk kategorisine raslanması bu çabaların yetersizliğine işaret etmektedir. Bu kategorilerden bi-

31 Örneğin, ABD'de yoksulluk çizgisinin % 125'i "yoksulluğa yakın olma" çizgisi olarak belirlenmiştir. Eski sosyalist ülkelerin bazılarında, yoksulluk çizgisi yanında bir de asgari ihtiyaçların karşılanmasını sağlayacak mal sepetinden oluşan sosyal minimum düzey belirlenmekteydi. 1980'li yıllarda Polonya'da bu düzey, ortalama gelirin yarısı olarak belirlenen yoksulluk çizgisinin % 25-30 oranında üzerinde belirlenmişti (Szulc, 1995: 197).

32 Bkz. *IDS Bulletin* (1996: 2).

rincisi, sosyal yardımlar çerçevesindeki tartışmalarda da gündeme gelen ve çalıştıkları halde yoksul olan "hak eden" yoksullarla çalışmadan, hatta çalışmak isteği duymadan yardımlardan yararlanan ve topluma yük olan "hak etmeyen" yoksullar arasındaki ayrımdan kaynaklanmaktadır.[33]

Akademik çevrelerde de, yapısal yoksulluk, dışlanma (yoksun bırakılma), marjinalleşme ve sömürü gibi yoksulluğun nedenlerini yoksulların dışındaki unsurlarla ilişkilendiren ancak nicelleştirmeye pek de elverişli olmayan çok sayıda farklı yoksulluk kategorisi bulunmaktadır.

Yapısal yoksulluk, kapitalist gelişmenin özünde eşitsiz olduğu noktasından hareketle işgücü piyasalarında kitlesel işsizlik yaratılması veya az miktarda toprağa sahip köylülerin topraklarından koparılması gibi sosyoekonomik süreçleri ön plana çıkarmaktadır. Dışlanma, belirli toplum kesimlerinin sermaye birikim sürecinin dışında kalması ve ekonomik büyümeden adil ölçülerde yararlanamaması üzerinde odaklanan ve daha çok kıta Avrupa'sında (özellikle Fransa) önem kazanan bir yaklaşımdır.[34] Marjinalleşme ise, Marksist emek değer teorisinin bir uzantısı olarak yoksulluk yazınında yaygın olarak kullanılmaktadır (Friedmann, 1996: 164).

Özellikle ABD'deki yoksulluk tartışmalarında ön plana çıkan "underclass" kavramı ise, bu unsurlarla bir ölçüde ilintili ancak en yaygın olarak görüldüğü bu ülkeye özgü kimi nitelikleri olan farklı bir yoksulluk kategorisi oluşturmaktadır. Özelllikle nedenleri konusunda farklı yorumlara ve yoğun tar-

---

33 Bu ayrımın çok eskilere dayanan tarihsel kökenleri vardır. 19. yüzyılın yoksulluk tartışmalarında, birinci grup yardıma lâyık görülürken, ikinci grubun toplum için bir tehlike oluşturduğu ve bu yüzden toplumdan çeşitli yollarla tecrit edilmeleri gerektiği görüşü hâkimdi. "Popüler sınıflar" ve "lümpen proleterya" kavramlarının bu ayrımın Marksist terminolojideki izdüşümleri olduğu ve bu tür değerlendirmelere kutsal kitaplarda da rastlandığı ve örneğin İncil'de, "Tanrı'nın sevgili kulları olan mübarek (kutsanmış) yoksulların iğne deliğinden geçip cennete gideceklerinin" vaat edildiği ileri sürülmektedir. Bkz. (Friedmann, 1996: 163).

34 1970'li yılların sonlarında Avrupa Komisyonu'nun yoksulluk çalışmaları hız kazandığında, yoksulluk çizgisi yaklaşımına en başta Fransa'nın tepki göstermiş olması (Room, 1995: 105) bu açıdan anlamlıdır.

tışmalara yol açan bu kavramın genel kabul gören bir tanımı olduğunu söylemek güçtür. Underclass'ın, ABD'nin, özellikle büyük kentlerinin merkezlerinde yoğunlaşan ve istihdam olanaklarının da azalması sonucunda işgücü içinde sürekli bir biçimde yer almama, çalışma gerektiren fırsatlardan yararlanma konusunda isteksizlik, daha genel olarak yetişkinlerin formel ekonomik sistemin dışında kalması ve bunların da katkısıyla davranış bozuklukları ve sosyal açıdan tecrit olma gibi diğer yoksul kesimlerden de farklı özellikler ve davranış biçimleri sergileyen insanlardan oluştuğu söylenebilir.[35]

C) Yoksulluk Mutlak Değil, Göreli bir Kavramdır. Özellikle AGÜ bağlamında yapılan tartışmalarda vurgu genellikle mutlak yoksulluk üzerinde olsa da yoksulluğun göreli bir kavram olduğuna ilişkin görüşlere de eskiden beri sıkça raslanmaktadır[36] Göreli yoksulluk, bir kişinin veya grubun yaşam düzeyini, kendisinden daha yüksek gelire sahip bir referans grubunun geliriyle karşılaştırması sonucunda ortaya çıkan bir olgu olarak tanımlanmaktadır (Streeten, 1994: 18). Göreli yoksulluk, daha yaygın olarak "maddi kaynakların, toplumda âdet haline gelmiş veya en azından özendirilen ve onaylanan normal etkinliklere katılımın ve konfora ve yaşam koşullarına sahip olmanın olanaksız veya son derece kısıtlı hale gelecek kadar yetersiz kalması" olarak tanımlanmaktadır (Oyen, 1992: 617). Townsend (1979) tarafından verilen, ancak kökenleri Adam Smith'in aynı doğrültudaki tanımına dayanan bu tanıma göre göreli yoksullar, temel ihtiyaçlarını mutlak olarak karşılayabilen ancak kişisel kaynaklarının yetersizliği yüzünden toplumun genel refah düzeyinin altında kalan ve topluma sosyal açıdan katılmaları engellenmiş olanları kapsamaktadır.

Bu tartışmalar ışığında, yoksulluk ölçümlerinde ilk yapılma-

35 Underclass kavramının tanımı için bkz. (Mead, 1991: 3), (Segal, 1991: 454), Hajnal (1995: 500) ve Greene (1991: 241).

36 Streeten (1994: 18), K. Marx'ın bir yazısından, küçük bir kulübede çok mutlu bir şekilde yaşayan bir adamın kulübesinin yanına bir sarayın yapılması sonucunda kendini nasıl yoksun hissetmeye başladığını nakletmektedir.

sı gereken seçimin mutlak yoksullukla göreli yoksulluk yaklaşımları arasında olması beklenebilir. Mutlak yoksulluk kavramına göre bir toplumda hiç kimse yoksul olmayabilir, oysa yoksulluğu bir eşitsizlik olgusu olarak alan ve bazı uygulamalarında gelir dağılımıyla doğrudan ilişkilendiren (örneğin, gelir dağılımının en altındaki yüzde 30-40'lık kesim) göreli yoksulluk kavramına göre toplumda her zaman yoksul olan bir kesim olacaktır.

Bu sakıncayı bir ölçüde ortadan kaldırmak amacıyla göreli yoksulluk çizgisi uygulamalı araştırmalarda çoğu kez ortalama veya medyan gelirin belirli bir oranı olarak belirlenmektedir. Avrupa Birliği'nde, örneğin, göreli yoksulluk çizgisi, genellikle, ortalama gelir veya ortalama harcamanın % 50'si olarak belirlenmektedir. Bu durumda da mutlak yoksulluk unsurlarının arka planda tutulması önemli bir kavramsal güçlük oluşturmaktadır. Herkesin gelir veya tüketim düzeyinin belirli bir oranda değişmesi yoksulların sayısında bir değişiklik yaratmamaktadır (Tsakloglou, 1990: 383). Bu nedenle, bu yaklaşım, AGÜ'den çok, özellikle mutlak yoksulluğun sorun olmaktan büyük ölçüde çıktığı gelişmiş ülkelerde yaygın olarak kullanılmaktadır.

D) *Mutlak yoksulluk yaklaşımı yoksulların görüşlerini dikkate almıyor.* Gelir/tüketim esasına dayalı mutlak yoksulluk yaklaşımına yöneltilen bir diğer eleştiri, bu yaklaşımın yoksulların dışında yapılan değerlendirmelere dayanması ve yoksulların kendi konumlarına ilişkin görüş ve değerlendirmelerini göz ardı etmesidir. Bu bakış açısının doğal bir uzantısı olarak, zaman zaman değer yargılarının ön plana çıktığı ve yoksulları hor gören ve hatta aşağılayan "hak etmeyen" yoksullar ve "underclass" gibi yoksulluk tanımları ortaya atılabilmektedir.

Yoksulluk çalışmalarında en baştan kararlaştırılması gereken bir nokta, yoksulluk düzeyinin yoksulların dışında, genel geçerliliği olduğu varsayılan kıstaslara göre "nesnel" olarak mı, yoksa yoksulların kendi kendilerini tanımlamalarına ve konumlarını değerlendirmelerine olanak sağlayan, onların

"seslerine kulak veren" ve insanların kendilerini yoksul hissettiklerini beyan etmeleri durumunda onları yoksul sayan katılımcı ve öznel bir yaklaşımla mı belirleneceği konusudur. Nesnel yaklaşımlar belirli bir zamanda, gelir, tüketim harcamaları, kalori miktarı gibi daha somut ve ölçülebilir kıstaslar üzerinde yoğunlaşırken daha çok iktisat dışındaki sosyal bilimlerin benimsediği öznel ve katılımcı yaklaşımlar, yoksulluğun bir süreç olduğu noktasından hareketle, asgari temel ihtiyaçlarını karşılayıp karşılayamadıkları konusunda yoksulların kendi algılamalarını ön plana çıkarıp, refahın/yoksulluğun temel unsur ve kaynaklarının yoksullarla karşılıklı görüşmeler yoluyla, yoksulların kendileri tarafından belirlenmesini amaçlamaktadır. Bu yaklaşımların temel katkısı, toplumca "kabul edilebilir" yaşam düzeyinin uzmanlarca "dışarıdan" belirlenmesi yerine, bu durumu en iyi bilmesi gereken insanlarca belirlenmesini ön plana çıkarmasıdır.

Yoksulların kendi görüş ve belirlemelerini esas alan katılımcı yaklaşımların son yıllarda, özellikle yerel topluluklar bazında yapılan yoksulluk araştırmalarında, giderek ağırlık kazandığı görülmektedir. Katılımcı yaklaşımlar, yoksulluğun, yoksullar tarafından algılandığı biçimiyle de çok boyutlu bir kavram olduğuna ve belirlemelerin yoksullukla sınırlı kalmayıp "kötü yaşam koşulları" ve mahrum kalma (yoksun olma) gibi kavramları da kapsadığına işaret etmektedir.[37]

Katılımcı yaklaşımlar kapsamında yer alan "yoksulların kendi sesi" yaklaşımında da, örneğin, yoksulluk kavramı çok geniş bir açıdan ele alınmakta ve yoksulların yaşamlarını sürdürebilmek için yeterli kaynaklarının olmaması yanında siyasal güçten yoksun olmaları, otorite karşısındaki edilgen konumları ve psikolojik olarak kendilerini değersiz görmeleri gibi etmenler üzerinde durulmaktadır.[38]

Yine bu kapsamda değerlendirilebilecek "öznel yoksulluk" yaklaşımında, yoksulluk düzeyinin ölçülmesi, deneklerin ken-

37 Katılımcı yaklaşımların daha ayrıntılı bir değerlendirmesi için bkz. Shaffer (1996: 25-29) ve Phipps (1993: 314).

38 Bkz. Friedmann (1996: 164) ve World Bank (2000: 16).

di değerlendirmelerine göre, geçinebilmeleri için gerekli gördükleri gelir düzeyi esasına göre belirlenen bir "öznel" yoksulluk çizgisine dayanmaktadır. Yoksulluk düzeyine ilişkin en iyi kararın o toplumda yaşayanların kendi değerlendirmeleri doğrultusunda verileceği varsayımına dayanarak belirlenen ve kavramsal düzeyde mutlak ve göreli yoksulluk kavramlarının bir bileşimini yansıtan "öznel" yoksulluk çizgisi de, diğer yoksulluk çizgileri gibi, yoksullarla yoksul olmayanları birbirinden ayırmayı amaçladığından, bu durumda kendini yoksul hissetmeyenlerin yoksulluk çizgisinin üstünde, yoksul hissedenlerin ise altında olması beklenmektedir (Flik ve van Praag, 1991: 312-13).

Öznel yoksulluk çizgileri, yöntemsel açıdan aralarında farklılıklar göstermekle birlikte, genelde bir anket çerçevesinde sorulan iki temel soruya dayanmaktadır. Bu sorulardan birincisi, "asgari gelir" sorusudur ve deneklere geçinebilmeleri için gerekli en az mutlak gelirin haftalık, aylık veya yıllık düzeyi sorulmaktadır. Bu bilgilerden bir öznel yoksulluk çizgisine ulaşabilmek için hanehalklarından, ayrıca, şimdiki gelir düzeylerine ilişkin değerlendirmeleri de istenmekte ve ikinci soruda gelirleriyle "çok rahat" bir biçimde mi, "rahatça" mı, "bir miktar güçlükle" mi, "güçlükle" mi yoksa "büyük güçlükle" mi geçinebildikleri sorulmaktadır. Yoksulluk deneyimi olan hanehalkları üzerinde odaklanabilmek için bu soruya, "bir miktar güçlükle" yanıtını veren hanehalkları esas alınmakta ve ve bunların bir önceki asgari gelir sorusuna verdikleri yanıtlara dayanarak öznel yoksulluk çizgisi belirlenmektedir.[39]

Yoksulluk çizgisinin yoksulların kendi değerlendirmelerine göre belirlenmesi, ilk bakışta anlamlı görünse de, öznel yoksulluk çizgilerinin belirlenme ve uygulama aşamalarında da önemli kavramsal ve ölçüm sorunları ile karşılaşılmaktadır. Bu bağlamda karşılaşılan en temel güçlük, toplanan bilgilerin bir araya getirilip bunlardan kendi içinde tutarlı bir sonuca ulaşma ve sonuçları ülkeler arasında ve hatta aynı ülke içinde

39 Bu konuda ayrıntı ve farklı yaklaşımlar için bkz. Flik ve van Praag (1991: 312-22) ve Vandenbosch vd. (1993: 239).

farklı bölgeler ve yerleşim yerleri arasında kıyaslama güçlüklerinden kaynaklanmaktadır. Sorulan soruların algılanma biçimi, benzer gelir düzeyindeki topluluklarda bile farklılıklar göstermekte ve toplumsal normlara göre bir yerden diğerine değişmekte ve sonuçlar anketin yapıldığı yere özgü olmakta ve başka yerlere kolaylıkla genelleştirilememektedir.

"Gerekli en az gelir", "geçinmek", "bir miktar güçlükle" gibi kavramlar değişik hanehalkları tarafından çok farklı biçimlerde algılanmakta ve yanıtlar hanehalkı büyüklüğü, bileşimi ve gelir düzeyine göre de değişmektedir. Üstelik, dikkatlerin "bir miktar güçlükle" geçinebilenler üzerinde toplanması, diğer hanehalklarının görüşlerinin dışlanmasına ve böyle yanıt verenlerin toplam içinde küçük bir grup oluşturması durumunda da istatisiksel sorunlara neden olmaktadır.

Bu güçlükler, soruların farklı dillere çevrilme zorunluluğu karşısında uluslararası kıyaslamalar için daha da büyük engeller oluşturmaktadır.[40]

Öznel yoksulluk çizgisi yaklaşımının en yaygın kullanıldığı Batı Avrupa ülkelerinde dahi bu sorunların önemli boyutlara ulaştığı ve sonuçların yorumunu güçleştirdiği anlaşılmaktadır. Örneğin, çok yoksul hanehalklarının ihtiyaçlarını olduğundan küçük, diğer hanehalklarının ise olduğundan büyük gösterme eğilimi içinde oldukları, bunun gibi başta yaşlılar ve kadınlar olmak üzere kimi grupların da beklentilerini daha alt düzeyde tutmaya "şartlandırıldıkları" öne sürülmektedir. Bu durumda, öznel yoksulluk çizgisi esasına göre düzenlenecek bir yardım programı, aynı gelir düzeyindeki iki kişiden, kendini yoksul hissedenin yardım alması, böyle hissetmeyenin ise kapsam dışı kalması gibi tersliklerle karşı karşıya kalabilecektir. Öznel yoksulluk çizgisine dayalı çalışmaların sonuçlarının büyük ölçüde anketin yapıldığı yere özgü olması ve gelişmiş ülkelerde dahi bu tür çalışmaların sayılarının henüz önemli boyutlara ulaşmamış olması, sonuçların güncelleştirilmesi önünde bir engel

40 Öznel yoksulluk çizgilerinin kavramsal düzeyde ve uygulamada karşılaştıkları güçlükler için bkz. Vandenbosch vd. (1993: 244), Greeley (1994: 55) ve Delhausse vd. (1993).

oluşturmakta ve bu doğrultudaki çalışmaların yararını yerel topluluklar düzeyiyle sınırlamaktadır.[41]

E) Mutlak yoksulluk kıstasları yeterli birer refah göstergesi değildir: Mutlak yoksulluk yaklaşımına yöneltilen bir diğer eleştiri, gelir ve tüketim harcamalarının yeterli birer refah/yoksulluk göstergesi olmadığına ilişkindir. Sözlüklerin yoksulluğu "az veya hiç serveti olmama durumu" olarak tanımlamalarına karşın, bu yaklaşım çerçevesinde yapılan yoksulluk araştırmaları çok büyük ölçüde gelir ve tüketim harcamaları üzerinde odaklanarak refah düzeyinin en temel belirleyicilerinden biri olan servet dağılımını ilgi alanlarının dışında bırakmaktadır (Friedmann, 1996: 163). Bu yaklaşım, ayrıca, yoksulluğu kavramsal düzlemde durağan bir kavram olarak ele almakta, çoğunlukla tek bir ölçülebilir göstergeye dayanarak nüfusu yoksullar ve yoksul olmayanlar olarak iki gruba bölerek aşırı derecede basitleştirmekte ve sadece çizginin altında kalanlar üzerinde odaklanmaktadır. Oysa, yoksulluk çizgisinin çok altında kalıp da rahat sayılabilecek bir yaşam süren insanlar olabileceği gibi, bu çizginin üzerinde olup da sağlık, eğitim, demokrasi, insan hakları gibi geleneksel gelir ve tüketim harcaması kıstaslarının dışında kalan kıstaslara göre yoksul sayılabilecek insanlara da rastlanabilir (Flik ve van Praag, 1991: 311).

Diğer Yoksulluk Kıstasları

Gelir ve tüketim harcamalarının yeterli bir kıstas olmadığı noktasından çıkan farklı gösterge arayışları ve iktisatçıların yaygın olarak kullandığı gelir/tüketim harcamaları kıstaslarının ötesinde farklı yoksulluk/refah göstergeleri bulma çabaları gelişme yazınında çok eskilere dayanmaktadır. 1970'li yıllarda OECD ve İskandinav ülkelerinde yapılan yaşam düzeyi çalışmalarında da görüldüğü gibi, insani kaynaklara ilişkin çeşitli göstergeler öteden beri bu amaç doğrultusunda kullanılmıştır

41 Bkz. Baulch (1996: 38), Phipps (1993: 316) ve Ravallion (1994: 361).

(Oyen, 1992: 616). Yaşam beklentisi, ölüm oranı, bebek ölüm oranı, kötü beslenme, açlık, kişi başına düşen toprak alanı, okuryazarlık oranı, hanehalkı reisinin eğitim düzeyi vb. göstergeler gelişme yazınında önemli refah/yoksulluk göstergeleri olarak ön plana çıkmıştır.

Daha çok uluslararası kıyaslamalarda kullanılan bir gösterge, ölüm oranlarıdır. Yaşamda kalmak için gerekli kaynaklara erişim derecesini yansıttıkları için yaşam beklentisi, beş yaşından küçükler arasında ölüm oranı, bebek ölüm oranı gibi göstergeler yanında, altı yaşından küçük çocukların yaş ve cinsiyetlerine göre kilo ve boy ölçümlerinin ("boya göre kilo" ve "yaşa göre boy") bu konudaki Harvard standartlarıyla karşılaştırılması da bir kötü beslenme ve yoksulluk göstergesi olarak kullanılmaktadır.[42] Uluslararası Çalışma Örgütü ise, değişik ülkelerde ve işlerde belirli malları satın alabilmek için gereken çalışma süresine temel yoksulluk kıstasları arasında yer vermektedir (Oyen, 1992: 616).

Farklı yoksulluk göstergeleri seçiminde göz ardı edilmemesi gereken bir nokta, gelir ve tüketim harcamaları dışındaki göstergelere ilişkin olarak da benzer sorunlarla karşılaşılmasıdır. Bu göstergelere ilişkin verilere de bazı AGÜ için ulaşılamaması, mevcutların ise güvenilirliğinin tartışmalı olması bu konudaki en temel güçlüklerden birisini oluşturmaktadır (Lamba, 1994: 169). Sosyal göstergelere ilişkin verilere her ülke için ulaşılamadığı, ulaşılan ülkelerde ise özellikle resmi verilerin bazen yanlı olduğu ve başta eğitim ve sağlık olmak üzere çeşitli sosyal hizmetlerin kalitesine ve bunda zaman içinde meydana gelen değişikliklere ilişkin ölçümlerin her zaman istenilen sonuçları vermediği görülmektedir. Ayrıca, Latin Amerika ülkelerinin 1980'li yıllardaki deneyiminden de görüldüğü gibi, derin ekonomik krize ve artan yoksullaşmaya karşın sağlık ve eğitim gibi sosyal göstergelerde bir önceki dönemde sağlanan gelişmelerin yarattığı ivmenin etkisiyle kısa dönemde de iyileşmeler olabilmektedir (Fields, 1992: 70). Bu nedenle, bu gös-

42 Bkz. Kabeer (1996: 14) ve Erickson (1993: 1034).

tergelerin kısa dönem yerine, uzun dönem yoksulluk/refah ölçütü olarak kullanılmasının daha uygun olacağı düşünülebilir.

Veri bazının yetersiz olduğu ülkelerde dolaylı göstergelere başvurulmak zorunda kalındığı gözlenmektedir. Güney Sahra ülkeleri için yapılan bir çalışmada, örneğin, göreli fiyat değişiklikleri üzerinde durulmakta ve ücret ve yoksulların yaşam koşulları üzerinde belirleyici bir etkisi olan temel fiyat eğilimleri incelenmektedir (Squire (1991: 180). Juba (Sudan) için yapılan bir çalışmada ise, çok çarpıcı bir biçimde, daha temel göstergeler üzerinde durularak nüfusun en yoksul yüzde onluk kesimi içinde % 20'lik bir kesimin ayakkabısının, % 9-18'lik bir kesimin evlerinde masa, sandalye, yatak gibi temel ev eşyalarının, % 75'inin ise evlerine ait tuvaletlerinin bulunmadığı saptanmıştır (Erickson, 1993: 1034).

Aynı amaç doğrultusunda, öncelikle en düşük gelirli ülkeler için kullanılan bir diğer ölçüt, Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü'nün kişi başına yıllık ortalama 140 kg olarak belirlediği tahıl ihtiyacı bazındaki gıda güvensizliği ölçütüdür. Sudan'da, örneğin, 1980/81-1990/91 döneminde yer alan on bir yılın dokuzunda, bu esasa göre gıda açığıyla karşılaşılmış olması, Kuzey Sudan'da nüfusun % 10'unun kronik olarak gıda güvensizliği ile % 38'inin de belirli bir yılda geçici olarak bu durumla karşı karşıya olması yoksulluğun düzey ve şiddetindeki eğilimlere ilişkin önemli ipuçları vermektedir (Farah ve Sampath, 1995: 157).

Bazı yoksulluk çalışmalarında, hanehalklarının geliri artıkça katsayının düştüğü gözlemine dayanılarak Engel katsayısı[43] bir refah göstergesi olarak alınmaktadır. Bir sonraki aşamada, belirli bir Engel katsayısı yoksulluk eşiği olarak belirlenmekte ve hanehalklarının bunun altında veya üstünde olduklarına bakılarak toplam yoksulluk oranı hesaplanmaktadır. Çok nüfuslu ailelerde bu oranın, küçük ailelere kıyasla, daha yüksek olması beklendiğinden bu ölçüt hanehalkı büyüklüğünün etkisini kendiliğinden dikkate almış olmaktadır. Öte yandan bu-

43 Engel katsayısı, toplam gelir veya harcamalar içinde gıda harcamalarının payını göstermektedir.

rada da bir yoksulluk eşiği belirlemek zorunluluğu olması, hesaplamalara nesnel olmayan bir unsur katarken, yüksek gelirli bir hanehalkının gelirinin önemli bir kısmını lüks gıda mallarına harcama olasılığı uygulamada sorun yaratmaktadır (Flik ve van Praag, 1991: 312). Bunun gibi, kişi başına tahıl tüketimi de bazı durumlarda bir refah göstergesi olarak değerlendirilmekte ve bunun Hindistan'da (kg olarak) 1901/1905 döneminde 202'den, 1940-45'de 152'ye, 1980-85'de 166, 1986-89'da ise 178'e düşmesi uzun dönem eğilimleri göstermesi açısından anlamlı bulunmaktadır (Alagh, 1992: 97).

Bileşik Yoksulluk Göstergeleri

Yoksulluk ölçümlerinde ön plana çıkan bir diğer eğilim de, yoksulluğun tek bir kıstas bazında ölçülemeyeceği noktasından hareketle (Fields, 1992: 70) gelir ve tüketim harcamalarına ilişkin verilerin başta sağlık ve eğitim olmak üzere diğer sosyoekonomik göstergelerle desteklenmesi ve bu kıstaslardan birkaçının birlikte kullanılarak karma (bileşik) göstergeler oluşturulmasıdır. Örneğin, yoksulluğu çeşitli unsurlarıyla birlikte değerlendirebilmek için piyasadaki mal ve hizmetlere erişim derecesinin bir göstergesi olarak gelir, piyasa dışı mal ve hizmetlere erişiminin bir göstergesi olarak piyasa dışından sağlanan sağlık ve eğitim hizmetleri, hanehalkı içindeki bölüşümün eşitlik derecesini ölçmeye yönelik değişik göstergeler ve fiziksel özürlülük ve engellilik gibi yoksulluktan çıkışı güçleştiren kişisel özelliklere ilişkin göstergelerin bir arada, tek bir endekste birleştirilmesi düşünülebilir.[44] Hindistan için yapılan bir çalışmada da gelir, hanehalkının et, yumurta, balık gibi gıda maddelerini tüketebilme sıklığına ve hanehalkının sahip olduğu varlıklara (toprak, ev, vb.) ve su, elektrik vb. hizmetlere erişim derecesine ilişkin verilerle birlikte değerlendirilmektedir (Amis 1997: 96).

Uygulamalı çalışmaların bu amaçla kullandığı göstergeler

44 Bu noktada bkz. Ravallion (1996b: 1333).

arasında, yapılan refah tanımına göre büyük farklılıklar olduğu ve kullanılan gösterge sayısının giderek arttığı gözlenmektedir. Bu göstergeler arasında, çoğu kez, bebek ölüm oranları, doğumda yaşam beklentisi, ilk ve orta öğretimde okullaşma oranı gibi göstergeler ön plana çıkmakla birlikte, güvenli içme suyuna, kamu mallarına ve ortak mülkiyet kaynaklarına erişim, işsizlik oranı, reel asgari ücret düzeyi ve GSYİH içinde emek gelirlerinin payı[45] gibi somut, ancak verilerin kısıtlı olması nedeniyle AGÜ bağlamında her zaman kolaylıkla hesaplanamayacak göstergelere de yer verilmektedir. Diğer bazı durumlarda da endeks, kentsel alanlarda artan sosyal ve siyasal gerilim, insan hakları, bireysel ve siyasal özgürlük düzeyi, kişinin kendisine olan saygısı ve Adam Smith'in vurguladığı "toplum içinde gözükmekten utanmadan, başkalarıyla temas halinde olabilme yeteneği" (Clements, 1995: 579) gibi soyut olarak nitelenebilecek kavramlara da yer verilmesiyle daha da karmaşık bir hale gelmekte ve işlevselliğini yitirmektedir.

İnsani Gelişme Endeksi (İGE)

Bileşik ölçütler arasında en çok ilgiyi, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından geliştirilen ve ölçüm yöntemleri zaman içinde kimi değişikliklere uğrasa da 1990 yılından bu yana kullanılmakta olan İnsani Gelişme Endeksi (İGE) nin çektiği söylenebilir. Endeks, iyi ve uzun yaşam, bilgiye erişim ve yüksek yaşam standartı esasına dayalı bir insani gelişme tanımından yola çıkarak gelir, eğitim ve sağlık göstergelerinden oluşmakta, sosyoekonomik göstergeleri ekonomik büyümeyle ilişkilendirmekte ve gelişmiş ülkeler ve AGÜ'nün durumlarını birlikte izleyerek uluslararası kıyaslamalar yapılabilmesine olanak sağlamaktadır. Daha somut olarak, endeks, ilk aşamada 130 ülke için yaşam beklentisi, yetişkinler arasında okuryazarlık oranı ve satınalma gücü paritesine göre hesap-

45 Bu oranın, reel ücretler düşerken, çalışma saatlerinin artması sonucunda da yükselme olasılığı refah göstergesi olarak kullanılmasında dikkatli olunması gerektiğine işaret etmektedir.

lanmış kişi başına gelir verilerini kullanarak bunların aldığı en düşük ve en yüksek değerlere ve her bir ülke için bu göstergelerin aldığı değerlerin en düşük düzeyden uzaklığının en yüksek-en düşük değer farkına oranına ulaşmaktadır. Bir sonraki aşamada, üç gösterge için bu yolla bulunan değerlerin ortalaması alınmakta ve yoksulluk, başka ülkelere kıyasla düşük İGE skoru olarak belirtilmektedir (Desai, 1991: 355).

İGE, ilk bakışta, 1970'li yılların sonlarında Morris (1979) tarafından geliştirilen Fiziksel Yaşam Kalitesi Endeksi'ni (PQLI) çağrıştırsa da, daha yakından incelendiğinde, ondan farklı olarak, merkezinde A. K. Sen'in dilimize Güç veya Kapasite olarak çevirebileceğimiz *capabilities* kavramının (Sen, 1984) yer aldığı ciddi bir kuramsal temele dayandığı görülmektedir. *Güç* ise, büyük ölçüde insanların şimdiki refah düzeyi ve kalkınma sürecinde seçeneklerini genişletebilme potansiyeli tarafından belirlenmekte ve seçeneklerini artırabilmek için yaşamlarında olabildikleri ve yapabildikleri şeyler silsilesi olarak tanımlanmaktadır. Bunlar arasında, insani gelişme için uzun ve sağlıklı yaşama, bilgili olma, iyi bir yaşam standardına ulaşmak için gerekli kaynaklara erişim ve toplumun yaşamına katılma en önemlileri olarak ön plana çıkmaktadır (UNDP, 2001: 9).

Endeks, sadece alışılagelmiş birkaç göstergeden oluşsa da, insanların "güç" edinmeleri için gerekli kaynakların tümünü kapsamayı amaçlamaktadır. Örneğin, mevcut refah düzeyi olarak gelir kullanılsa da, aslında, kişisel gelir yanında, kredi olanaklarına, kamu mallarına ve verimli üretim araçlarına erişim, akraba ve arkadaşlardan sağlanan transferler gibi insanların kaynaklara erişim düzeyinin bir bütün olarak değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bunun gibi, yaşam beklentisinin salt yaşam süresini değil, yaşam kalitesinin, başta iyi beslenebilme ve iyi çalışma koşulları olmak üzere tüm unsurlarını, okuryazarlık oranının da insanların yaşadıkları toplumda başkalarıyla iletişim kurabilme ve toplumun ekonomik, kültürel ve siyasal etkinliklerinin bir parçası olma duygusuna sahip olabilme derecesini yansıtması öngörülmektedir.

UNDP tarafından kullanılan başlıca yoksulluk endeksleri olan İnsani Gelişme Endeksi (İGE), iki değişik versiyonuyla İnsani Yoksulluk Endeksi (İYE) ve Toplumsal Cinsiyet Bazında Gelişme Endeksi'nin (TBGE) tanımları Tablo 3-1'de özet olarak verilmiştir.

UNDP'nin daha sonra geliştirip kullanmaya başladığı endekslerden İnsani Yoksulluk Endeksi (İYE), İGE'den farklı olarak sağlanan gelişmenin dağılımını ve geriye kalan yoksul-

TABLO 3.1
Bileşik Yoksulluk Endeksleri: Tanımlar

Endeks	*Uzun yaşam*	*Bilgi düzeyi*	*İyi yaşam standartı*
İGE	Doğumda yaşam beklentisi	1.Yetişkin okur-yazarlık oranı	Kişi Başına GSYİH (satınalma gücü paritesi, dolar)
		2.Bileşik okullaşma oranı+	
İYE-1	Doğumda 40 yaşına kadar yaşamama olasılığı	Yetişkin okur-yazarlık oranı	Ekonomik yoksunluk ölçütleri
			1. Kaliteli su kaynaklarından yoksun insanların oranı
			2. Beş yaşından küçükler arasında düşük kilolu olanların oranı
İYE-2*	Doğumda 60 yaşına kadar yaşamama olasılığı	İşlevsel okuryazar olmayan yetişkinlerin oranı	Yoksulluk çizgisinin** altında kalanların oranı
TBGE	Kadın ve erkeklerin doğumda yaşam beklentisi	1. Kadın ve erkeklerin okuryazarlık oranı	Kadın ve erkeklerin kazanılmış gelir tahminleri
		2. Kadın ve erkeklerin bileşik+ okullaşma oranı	

İGE: İnsani Kalkınma Endeksi; İYE: İnsani Yoksulluk Endeksi; TBGE: Toplumsal Cinsiyet Bazında Gelişme Endeksi.
(*) Bu endekste bunlara ek olarak toplumsal yaşama katılma ve ondan dışlanma kıstası olarak uzun dönem işsizlik (12 aydan fazla) oranına da yer verilmektedir.
(+) İlk, orta ve yüksek öğretim birlikte.
(**) Kullanılabilir medyan hanehalkı gelirinin % 50'si.
Kaynak: UNDP (2001: 14)

luğun miktarını yansıtmayı amaçlamakta ve ekonomik kaynaklara erişim derecesinin göstergesi olarak kaliteli su kaynaklarına erişim ve çocukların beslenme düzeyini ön plana çıkarmaktadır. Ülkeler arasındaki faklılıklar göz önüne alınarak İYE'nin ikinci versiyonu, gelişmiş ülkelerde yoksulluk ölçütü olarak göreli yoksulluk oranını ve toplumsal yaşamdan dışlanma göstergesi olarak da uzun dönem işsizlik oranını birlikte dikkate almaktadır. Toplumsal Cinsiyet Bazında Gelişme Endeksi (TBGE) ise, adından da anlaşılacağı üzere, yoksulluk konusuna toplumsal cinsiyet açısından yaklaşmakta ve İGE'de yer alan temel göstergeleri kadınların ve erkeklerin ulaştıkları oranlar kapsamında değerlendirmektedir.[46]

Bileşik göstergelere ilişkin yapılabilecek değerlendirmelerde sorulması gereken temel soru, yoksulluğa ilişkin bilgilerimizin bu çabalar sonucunda artıp artmadığı konusuna yönelik olmalıdır. Bileşik ölçütlerin, yoksulluk tanım ve kıstaslarını, iktisatçıların gelir/tüketim harcamasına dayalı basit yaklaşımlarının ötesine taşımaları ilk bakışta anlamlı görülmektedir. Öte yandan, refah ve yoksulluk açık uçlu kavramlar olduğundan yeterli bir ölçüm için gerekli kıstas sayısının ve buna bağlı olarak veri gereksiniminin giderek arttığı görülmektedir. Bu verilere ulaşma güçlükleri karşısında da ister istemez bunların yerini tutması beklenen göstergeler *(proxy)* kullanılmakta ve ölçüm istenilen kapsamda yapılamamaktadır.

Bileşik endekslere yöneltilen bir diğer eleştiri, bunların, endeksi oluşturan kıstaslardaki gelişmelerin ayrı ayrı izlenmesini engellemesiyle ilgilidir. Bu tür endekslerde yer alan göstergelerde, en azından kısa dönemde eşanlı bir gelişme sağlanmasının olanaksız olması ise, ister istemez hangi göstergeye öncelik verileceği sorusunu ön plana çıkarmaktadır. Örneğin, temel beslenme ve barınma ihtiyaçlarının karşılanamadığı bir ortamda bileşik endekste yer alan diğer göstergelere eşit ağırlık verilmesinde

46 Bunlara ek olarak, UNDP kadınların ekonomik ve siyasal yaşama katılım derecelerini ölçmek amacıyla parlemento, hukuk, bürokrasi ve iş yaşamı gibi alanlardaki toplam insan sayısı içinde kadınların oranı gibi göstergelere dayalı bir ölçüt daha kullanmaktadır.

ısrarcı olacak mıyız? Bu soruya verilen yanıt, özellikle düşük refah düzeylerinde önceliğin maddi ihtiyaçlara verilmesi doğrultusundadır.[47] Bu tür bir tercih ise, bileşik endeksi gelir/tüketim bazındaki tek değişkenli yoksulluk göstergesine indirgeyeceğinden, bileşik endeks geliştirme amacıyla çelişmektedir.

Bileşik endekslerde yer alan göstergelerin toplulaştırılması da öznel ve hatta gelişigüzel unsurlar taşımakta ve çeşitli istatistiksel ve kavramsal sorunu beraberinde getirmektedir. Bu endekslerde yer alan göstergelere eşit ağırlık verilmesi durumunda bunların birbiriyle bire bir ikame edilebilir olduğu baştan kabullenilmiş olmakta ve bu da amaçlanan içeriğin en baştan kaybolmasına yol açmaktadır. Örneğin, İGE'de, üç göstergenin eşit ağırlıklı olması, 1992 yılında kişi başına geliri 4.688 doların altında olan bir ülkede, kişi başına gelirin 141 dolar artması, endeks açısından okuryazarlık oranının % 4.5, ortalama yaşam beklentisinin ise 1.1 yıl artmasıyla aynı etkiyi yapmaktadır. Bu durum, bizi bir ek yıl yaşam beklentisinin, kişi başına gelirdeki 128 dolarlık artışa eşdeğer olduğu gibi abes bir sonuca götürmekte (Clements, 1995: 580) ve güç kavramının dayandığı bu üç unsurun birlikte gerçekleşmesi amacıyla çelişmektedir. Bunun gibi, İGE'ye ilişkin veriler kişisel düzeyde toplanmakla birlikte, bölgesel bazdaki kimi uygulamalar bir yana bırakılacak olursa, genellikle ülke bazında sunulmaktadır. Bu endeksin yoksulların insani gelişmesine özel bir önem ve öncelik vermemesi, yoksulluk göstergesi olarak kullanılmasını en baştan, önemli ölçüde sınırlamaktadır. Diğer bileşik ölçütler gibi, hatta derin kuramsal çerçevesi göz önüne alındığında, onlardan çok daha fazla olarak, İGE'nin de kısıtlı bir uygulama alanı bulabildiği söylenebilir. Mevcut verilerin yetersizliği, İGE'nin, kavramsal düzeyde önemsediği diğer "güç" kıstaslarını yeterince dikkate almasını engellemektedir. Bunun gibi, gelişmiş ülkelerin skorlarının çok yüksek (1.0'e yakın) ve birbirine çok yakın olması nedeniyle İGE, bu ülkelerin arasındaki farklılığı da yeterince ortaya koyamamaktadır.

47 Michael Lipton bu durumu çok veciz olarak "önce varolacaksın ki, ne kadar iyi durumda olduğun gündeme gelebilsin" şeklinde anlatmıştır. Bkz. Shaffer (1996: 32).

5. Sonuç

Mutlak yoksulluk yaklaşımı ve ona bağlı geliştirilen ölçüm yöntemleri, gerek tarihsel ve gerekse AGÜ'ye yönelik araştırmalara ilişkin olarak, yoksulluk yazınının temelinde yer almaktadır. Bu yaklaşıma yöneltilen eleştiri ve tepkiler yoksulluk konusuna farklı yaklaşımların ortaya çıkmasında da önemli bir rol oynadığı için bu bölümdeki incelememiz bu yaklaşım ve onun eleştirisi üzerine kurgulanmıştır.

Yoksulluğa ilişkin tanım ve ölçüm sorunlarını incelediğimiz bu bölümden çıkarılabilecek temel sonuç, zor ve karmaşık bir konuyla karşı karşıya olduğumuzdur. Çok sayıda farklı ölçüm yönteminin varlığı, yoksulluk konusunun, ekonomik etkilerinin ötesinde, sosyal ve siyasal ortamla yakından bağlantılı olmasının bir yansıması olarak değerlendirilebilir.

Dar bir yoksulluk tanımından yola çıktığımızda dahi, birçok ölçüm güçlüğüyle karşılaşmamıza karşın, yoksulluk tanımının, nicelleştirilmesi hiç de kolay, hatta mümkün olmayan kıstasların da katılmasıyla alabildiğince genişlediği görülmektedir. Yoksulluğun tanım olarak gelir/tüketim düzeyinin ötesinde, birçok farklı kıstası içerebileceği görüşü, genellikle benimsenmekte ancak eklenecek kıstasların sayısı ve niteliği konusunda henüz kesin bir sonuca varılmadığı anlaşılmaktadır. Bilinen sakıncalarına karşın hesaplamaların, çoğu kez, tek bir gösterge esasına göre yapılıyor olması bu belirsizliği doğrular niteliktedir.

Yoksulluk tanımı içindeki nitel unsurların ağırlığına karşın, ölçüm güçlükleri karşısında sadece nicelleştirilebilen/ölçülebilir kıstaslar üzerinde yoğunlaşılması neyi ölçtüğümüz konusunda haklı kuşkular yaratmaktadır. Nicel kıstaslarla nitel kıstaslar arasındaki bağlantının yönü ve derecesi de her zaman net olarak bilinemediğinden bu kuşkular daha da artmaktadır. Buna benzer sakıncalar birkaç ölçülebilir kıstasın bir araya getirildiği bileşik ölçütler için de söz konusudur. Öte yandan, yoksulluk profilinin, yoksulluk düzeyinde zaman içinde meydana gelen değişikliklerin ve yoksullukla mücadele program-

larının etkisinin belirlenebilmesi hemen her durumda nicel ölçütler gerektirmektedir.

Salt nicelleştirilebilecek ölçütlerin sınırları içinde kalındığında bile, çok çetin veri ve ölçüm sorunları ve kavramsal güçlükler ile karşılaşılmaktadır. Örneğin, ilk bakışta önemsiz görünen gelirin aynî geliri ve devletçe yapılan transferleri kapsayıp kapsamayacağı gibi sorular sonuçları, çoğu kez önemli ölçüde etkileyebilmektedir. Bu nedenle, birçok durumda, iki farklı ölçümden elde edilen sonuçların birbiriyle tümüyle tutarlı olmasını aramaktan çok, bunların aynı genel eğilimleri ve sıralamayı vermesiyle yetinmek zorunda kalabiliriz.

Yoksulluk ölçümü, hemen her aşamada öznel değerlendirmeler gerektirmektedir. Bu durum, yoksulluk ölçümlerinin anahtar kavramı konumundaki yoksulluk çizgisinin belirlenmesi aşamasında had safhaya ulaşmaktadır. Birden fazla yoksulluk çizgisi belirlenerek sonuçların bunlara duyarlılığının sınanması bu aşamadaki öznelliği bir ölçüde azaltabilir ve yoksul kitlenin özelliklerine ilişkin ek ipuçları verebilir.

Yoksulluk, önemli siyasal yansımaları da olan çok yönlü bir kavramdır. Tanım ve ölçümü çok tartışmalı olup analiz dönemi, analiz birimi, eşdeğerlik ölçeği gibi konularda yapılan ve ilk bakışta önemsiz görünen kimi varsayımlar dahi, teknik birer sorun olmanın ötesinde, önemli değer hükümleri içermekte ve sonuçları kayda değer ölçülerde etkilemektedir. Gerek tek bir ülke için ve gerekse de uluslararası düzlemde değişik yerleşim yerleri arasında ve zaman içinde kıyaslamalara olanak sağlayan genel geçer bir yoksulluk tanımı ve ölçütü bulunduğu söylenemez. Uygulamalı yoksulluk araştırmalarında sık sık rastlanan, yoksulluk ölçümünün temelde önemli derecede "keyfilik ve gelişigüzellik" içerdiği,[48] "doğru" bir yoksulluk çizgisinden söz edilemeyeceği ve "birbirinden bağımsız çalışan iki araştırmacının yoksulluk ölçümüyle ilgili olarak aynı sonuca ulaşma olasılığının çok düşük olduğu" (Phipps, 1993: 314) ve "ABD'de kaç kişinin yoksul olduğunu ve bunların kim olduğuna ilişkin duy-

48 Bkz. örneğin, Rao ve Subbarao (1994: 1325), Vandergaag (1991: 344), Hoppe (1991: 148) ve Chen vd. (1994: 363).

duklarınızı kuşkuyla karşılayın" (Schulz, 1991) yolundaki değerlendirmeler bu gözlemi doğrulamaktadır.

Yoksulluğun ölçüm sorun ve yöntemleri, yoksullukla mücadele politikaları ve daha genel anlamda sosyal politika açısından da önemli bir konudur (Phipps, 1993: 313). Bu iki konu arasında güçlü bir karşılıklı etkileşim olduğu söylenebilir. Yoksulluk konusuna karşı ilginin artması, verilerin miktar ve kalitesinin ölçüm yöntemlerinin iyileştirilmesine yol açabilir. Öte yandan, ölçüm konusunda sağlanan gelişme, yoksulluğa yönelik politikaların tasarlanma, uygulanma ve sonuçlarının izlenmesi sürecine katkıda bulunabilir.[49] Bu nedenle, genel geçer yoksulluk kıstasları ve ölçüm yöntemleri aramak yerine, mevcutlar içinde değişik ortamlar için en uygun olanları bulmak zorundayız. Bu bölümdeki incelememiz sonucunda ortaya çıkan aşağıdaki belirleme ve öneriler bu arayış sürecine katkıda bulunabilir.

a) Yoksulluğun tanım ve ölçümünün içinden çıkılmaz derecede çetrefilli bir konu olduğunu söylemek, ölçüm konusunun, özellikle yoksullukla mücadele politikalarının oluşturulması ve izlenmesi açısından önemini yadsımak anlamına gelebilir ve yoksulluk konusunun toplumsal gündemde geri plana itilmesine yol açabilir. Öte yandan, ölçüm sürecinin hemen her aşamasının oldukca önemli ölçüde öznellik taşıması ve bunun birçok durumda kaçınılmaz olması, ölçüm konusundaki çabaların getirisinin her zaman çok yüksek olmadığını göstermektedir. Kaldı ki, yoksulluk, birçok ülkede belirli bölge ve yerleşim yerlerinde ayrıntılı ölçüm çabaları gerektirmeyecek derecede gözler önündedir. Bu çabaların bizi, özellikle AGÜ'de her zaman daha kesin bulgulara ulaştıramaması bir yana, ilginin yoksulluğun nedenleri ve çözüm yollarından giderek teknik ölçüm yöntemlerine kayması tehlikesiyle karşı karşıya bıraktığı söylenebilir. Bu nedenle, özellikle yoksulluk düzeyinde

49 Hindistan'da konuyu inceleyen bir uzmanlar grubu, merkezi hükümetin vergi gelirlerinden eyaletlerin alacağı payın belirlenmesinde yoksulluk oranının bir kıstas olarak kullanılmaması önerisine karşı, "kaynak dağılımı veya planlı müdahale aracı olmasının sona ermesi durumunda yoksulluğun ölçülmesinin temel amacı ortadan kalkmış olacaktır" görüşünü ileri sürmüştür (Kundu, 1994: 1571).

KUTU 3.1

YOKSULLUK ÇİZGİSİ:

Kökeni, İlk Uygulamalar ve Bugüne Yansımaları

Yoksulluk çizgisi kavramının ilk önce 1880'li yıllarda Ingiltere'de Booth tarafından ortaya atıldığı ve daha sonra Rowntree tarafından geliştirilerek, ilk kez, 1899 yılında York kenti için yaptığı çalışmada sistematik olarak kullanıldığı yönünde yaygın bir görüş vardır. Oysa, daha sonra yapılan değerlendirmeler, kavramın, ilk önce, 1870 yılında Ingiltere'de çıkarılan İlkokullar Yasası çerçevesinde ailelerin eğitim harcı ödeme güçlerinin belirlenebilmesi amacıyla il eğitim müdürlükleri tarafından yapılan çalışmalara dayandığını göstermekte ve Booth'un katkılarını da bu öncü çalışmalarla ilişkilendirmektedir. Yoksulluk çizgisi kavramının ilk ortaya çıkışı ve ilk yıllardaki gelişimi, kavrama ilişkin bugünkü tartışmalara ışık tutacak kimi unsurlar taşımaktadır. Bu unsurlar birkaç başlık altında toplanabilir.

a) Londra II Eğitim Müdürü'nün Londra okullarında 400.000 çocuğun eğitim gördüğüne ve her bir velinin durumunun haftadan haftaya değiştiğine dikkat çeken ve bu durumda velilerin ne kadar ödeyebileceklerinin "hiçbir mekanizmayla belirlenemeyeceği" doğrultusundaki görüşleri yoksulluğun dinamik ve ölçülmesi güç bir kavram olduğunun en baştan anlaşıldığını göstermektedir. Yine bu bağlamda, Birmingham II Eğitim Müdürlüğü'nün, ailelerin okul parasından muaf tutulmasında kullanılacak kişi başına haftalık gelir düzeyini belirledikten sonra, bunu, ailelerin "hile yapmasından" korkarak gizli tutması, Londra'da ise, bazı ailelerin 1887 yılında okul harçlarından muaf olabilmek için kira ödemelerini olduğundan fazla göstermiş olabileceklerinin ileri sürülmüş olması, yoksulluk konumuna ilişkin verilerin doğru olarak saptanabilmesine ilişkin kaygıların çok eskiye dayandığına işaret etmektedir.

zaman içinde ortaya çıkan temel eğilimler belirlenmek istendiğinde basit ölçütlere yönelmek, bir kısım bilginin kaybolması pahasına da olsa yararlı olacaktır. Ancak bu durumda, kullanılan verilerin ve ölçüm varsayımlarının açıkça belirtilmesi ve ulaşılan sonuçların diğer nitel ve nicel göstergelere ilişkin veriler ve diğer araştırmaların gözlem ve bulgularıyla desteklenmesi gereklidir.

b) Yoksulluk araştırmalarının temel amacının yoksulluğun

b) Yoksulluk çizgisinin belirlenmesinde gıda harcamalarının tek başına yeterli bir gösterge olmadığı en baştan dikkate alınmış ve daha 1886'da, S. Barnett tarafından Londra için yapılan bir çalışmada, gıda yanında iki küçük odanın kirası, dört çocuk için okul giderleri, yakacak, aydınlatma, giyim vb. temel giderler hesaba katılmıştır. Rowntree'nin 1899 çalışması da, aynı yaklaşımla, "yeterli" beslenmenin asgari maliyeti yanında, gıda dışı temel ihtiyaçlar için gerekli harcamayı da hesaba katmıştır.

c) İlk yoksulluk çalışmalarının yoksulların tektürel bir kitle oluşturmadıklarının farkında olduğu ve yoksulluk ölçümleri açısından hanehalkı özelliklerini önemsediği anlaşılmaktadır. Booth, 1887 yılında, "yoksul" ve "çok yoksul" ayrımı yaparken, Londra Eğitim Müdürlüğü de iki farklı yoksulluk çizgisi belirlemiştir. Bunun gibi, Sheffield Eğitim Müdürlüğü'nün bu amaçla hazırladığı tablolardan birisinin aile büyüklüklerine ilişkin olması, Londra Eğitim Müdürlüğü'nün verilerini kullanan Booth'un 1889 yılında yayımladığı kitapta otuz ailenin beş hafta süreyle yaptığı harcamaların yetişkin erkek eşdeğerliği esasına göre incelenmiş olması ve kullanılan eşdeğerlik ölçeğinde yirmi yaş ve daha büyük erkeklerin 1, on beş ve daha büyük yaştaki bayanların 3/4 ve çocukların da yaşlarıyla orantılı biçimde hesaba katılmış olması hanehalkı büyüklüklerinin ve bileşiminin hesaplamalar açısından öneminin en baştan kavranmış olduğunu göstermektedir.

d) İl Eğitim Müdürlükleri'nin kıstasları kullanılarak yapılan yoksulluk çalışmaları sonucunda Manchester'de 1885 yılında 55.000 yoksul insan olduğu, Londra'da yine bu kıstaslar kullanılarak yoksul kitle içinde dul ve terk edilmiş kadınların önemli bir yer tuttuğu belirlenmiş ve yoksulluk, ailede hastalık, kiraların yüksek olması ve erkeklerin uzun süre işsizliği gibi bugün için de geçerliliği olan etmenlerle ilişkilendirilmiştir.

nedenlerini saptamak ve karşı önlemler geliştirmek olduğu durumlarda nitel kıstaslara ve değerlendirmelere daha büyük gereksinim duyulacağı açıktır. Böylelikle, yoksulların tektürel bir kitle olmadıkları, yoksulluk göstergelerinin değişik yoksul kesimler için farklı yönlerde hareket edebileceği ve gelir bakımından "yoksul" ama toprak sahipliği açısından "zengin", sağlık hizmetlerine erişim açısından yoksul ama eğitim göstergeleri açısından "zengin" hanehalkları (Bryanttokalau, 1995: 112-13) birlikte ve daha iyi gözlenmiş olacaktır. Genel olarak

gelişmiş ülkeler için göreli, AGÜ için ise mutlak yoksulluk yaklaşımının daha uygun olduğu söylenebilir. Öte yandan, gelişmiş ülkelerin yoksulluğun mutlak olarak da yoğun olduğu belirli bölgelerinde mutlak, buna karşılık AGÜ'nün gelişmiş ülke standartlarına yaklaşan bölge ve yerleşim yerlerinde göreli yoksulluk yaklaşımının daha uygun olabileceği göz ardı edilmemeli ve bu seçimde daha esnek bir tutum izlenmelidir. Bunun gibi, zaman zaman açlık tehlikesiyle de karşı karşıya kalan kimi AGÜ için salt gıda harcamaları esasına dayalı yoksulluk çizgileri belirlenirken diğerleri için gıda dışı gereksinimleri de dikkate alan yoksulluk çizgileri belirlenebilir. Yoksulluk profili, hangi ölçütün kullanıldığına bağlı olarak değişebileceğinden (Marnie ve Micklewright, 1994: 410) yoksullukla mücadele programlarının tek bir ölçüt üzerinde yoğunlaşması sakıncalı olabilir. En yoksul AGÜ için bile, nicel ve nitel diğer yoksulluk kıstaslarına ilişkin göstergelerin, verilerin elverdiği ölçüde izlenmesinde büyük yarar vardır. Örneğin, değişik yoksulluk göstergelerinde sağlanan kazanımların demokratik veya otoriter bir siyasal ortamda sağlanmış olmasının önemli refah etkileri olabileceği göz ardı edilmemelidir.

c) Bütün ülke grupları için, belirli yerleşim yerlerinde öznel ve katılımcı yaklaşımla anketler düzenlenmesi ve bunların sonuçlarının nesnel göstergelerle birlikte kullanılması, yerel koşulların daha iyi yansıtılmasını sağlayarak yoksulluğun nasıl ortaya çıktığı ve neden süregeldiği sorularının yanıtlanmasına ve yoksulların kendi konumlarına ilişkin görüşlerinin ve yoksullar arasındaki çeşitliliğin daha iyi anlaşılmasına fırsat verebilir. Öznel ve katılımcı yaklaşımlardan elde edilecek sonuçlar, yoksul sayısını "nesnel" standartlara kıyasla daha yüksek gösterse de, yoksulluğun sadece belirli bir zaman diliminde etkili olan durağan (statik) bir kavram olmadığının, bunun çok ötesinde dinamik unsurlar taşıyan bir süreç olduğunun kavranmasına kuşkusuz katkıda bulunacaktır.

d) Yoksulluk ölçümlerinin başarısı, en başta kapsamlı ve kaliteli veri kaynaklarının varlığına bağlıdır. Bu konudaki eksiklikler, büyük ölçüde yoksulluk ve bölüşüm sorunlarına karşı

uzun yıllar boyunca süregelen ihmalin bir yansımasıdır. Başta yoksulluk, gelir dağılımı, sağlık ve eğitim olmak üzere sosyal göstergelere ilişkin veri bazının uluslararası kuruluşların öncülüğünde ülkeler arasında kıyaslamaya olanak tanıyacak biçimde genişletilmesi ve mevcut çabaların artırılması bu yönde atılacak ilk adım olmalıdır. Varolan veri kaynaklarının büyük bir farkla en iyisini oluşturan hanehalkı gelir ve tüketim harcamaları anketleri, hanehalkı içindeki eşitsizlikleri yakalayabilmek amacıyla yeniden düzenlenmelidir. Öte yandan, bu tür çabaların gösterildiği ve verilerin miktarı ve kalitesi açısından belirli bir başarıya ulaşıldığı Batı Avrupa ülkelerinde bile belirsizliklerin sürüp gitmesi ölçüm konusundaki çabaların kolay semere vermediğine[50] ve bu çabaların değişik yaklaşımlardan ve ölçüm yöntemlerinden yararlanacak biçimde çok yönlü yürütülmesi ve bunun da ötesinde yoksulluk konusundaki kavramsallaştırma güçlüklerini dikkate alması gereğine işaret etmektedir.

50 Örneğin, ortalama hanehalkı geliri, fiyatlar ortalama düzeyi, devletin sağladığı hizmetler ve nakit dışı yardımlar açısından çok büyük benzerlik gösteren Belçika ve Hollanda için hesaplanan yoksulluk standartlarının Hollanda'da daha yüksek olduğu, göreli ve özellikle öznel standartların her iki ülkede de zaman içinde yükseldiği gözlenmiştir. Bkz. Delhausse vd. (1993).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TEMEL YOKSULLUK EĞİLİMLERİ VE YOKSULLUK PROFİLİ

1. Giriş

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, azgelişmiş ülkelerin (AGÜ) uzun dönem ekonomik gelişme eğilimlerinin ve refah düzeyi göstergelerinin topluca değerlendirildiği çalışmaların Morawetz (1977) ile başladığı söylenebilir. Bu çabalar, daha sonraki yıllarda, başta Dünya Bankası olmak üzere çeşitli uluslararası kuruluşlar ve bağımsız araştırmacılar tarafından sürdürülmüştür. Rock (1993), örneğin, Morawetz çalışmasının 1950-75 dönemine ilişkin, genellikle olumlu ve iyimser bulgularını 1975-89 dönemi için güncelleştirmeyi amaçlamış ve büyüme hızlarının önemli ölçüde düştüğü, sosyal göstergelerdeki iyileşmenin yavaşladığı, ülkeler ve ülke grupları arasındaki farkların açıldığı sonucuna ulaşmış ve ülkelerin performansında büyüme öncesi gelir dağılımı ile büyüme sürecinde ekonomik ve siyasal istikrarın ve ekonomi politikalarının önemine işaret etmiştir. Özellikle son yirmi yılda, başta Güney Sahra ve Latin Amerika ülkelerine ilişkin olmak üzere, ülke düzeyinde yapılan yoksulluk araştırmalarının sayısında önemli bir artış olmuştur. Buna koşut olarak son on yılda Dünya Bankası ve UNDP'nin, bu çalışmaların bulgularından da yararlanarak

bu göstergeleri bütün ülkeler için topluca sunma yolunda yoğun çaba harcadıkları ve önemli bir yol katettikleri gözlenmektedir.

Yoksulluğun çeşitli ülkelerde ulaştığı yüksek düzey, Dünya Bankası ve UNDP başta olmak üzere uluslararası kuruluşların yayımladığı toplulaştırılmış verilerin ötesinde, bazıları uluslararası kuruluşların desteğinde olmak üzere, yerel düzeyde yapılmış çalışmaların bulgularından da izlenebilmektedir. Kitabın bu bölümü, değişik ülke ve ülke gruplarının yoksulluk eğilimlerini ve daha genel anlamda temel refah göstergelerini ve ortaya çıkan yoksulluk profilini değişik bağımsız araştırmaların bulguları ve en son yayımlanan uluslararası veriler ışığında incelemeyi ve ulaşılan bulgular arasındaki tutarsızlıklara işaret ederek, bu sonuçlardan, kimi temel eğilimlerin ötesinde kesin sonuçlara ulaşmanın güçlüklerine dikkat çekmeyi amaçlamaktadır. İkinci kesimde, bir önceki bölümde ayrıntılı tartışılan ölçüm ve uluslararası kıyaslama güçlükleri veri alınarak, çeşitli yoksulluk araştırmalarının bulguları değerlendirilmekte ve ulaşılan temel sonuçlar çeşitli ülke ve ülke grupları ve seçilmiş ülkeler için Dünya Bankası ve UNDP kaynaklarından derlediğimiz verilerle birlikte sunulmaktadır. Üçüncü kesimde ise, yoksulluğa ilişkin çeşitli kaynakların yayımladığı veriler arasındaki kimi temel tutarsızlıklar vurgulanmakta ve araştırma sonuçlarını yorumlama güçlükleri tartışılmaktadır. Dördüncü kesimde yoksulluk profiline ilişkin bulgular değerlendirildikten sonra beşinci ve son kesimde bu bölümde ulaştığımız sonuçlar verilmektedir.

2. Ülke ve Ülke Gruplarında Temel Yoksulluk Eğilimleri

Bu kesimde kullanılan veriler değişik ülke çalışmalarının sonuçları yanında seçilmiş yirmi altı ülke için Dünya Bankası ve UNDP kaynaklarından derlenmiştir. Ülkelerin seçiminde, gelişmiş ülkeler yanında, farklı gelişmişlik düzeyindeki azgelişmiş ülkelere ve geçiş ekonomileri olarak adlandırılan eski sos-

yalist ülkelere de yer verilerek dengeli ve bütüncül bir resim çizilmeye çalışılmıştır. Bu bilgilerden çıkardığımız başlıca sonuçlar aşağıda beş ana başlık altında sunulmuştur.

i) Gerek yoksulluk düzeyleri ve gerekse son yıllardaki yoksulluk eğilimleri açısından ülke ve ülke gruplarının deneyimleri kolay genellemelere gidilemeyecek ölçülerde çeşitlilik göstermektedir. Dünyadaki yoksulluğun boyutları ve dünyanın belli başlı bölgeleri arasındaki dağılımı 1987 ve 1998 yılları için Tablo 4-1'de verilmiştir. Tablo'dan, yoksulların ağırlıkla Güney Asya bölgesinde yoğunlaştığı görülmektedir. 1999 yılında dünya toplam nüfusunun sadece % 22.2'sini oluşturan bu bölgenin, toplam yoksul insan sayısı içindeki payı 1987'de % 40.1'den 1998'de % 43.5'e yükselmiş ve her iki yılda da bu bölgenin yoksulluk oranı dünya ortalamasının (1998'de % 24.0) çok üzerine çıkmıştır.[1] Bu durum kuşkusuz, Bangladeş ve özellikle Hindistan gibi büyük nüfuslu ve yoksulluğun yoğun olduğu ülkelerin bu bölgede yer almasıyla ilgilidir. Bu bölge, aynı zamanda, yaşam beklentisi ve okullaşma oranı gibi sosyal göstergeler açısından da AGÜ ortalamasının gerisinde kalmıştır.

1998 yılında, dünyadaki yoksul insanların yaklaşık dörtte birinin yaşadığı Güney Sahra ülkeleri yoksulluk oranı açısından Güney Asya bölgesini de aşmakta ve yaklaşık her iki kişiden birinin yoksul sayıldığı bir görünüm sergilemektedir. Öte yandan, yoksulların 1998 yılında yaklaşık % 30'unun yaşadığı Doğu Asya ve Pasifik ile Latin Amerika ülkelerinde yoksulluk oranının yaklaşık % 15 dolaylarında olduğu görülmektedir. Büyük ölçüde, Çin'de, yoksullukla mücadele konusunda son on, on beş yılda sağlanan başarının bir yansıması olarak Doğu Asya ve Pasifik bölgesinin dünyadaki toplam yoksul insan sayısı içindeki payında ve yoksulluk oranında çok önemli düşüşler görülürken, eski sosyalist ülkelerde serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinde gözlenen yoksulluk artışının bir yan-

1 Çin, hesaplamaların dışında tutulduğunda bu bölgenin toplam yoksulluk içindeki payı daha da artarak, bu iki yılda sırasıyla, % 53.9'a ve % 53.0'a yükselmektedir.

sıması olarak Avrupa ve Orta Asya ülkelerinde her iki oranın da yükseldiği görülmektedir. Öte yandan, ağırlıkla İslâm ülkelerinin yer aldığı Orta Doğu ve Kuzey Afrika bölgesinde yoksulluk oranının diğer ülke gruplarıyla kıyaslanamayacak kadar düşük düzeyde kalması ve 1987 yılında % 4.3'ten 1998'de % 1.9'a düşmesi[2] bu tablodan çıkarılacak diğer temel sonuçlar arasındadır.

Genel eğilimler olarak, kırsal yoksulluk Asya'da, kentsel yoksulluk ise, kentleşme düzeyinin şimdiden çok yüksek oranlara ulaşmış olmasının bir yansıması olarak Latin Amerika'da en yüksek boyutlara ulaşmaktadır. Öte yandan, hızlı kentleşme sonucunda kentsel yoksulluk oranlarının yakın bir gelecekte Asya ve Afrika'da da önemli ölçüde artması beklenebilir.

ii) Yoksulluk göstergelerini geniş ülke grupları çerçevesinde değerlendirmek bu grupları oluşturan ülkeler arasındaki farklılıkları büyük ölçüde gizlemektedir. UNDP'nin geliştirdiği İnsani Yoksulluk Endeksi'ne (İYE-2) göre[3] gelişmiş ülkeler, İsveç, Norveç ve Finlandiya gibi yoksulluk oranının düşük olduğu ülkeler, ABD, İrlanda, İngiltere ve Avustralya gibi özellikle yüksek olduğu ülkelerle, bu iki ucun arasında yer alan Danimarka, Fransa, İtalya ve Almanya gibi ülkeler olmak üzere üç grup altında sınıflandırılabilir. Bu sınıflandırma, medyan gelirin % 50'sinin altındakilerin toplam nüfusa oranı olarak hesaplanan ve daha fazla sayıda (toplam yirmi beş ülke) ülkeye ilişkin verilere ulaşabildiğimiz göreli yoksulluk oranına ve günde on bir dolar bazında hesaplanan ve dokuz ülke için verilen mutlak yoksulluk oranına dayalı yoksulluk verileriyle büyük bir tutarlılık göstermektedir (UNDP, Tablo 4, s. 152).

---

2 Bu durum, akla, en başta dinî unsurları getirmektedir. Bu unsurların yoksulluk oranlarının bu derece düşük olmasındaki katkısını destekleyecek bir bilimsel bulguya bu kitap kapsamındaki incelemelerimizde rastlanmamış olsa da, verilerin çarpıcılığı karşısında bunun ayrıntılı olarak araştırılmaya değer bir ilişki olduğu söylenebilir.

3 Bu bölümde kullanılan UNDP endekslerinin tanımı için bkz. Tablo 3-1.

TABLO 4-1
Dünyanın Değişik Bölgelerinde Yoksulluk, 1987 ve 1998

Bölge	*Yoksul insan sayısı*[a]		*Yoksulluk oranı*[b]	
	1987	*1998*[c]	*1987*	*1998*[c]
D.Asya ve Pasifik	417.5	278.3	26.6	15.3
Çin Hariç	114.1	65.1	23.9	11.3
Avrupa/Orta Asya	1.1	24.0	0.2	5.1
G.Amerika/Karayip	63.7	78.2	15.3	15.6
O.Doğu/ K.Afrika	9.3	5.5	4.3	1.9
Güney Asya	474.4	522.0	44.9	40.0
Güney Sahra	217.2	290.9	46.6	46.3
Toplam	1.183.2	1.198.9	28.3	24.0
Çin Hariç	879.8	985.7	28.5	26.2

a. Günde bir dolardan az gelirle geçinen insan sayısı (milyon).
b. Günde bir dolardan az gelirle geçinenlerin toplam nüfusa oranı (yüzde).
c. İlk sonuçlar.
Kaynak: World Bank (2000: Tablo 1.1, s. 23).

Dünya Bankası tarafından günde bir dolarlık gelir düzeyinin altındaki nüfusun toplam nüfusa oranı olarak hesaplanan yoksulluk oranları (World Bank, 2000: 280-81) açısından, yoksulluğun çok yoğun olduğu Güney Asya bölgesinde, örneğin, Sri Lanka'nın konumunun Hindistan, Pakistan ve Bangladeş ile kıyaslanmayacak kadar iyi olduğu, bunun gibi, Dominik Cumhuriyeti'nin, diğer Orta ve Güney Amerika ülkelerine, Tunus'un da diğer Afrika ülkelerine kıyasla daha olumlu bir görünüm sergilediği görülmektedir.

Ülke deneyimlerini daha ayrıntılı ve sistematik değerlendirmek üzere, seçilmiş yirmi altı ülkenin refah göstergeleri, ulusal yoksulluk çizgisi esasına göre kırsal ve kentsel yoksulluk oranı (Tablo 4-2), iki farklı uluslararası yoksulluk çizgisi esasına göre yoksulluk oranı ve yoksulluk açığı (Tablo 4-3), gelir dışı refah göstergeleri (Tablo 4-4) ve insani gelişme endeksi ve onu oluşturan kıstaslara ilişkin temel göstergeler (Tablo 4-5) olmak üzere dört ayrı tablo halinde aşağıda verilmiştir.

Ulusal verilerden çıkarak kesin uluslararası kıyaslamalar yapma güçlüklerine karşın, seçilmiş ülkeler için ulusal düzeyde belirlenen yoksulluk çizgilerine ve değişik yıllarda yapılan anketlerden çıkan verilere dayanarak hesaplanan yoksulluk oranları

temel eğilimlerin kaba bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Yoksulluk oranlarının ülkeler arasında, Çin'de % 6'dan Zambiya'da % 68'e kadar uzanan çok büyük farklılıklar gösterdiği ve kırsal yoksulluğun, sadece düşük gelirli ülkelerde değil, kentleşme oranı gelişmiş ülke düzeyine yaklaşan Brezilya gibi ülkelerde dahi yüksek oranlara ulaştığı görülmektedir (Tablo 4-2).

TABLO 4-2
Ulusal Yoksulluk Çizgilerine Göre Seçilmiş Ülkelerde Yoksulluk Oranı

		Yoksulluk çizgisi altında kalan nüfus (%)		
Ülke	*Anket yılı*	*Kırsal*	*Kentsel*	*Ulusal*
Cezayir	1995	30.3	14.7	22.6
Bangladeş	1995-96	39.8	14.3	35.6
Brezilya	1990	32.6	13.1	17.4
Şili	1994	...	...	20.5
Çin	1996	4.6	*1_2*	4.6
Mısır	1995-96	23.3	22.5	22.9
Gana	1992	34.3	26.7	31.4
Hindistan	1994	36.7	30.5	35.0
Endonezya	1998	22.0	17.8	20.3
Kenya	1992	46.4	29.3	42.0
Malezya	1989	...	...	15.5
Pakistan	1991	36.9	28.0	34.0
Rusya Fd.	1994	...	...	30.9
Sri Lanka	1990-91	38.1	28.4	35.3
Tanzanya	1991	...	...	51.1
Zambiya	1991	88.0	46.0	68.0

Kaynak: World Bank (2000: Tablo 4, s. 280-81).

Günde bir dolar ve günde iki dolar olarak belirlenen uluslararası yoksulluk çizgilerine dayanan yoksulluk oranları ve her iki yoksulluk çizgisine göre hesaplanan yoksulluk açığına ilişkin veriler de ülkeler arasındaki büyük farklılıkları doğrulamakta ve yoksulluk oranının (bir dolarlık yoksulluk çizgisine göre) % 2'nin altında olduğu Cezayir, G. Kore ve Portekiz bir yana bırakılacak olursa, Türkiye'de % 2.4'ten, Hindistan'da % 44.2'ye ve Zambiya'da % 72.6'ya varan büyük bir çeşitlilik gösterdiğini ortaya koymaktadır (Tablo 4-3).

Uluslararası yoksulluk çizgisi günde iki dolara yükseltildiğinde, yoksulluğun çok daha yüksek oranlara sıçraması, bu oranın yoksulluk çizgisine duyarlılığını, diğer bir deyişle bir dolarlık yoksulluk çizgisinin civarında önemli bir yığılma ol-

duğunu göstermektedir. İki dolarlık yoksulluk çizgisi bazında yoksulluk oranının Pakistan'da % 84.7, Hindistan'da % 86.2 ve Zambiya'da % 91.7'ye ulaşarak nüfusun tamamına yakın bir kısmını kapsaması durumun ciddiyetine işaret etmektedir. Öte yandan, Rusya'da yoksulluk oranının günde bir dolarlık yoksulluk çizgisine göre % 7.1'e, günde iki dolarlık yoksulluk çizgisine göre ise % 25.1'e ulaşması bu ülkenin yoksulluk durumunun, kimi AGÜ'ye benzer bir biçimde, kaygı verici boyutlara ulaştığını göstermektedir (Tablo 4-3).

Yoksulluk açığının ise, bir dolarlık yoksulluk çizgisine göre Zambiya dışında kalan ülkelerde % 10'un altında ve çok düşük oranlarda kaldığı, iki dolarlık yoksulluk çizgisine göre ise ülkeler arasında çok daha büyük değişkenlik göstererek Güney Kore ve Portekiz'de % 0.5'in altına, Türkiye ve Şili'de ise sırasıyla % 5.0 ve % 5.9'a, diğer uçta ise Bangladeş'te % 31.8'e ve Zambiya'da % 61.2'ye ulaştığı görülmektedir (Tablo 4-3).

TABLO 4-3
Uluslararası Yoksulluk Çizgisine Göre Seçilmiş Ülkelerde Yoksulluk Oranı ve Yoksulluk Açığı

		Yoksulluk oranı		*Yoksulluk açığı*	
Ülke	*Anket yılı*	*Günde 1 dolar (%)*	*Günde 2 dolar (%)*	*Günde 1 dolar (%)*	*Günde 2 dolar (%)*
Cezayir	1995	**	15.1	*	3.6
Bangladeş	1996	29.1	77.8	5.9	31.8
Brezilya	1997	5.1	17.4	1.3	6.3
Şili	1994	4.2	20.3	0.7	5.9
Çin	1998	18.5	53.7	4.2	21.0
Mısır	1995	3.1	52.7	0.3	11.4
Hindistan	1997	44.2	86.2	12.0	41.4
Endonezya	1999	15.2	66.1	2.5	22.6
Kenya	1994	26.5	62.3	9.0	27.5
G. Kore	1993	**	**	*	*
Pakistan	1996	31.0	84.7	6.2	35.0
Portekiz	1994	**	**	*	*
Rusya Fd.	1998	7.1	25.1	1.4	8.7
Sri Lanka	1995	6.6	45.4	1.0	13.5
Tanzanya	1993	19.9	59.7	4.8	23.0
Türkiye	1994	2.4	18.0	0.5	5.0
Zambiya	1996	72.6	91.7	37.7	61.2

(*) % 0.5'den az.
(**) % 2.0'dan az.
Kaynak: World Bank (2001: Tablo 4, s. 280-81).

Beş yaşından küçük çocuklar arasında kötü beslenme ve ölüm oranları ve kaliteli su kaynaklarına erişim oranı gibi göstergelere ilişkin verilerden bunların gelişmiş ülkelerde sorun olmaktan çıktığı, G.Kore, Malezya ve Şili gibi ülkelerin gelişmiş ülke düzeyine çok yaklaştıkları, buna karşılık kötü beslenme oranının Bangladeş, Endonezya, Sri Lanka gibi ülkelerde, çocuk ölüm oranlarının, özellikle Zambiya, Tanzanya, Kenya ve Gana'da çok yüksek boyutlara ulaştığı, Pakistan ve Bangladeş gibi ülkelerin ise her iki gösterge açısından da çok yüksek oranlarla karşı karşıya kaldığı gözlenmektedir (Tablo 4-4). Öte yandan, Zambiya, Sri Lanka ve Tanzanya gibi ülkelerde toplam nüfusun yarısından fazla bir kısmının kaliteli sudan yoksun olduğu, Mısır ve Brezilya gibi görece gelişmiş AGÜ'de bile bu oranın nüfusun sırasıyla % 36 ve % 28'ine ulaştığı görülmektedir.

Öte yandan, yine UNDP tarafından verilen toplumsal cinsiyet bazında gelişmişlik endeksine göre ülkelerin sıralaması, G. Kore ve Şili'nin bu açıdan da diğer AGÜ'ye kıyasla iyi ve gelişmiş ülke düzeyine yaklaşan konumları bir yana bırakılacak olursa, ülkelerin genel gelişmişlik düzeyleriyle büyük bir tutarlılık göstermektedir (Tablo 4-4).

UNDP'nin İnsani Gelişme Endeksi (İGE)'nin hesaplanmasında kullanılan yaşam kalitesi göstergelerine ve İGE'ye ilişkin olarak seçilmiş ülkeler için Tablo 4-5'de verilen veriler, bunların, beklenildiği üzere, gelişmiş ülkelerde çok yüksek düzeylere ulaştığını göstermektedir. Öte yandan, İGE açısından, gelişmiş ülkeler arasında, düşük derecede de olsa kayda değer farklılıklar olduğu görülmektedir. Örneğin, bu endeks, Fransa'da 0.924 ile İsveç ve Avustralya'da 0.936 arasında değişmektedir. Ayrıca, gelişmiş ülkelerde dahi, yaşam beklentisinin (yıl olarak) ABD'de 76.8'den Japonya'da 80.8'e, bileşik okullaşma oranının Japonya'da % 82'den Avustralya'da % 116'ya, satın alma gücü paritesine göre hesaplanan kişi başına milli gelirin İsveç'te 22.636 dolardan ABD'de 31.872 dolara uzanan önemli farklılıklar gösterdiği ve diğer bileşik endeksler gibi, İKE'nin de bu farklılıkları yansıtma konusunda yetersiz kaldığı görülmektedir.

TABLO 4-4
Seçilmiş Ülkelerde Gelir Dışı Refah Göstergeleri

Ülke	*Çocuk kötü beslenme oranı**	*Çocuk ölüm oranı+*	*Toplumsal cinsiyet bazında gelişme endeks sırası++*	*Kaliteli suya erişim oranı***
	1992-98	*1998*	*1999*	*1990-96*
Avustralya	0	6	2	99
Cezayir	13	40	91	...
Bangladeş	56	96	121	84
Brezilya	6	40	64	72
Şili	1	12	39	85
Çin	16	36	76	90
Çek Cum.	1	6	32	...
Mısır	12	59	97	64
Gana	27	96	108	56
Yunanistan	...	8	24	...
Hindistan	...	83	105	81
Endonezya	34	52	92	62
Japonya	...	5	11	96
Kenya	23	124	112	53
G.Kore	...	11	29	83
Malezya	20	12	55	89
Pakistan	38	120	117	60
Portekiz	...	8	28	82
Rusya Fd.	3	20	52	...
Sri Lanka	38	18	70	46
İsveç	...	5	5	...
Tanzanya	31	136	124	49
Türkiye	10	42	71	...
Fransa	...	5	10	100
ABD	1	...	4	...
Zambiya	24	192	127	43

(*) Beş yaşından küçük çocuklar içinde yüzde pay.
(+) Beş yaşından küçük çocuklar için, 1000 kişi içinde
(++) 162 ülke içinde ülkenin sırası
(**) Bu olanaktan yararlananların toplam nüfusa yüzde oranı
Kaynak: 1. ve 2. Kolonlar: World Bank (2000: Tablo 2, s. 276-77), 3. Kolon UNDP (2001: Tablo 21: 210-13), 4. Kolon: World Bank (2000: Tablo 7, s. 286-87).

Bu farklılıkların AGÜ arasında çok daha büyük boyutlara ulaştığı görülmektedir. Yaşam beklentisinin Zambiya'da 41 ve Kenya'da 51.3 yıldan G.Kore'de 74.7 ve Şili'de 75.2'ye, okuryazarlık oranının Bangladeş'te % 40.8 ve Pakistan'da % 45'ten, Sri Lanka'da % 91.4 ve Şili'de % 95.6'ya, bileşik okullaşma oranının ise, Tanzanya'da % 32 ve Bangladeş'te % 37'den Brezilya'da % 80, Şili'de % 78 ve G.Kore'de % 90'a varan geniş bir

aralık oluşturduğu görülmektedir. Satın alma gücü paritesine göre kişi başına milli gelir de, Tanzanya'da 501 ve Zambiya'da 756 dolardan, Brezilya'da 7.037 ve Malezya'da 8.209 dolara uzanan çok büyük farklılıklar göstermektedir. Bunların bir yansıması olarak İGE de, azgelişmiş ülkeler arasında gelişmiş ülkelerle kıyaslanamayacak kadar büyük farklılıklar göstermekte ve Zambiya'da 0.427 ve Tanzanya'da 0.436'dan Şili'de 0.825 ve G.Kore'de 0.875 arasında değişmektedir.

TABLO 4-5
Seçilmiş Ülkelerde Değişik Refah Göstergeleri ve İnsani Gelişme Endeksi, 1999

Ülke	Doğumda yaşam beklentisi*	Okur-yazarlık oranı (%)+	Okullaşma oranı** (%)	Kişi başına gelir++, dolar	İnsani kalkınma endeksi
Avustralya	78.8	...	116	24.574	0.936
Cezayir	69.3	66.6	72	5.063	0.693
Bangladeş	58.9	40.8	37	1.483	0.470
Brezilya	67.5	84.9	80	7.037	0.750
Şili	75.2	95.6	78	8.652	0.825
Çin	70.2	83.5	73	3.617	0.718
Çek Cum.	74.7	...	70	13.018	0.844
Mısır	66.9	54.6	76	3.420	0.635
Gana	56.6	70.3	42	1.881	0.542
Yunanistan	78.1	97.1	81	15.414	0.881
Hindistan	62.9	56.5	56	2.248	0.571
Endonezya	65.8	86.3	65	2.587	0.667
Japonya	80.8	...	82	24.898	0.928
Kenya	51.3	81.5	51	1.022	0.514
G.Kore	74.7	97.6	90	15.712	0.875
Malezya	72.2	87.0	66	8.209	0.774
Pakistan	59.6	45.0	40	1.834	0.498
Portekiz	75.5	91.9	96	16.064	0.874
Rusya Fd.	66.1	99.5	78	7.473	0.775
Sri Lanka	71.9	91.4	70	3.279	0.735
İsveç	79.6	...	101	22.636	0.936
Tanzanya	51.1	74.7	32	501	0.436
Türkiye	69.5	84.6	62	6.380	0.735
Fransa	78.4	...	94	22.897	0.924
ABD	76.8	...	95	31.872	0.934
Zambiya	41	77.2	49	756	0.427

(*) Doğumda.
(+) Yetişkinler (15 ve daha yukarı yaşlar) için.
(**) İlk, orta ve yüksek öğretim için bileşik oran.
(++) Satın alma gücü paritesine göre.
Kaynak: UNDP (2001: Tablo 1, s. 141-44).

iii) Ülkelerin içine bakıldığında da, değişik bölgeler ve yerleşim yerleri arasında benzer bir çeşitlilik gözlenmektedir. Birçok AGÜ'de, kimi bölgelerin yoksulluk ve diğer sosyal göstergeler açısından gelişmiş ülke düzeyine yaklaştığı, diğer bazı yerleşim yerlerinin ise kitlesel mutlak yoksullukla karşı karşıya olduğu görülmektedir. Örneğin, Brezilya'nın kuzey ve kuzeydoğusu, Çin'in batısı yoksulluğun belirgin biçimde daha yüksek olduğu bölgeler olarak ön plana çıkmaktadır.[4] Hindistan'da da, mutlak yoksulluğun yoğun olarak yaşandığı diğer birçok eyaletin aksine, Karela eyaletinin bu açıdan gelişmiş ülke düzeyine yaklaştığı gözlenmektedir. Bunun gibi, UNDP'nin geliştirdiği İnsani Yoksulluk Endeksi'ne (İYE-1) göre, yoksulluk İran'da, Sistan ve Belucistan'da Tahran'daki düzeyin dört katma, Namibya'da San dili konuşanların yoksulluk oranının İngilizce konuşanlarınkinin dokuz katına ulaştığı görülmektedir (UNDP; 2001: 15).

Buna benzer eğilimlerin, aynı ölçülerde olmasa da, gelişmiş ülkelerde de görülmesi dünyaya hâkim olan eşitsiz gelişme biçiminin bir yansıması olarak değerlendirilmelidir. Hemen hemen bütün temel konularda uzun bir süredir ortak uygulamalar ve yakın işbirliği içinde olan Avrupa Birliği'nde bile, bir uçta, yoksulluk oranının % 6-7 düzeyinde kaldığı Belçika, Hollanda ve Lüksemburg ile diğer uçta, bu oranın en az iki katına ulaştığı İrlanda ve Yunanistan bir arada bulunmaktadır (Muffels ve Yfantopoulos, 1993: 247).[5] ABD'de, insani yoksulluk oranı, 1999 yılında Arkansas eyaletinde, Wisconsin'in iki katından fazla bir düzeye ulaştı (UNDP; 2001: 15). Bunun gibi, İtalya'nın güneyi, İngiltere'nin kuzeydoğusu yoksulluğun yo-

4 SSCB'de de yoksulluk oranları, sosyalizm uygulamasına karşın, 1989 yılında, Baltık Cumhuriyetleri'nde % 2'den, Orta Asya Cumhuriyetleri'nde nüfusun üçte biriyle yarısı arasında değişen geniş bir yelpaze oluşturmaktaydı (Gustafsson ve Nivorozhkina, 1996: 323). Bunun gibi, kişi başına ulusal gelir, Çin'in kıyı bölgelerinde, nüfusun üçte ikisinin yaşadığı iç bölgelerindeki düzeyin iki katını aşmıştır (UNCTAD, 2000: 18).

5 Bir çalışma, AB ülkelerini şiddetli yoksulluk (İrlanda ve İngiltere), ılımlı yoksulluk (İtalya, Fransa ve Danimarka) ve düşük yoksulluk (Hollanda, Belçika ve Almanya) ülkeleri olmak üzere üç gruba ayırmaktadır (Phipps, 1993: 315).

ğun olduğu bölgeler olarak ön plana çıkmaktadır. Bunun gibi, gelişmiş ülkeler içinde en yüksek yoksulluk oranına sahip olan ABD'de iki milyondan fazla insanın, yoksulluk oranının % 40'ı aştığı yoğunlaşmış kentsel yoksulluk alanlarında, Kanada'daki yoksul insanların yarısından fazlasının ise toplam nüfusun sadece dörtte birinin yaşadığı Quebec'te yoğunlaşması (Hajnal, 1995: 498, 516), yerleşim yerleri arasındaki yoksulluk oranı farklılıklarının gelişmiş ülkeler için de bir sorun oluşturduğunu göstermektedir.

iv) Bir önceki bölümde de belirtildiği gibi, değişik zaman dilimlerine ilişkin kıyaslanabilir anket verilerine pek az ülke için ulaşılabilmesi, değişik ülke ve ülke gruplarının yoksulluk oranlarının zaman içinde izlenmesini güçleştirmektedir. Yoksulluk oranlarına ilişkin eğilimlerin ülkeden ülkeye ve zaman içinde de kısa süreler içinde dahi, önemli değişiklikler göstermesi ve hatta tersine dönmesi bu güçlükleri daha da artırmaktadır. Örneğin, yoksulluk oranlarının 1980'li yıllarda, ınakroekonomik göstergeleri hızla kötüleşen Latin Amerika ve Güney Sahra ve bir ölçüde de Orta Amerika ülkelerinde önemli ölçüde arttığı,[6] Asya ülkelerinde ise düştüğü görülmektedir.

Ülke grupları arasında olduğu gibi, değişik ülkeler arasında da yoksulluk eğilimleri açısından önemli farklılıklar gözlenmiştir. Latin Amerika'daki olumsuz genel eğilime karşın, Kolombiya'da da yoksulluk, gerek gelir gerek temel ihtiyaçların karşılanmasına ilişkin göstergeler açısından önemli ölçüde geriledi (Gilbert, 1997: 30). Bunun gibi, Asya ülkeleri arasında da yoksulluk oranındaki düşüş, Endonezya ve Çin'de Hindis-

6 Kişi başına gelir Latin Amerika ülkelerinde, 1980'li yıllarda % 9'a yaklaşan bir oranda düşerek, Şili ve Kolombiya dışında kalan hemen hemen bütün ülkelerde, 1990 yılında 1980'deki düzeyinin altına geriledi. Bu düşüşten değişik ülkeler farklı oranlarda etkilendi; düşme oranı, Brezilya'da % 5 dolayında kalırken Arjantin'de % 22'ye ulaştı (Boron ve Torres, 1996: 102). Yoksulluk oranı, Latin Amerika ülkelerinde 1970'li yıllarda % 40'tan % 35'e düştükten sonra, 1980'li yıllarda önemli bir artış gösterdi (Delarrocha, 1995: 25). Orta Amerika ülkelerinin beslenme düzeyleri de 1980'li yılların sonunda, 1970 yılında ulaşılan düzeyin altında kaldı (Stonich, 1992: 386).

tan'a kıyasla çok daha hızlı oldu. Yoksul insan sayısı Hindistan'da 1970-71'de 300 milyondan 1980'li yılların sonunda 340 milyona yükselirken (Nolan, 1993: 1370) Çin'de uygulanan ekonomik reformlar ve kırsal gelişme programlarının etkisiyle hızla geriledi ve 1980'lerin başındaki 250 milyonluk düzeyinden 1985'te 110-125 milyon dolaylarına, 1995'te ise 80 milyona düştü (Guan, 1995: 218). Benzer bir siyasal yapıda ve uzun sayılabilecek bir zaman diliminde Küba'da da nüfusun en yoksul beşte birlik kısmının ulusal gelirden aldığı pay 1953-86 döneminde % 2.1'den % 11.2'ye yükselirken en yüksek gelirli % 10'luk kısmın payı % 38.8'den % 20.1'e geriledi (Cardoso ve Helwege, 1992: 33).

Yoksulluk oranı, bazı ülkelerde daha istikrarlı bir görünüm sergilerken diğer bazı ülkelerde kısa dönemde bile önemli ölçüde dalgalandı. Örneğin, yoksulluk oranı, Polonya'da 1981'de % 9'dan 1984'te % 30'a (Szulc, 1995: 197), Brezilya'da 1980'de % 22'den 1983'te % 27'ye sıçradı (Fields, 1992: 64). SSCB'de "asgari gıda sepeti"nin maliyeti 1989-Nisan 1992 arasında 30 kat artarken gelirler sadece 17 kat arttı (Gustafsson ve Nivorozhkina, 1996: 323). 1997-98 döneminde yaşanan Asya krizi sonucunda da bölge ülkelerinin yoksulluk oranlarında kısa sürede önemli artışlar görüldü (UNCTAD, 2000: VII). Öte yandan, Java'nın kırsal kesimlerinde yoksulluk oranı, 1984-90 döneminde % 23.7'den % 12.6'ya düştü (Mason, 1997: 67).

v) Yoksulluk çalışmalarına dayanarak yapılabilecek bir diğer gözlem, farklı sosyal göstergelerin değişik ülkelerde ve zaman içinde farklı derecelerde ve hatta yönde bir eğilim göstermesidir. Örneğin, Hindistan, diğer sosyal göstergelere kıyasla doğumda yaşam beklentisi ve ilkokulda okullaşma oranı açısından daha büyük bir gelişme göstermiştir (Ninan, 1994: 1545). Bunun gibi, Brezilya, Kosta Rika ve Meksika arasında bebek ölümleri, doğumda yaşam beklentisi ve ilk ve orta eğitimde okullaşma oranı açısından yapılan bir kıyaslama, Brezilya'da her üç göstergede de iyileşme, Meksika'da ilköğretim okullaşma oranı dışındaki göstergelerde iyileşme, Kosta Rika'da ise,

bebek ölüm oranındaki artış ve okullaşma oranlarında düşmeye karşılık yaşam beklentisinde artış olduğunu göstermiştir (Fields, 1992: 70). Güney Sahra ülkelerinde 1975-89 döneminde bebek ölüm oranları düşerken, ilköğretim okullaşma oranlarının önce artıp sonra düşmesi de (Rock, 1989) bu göstergeler arasındaki farklı eğilimlerin ve zaman içindeki dalgalanmaların bir başka örneğini oluşturmaktadır.

Ekonomik ve sosyal yoksulluk göstergeleri arasındaki bağlantının da zayıf ve hatta bazı durumlarda aksi yönde olduğu görülmektedir. Ülkelerin kişi başına gelir düzeylerine göre sıralamasının İnsani Gelişme Endeksi'ne (İGE) göre sıralamasından önemli ölçüde farklı bir görünüm sergilemesi, ülkelerin insani gelişme açısından durumlarını iyileştirebilmek için yüksek bir gelir düzeyine erişmelerinin şart olmadığını göstermektedir. UNDP (2001: 13).

Latin Amerika ve Güney Sahra ülkelerinde 1980'li yıllar boyunca süregelen olumsuz makroekonomik koşullara ve gelir/harcama bazında artan yoksulluğa karşın sağlık ve eğitim göstergelerindeki uzun dönem iyileşme eğilimlerinin sürmüş olması ve Güney Asya'da da sosyal göstergelerdeki iyileşmelerin gelir/harcama bazındaki yoksulluk göstergelerinin önünde gitmiş olması da bu gözlemi doğrulamaktadır. Öte yandan, bu göstergelerin birlikte hareket ettiği birçok ülke de vardır. Örneğin, Hindistan, Bangladeş ve Pakistan'ın yoksulluk oranlarının yüksek, İGE sıralamalarının ise düşük olduğu görülmektedir (Tablo 4-2, 4-3 ve 4-5).

3. Araştırma Bulgularını Yorumlama Güçlükleri

Yoksulluk araştırmalarının en belirgin özelliklerinden birisi, sonuçların seçilen araştırma yöntemine çok büyük ölçüde duyarlı olması ve buna bağlı olarak bazen aynı ülke ve döneme ilişkin bulgular arasında bile büyük farklılıklar olmasıdır. Yoksulluk kıstası (gelir/tüketim harcamaları vd.), analiz birimi, yoksulluk çizgisinin belirlenmesinde benimsenen yaklaşım, analiz dönemi, yoksulluk endeksi ve eşdeğerlik ölçeği seçimi,

gerek gelişmiş gerek azgelişmiş ülkelere ilişkin sonuçları önemli ölçüde etkilemektedir.

Birbirine çeşitli açılardan büyük benzerlikler gösteren ve verilerin miktar ve kalite açısından görece iyi olduğu Batı Avrupa ülkelerine ilişkin çalışmalardan dahi her zaman kesin ve birbiriyle kıyaslanabilir sonuçlara ulaşmak mümkün olamamaktadır. Örneğin, bir çalışmada, incelenen üç ülkeden Fransa ve Almanya için yoksulluk çizgisi ulusal gelir ortalamasının % 50'si, İngiltere için ise medyan gelirin % 50'si olarak alınmış ve bu üç ülke için sırasıyla 1985, 1984-85 ve 1983 yıllarına ait veriler kullanılarak yoksulluk oranları, yine sırasıyla, % 9.2, % 7.0 ve % 10.9 olarak hesaplanmıştır. Her üç ülkede de analiz birimi olarak hanehalkı kullanılmasına karşılık İngiltere'de gelirin haftalık, diğer iki ülkede yıllık olarak değerlendirilmiş olması, eşdeğerlik ölçekleri arasındaki farklılık ve incelenen dönemler arasındaki uyumsuzluk, bu üç ülke için anlamlı bir kıyaslama yapmayı ve ülkeleri yoksulluk oranlarına göre sıralamayı olanaksız kılmıştır (Atkinson, 1991: 16). Bunun gibi, yoksulluğa ilişkin verilerin ayrıntılı olarak yayımlandığı ABD'de bile "underclass" tahminleri büyük farklılık göstermekte ve yarım milyonla iki milyon arasında değişmektedir (Oyen, 1992: 620).[7]

Yoksulluk düzeyi, hangi yoksulluk yaklaşımının esas alındığına bağlı olarak da kaçınılmaz olarak çok farklı sonuçlar vermektedir. Örneğin, gelişmiş ülkeler için yapılan bir çalışma, mutlak ve göreli yaklaşımlardan hangisinin seçildiğine bağlı olarak ülkelerin yoksulluk oranlarına göre sıralamasının önemli ölçüde değiştiğini göstermiştir (Blackburn, 1994: 371). Yunanistan için yapılan bir çalışmada da, 1974-1982 döneminde mutlak yoksulluğun düştüğü ve birçok sosyoekonomik grup için sorun olmaktan çıktığı, buna karşılık göreli yoksulluk oranının aynı dönemde % 22.7'ye ulaştığı sonucuna varılmıştır (Tsakloglou, 1990: 396). Latin Amerika ülkelerine ilişkin olarak da, mutlak yoksulluğun kentsel alanlarda, göreli

7 Bir başka gözlemci, (Mead, 1991: 6), bu durumdaki insan sayısına ilişkin tahminlerin sekiz milyona kadar çıktığını ileri sürmektedir.

yoksulluğun ise kırsal alanlarda daha yüksek olduğu görülmüştür (Delarrocha, 1995: 27).

Öznel yoksulluk yaklaşımından elde edilen sonuçlar diğer yaklaşımlardan elde edilen sonuçlara kıyasla genellikle daha yüksek çıkmakta ve ülkeden ülkeye önemli farklılıklar göstermektedir. Örneğin, ABD'de yoksulluk oranı, bir çalışmada mutlak yaklaşıma göre % 14'ten, öznel yaklaşıma göre % 42.2'ye sıçramaktadır (Phipps, 1993: 316). Katalonya'da yoksulluk oranı, yoksulluk çizgisi AB standartına (kullanılabilir gelirin % 50'si) göre belirlendiğinde % 15, iki ayrı öznel yönteme göre ise birbirinden de kayda değer ölçülerde farklı olarak % 31 ve % 37 olarak hesaplanmıştır (Janiti, 1996: 238). Aynı şekilde, Norveç ve İngiltere için, öznel yaklaşımdan başka yaklaşımlara geçildiğinde yoksulluk oranları önemli ölçüde düşmekte, ülkelerin yoksulluk oranı sıralaması ve yoksulluk profili önemli ölçüde değişmekte ve örneğin, Norveç'te yaşlıların toplam yoksul nüfus içindeki payı önemli ölçüde azalmaktadır (Atkinson, 1991: 16). Seçilmiş AB ülkeleri için yapılan bir başka çalışmada da, göreli ve öznel yaklaşımların birbiriyle tutarlı olmadıkları ve hatta temel eğilimler açısından dahi birbirine zıt sonuçlara ulaştıkları görülmekte ve bu farklılıklar, sosyal ve ekonomik etmenlerden çok yöntemsel sorunlarla ilişkilendirilmektedir (Vandenbosch vd., 1993: 235-47).

Yoksulluğa ilişkin sonuçların yoksulluk çizgisine de son derece duyarlı oldukları ve gerek mutlak ve gerekse göreli yoksulluk çizgilerinin biraz aşağıda veya yukarıda belirlenmesinin yoksul insan sayısında ve yoksulluk oranında, önemli değişikliklere yol açtığı gözlenmektedir (Friedmann, 1996: 162). Dünya Bankası'nın 1990 Dünya Kalkınma Raporu'ndaki verilere göre, dünyadaki yoksulluk oranı, yoksulluk çizgisi kişi başına günde bir dolar (yılda 360 dolar) olarak belirlendiğinde % 33 iken bu çizgi yılda 275 dolara çekildiğinde % 18'e düşmektedir (Stren, 1992: 534). Bunun gibi, 86 azgelişmiş ülkeyi kapsayan bir çalışmada, kafa sayım oranının, belirlenen yoksulluk çizgisinin düzeyine bağlı olarak, düşük yoksulluk çizgisi kullanıldığında % 15-25 ile yüksek yoksulluk çizgisi kulla-

nıldığında % 28-39 arasında değiştiği gözlenmiştir. Aynı çalışmada, yoksulluk oranının en yüksek olduğu iki ülke grubu, yüksek çizgiye göre, sırasıyla Güney Asya ve Güney Sahra iken düşük yoksulluk çizgisinde bu sıralamanın tersine döndüğü görülmüştür (Ravallion vd., 1991: 345). Öte yandan, Sovyetler Birliği'nde asgari ücret, 1970-90 döneminde aylık 70 ruble düzeyinde sabit kalmış ve nüfusun yarısına yakın bir kısmı, kişi başına aylık 75 ruble dolaylarında bir tüketim düzeyindeyken, ayda kişi başına 75 ruble olarak belirlenen yoksulluk çizgisi, sadece 43 milyon insanın yoksul olduğu sonucuna varmış ve bunun hemen üzerinde kümelenmiş önemli bir kesimin varlığını göz ardı etmiştir (Ahmad, 1992: 96, 98).

Yoksulluk eğilimlerinin belirlenmesinde karşılaşılan bir diğer güçlük, kimlerin yoksul olduğunu saptamanın ötesinde, yoksulların, yoksulluk dereceleri belirlenmek istendiğinde ortaya çıkmakta ve yoksulluk oranı ve şiddetine ilişkin ölçümlerin farklı eğilimler göstermesinden kaynaklanmaktadır. Örneğin, Sudan'da, 1967-68 ve 1978-80 dönemleri arasında yoksulluk çizgisinin altındaki insanların toplam nüfusa oranı artarken yoksulluğun şiddetinin gelir dağılımındaki iyileşme nedeniyle düştüğü gözlenmiştir (Farah ve Sampath, 1995: 154). Öte yandan, birçok yoksulluk araştırmasında olduğu gibi, yoksullar üzerinde tektürel bir grupmuşçasına odaklanmak, yoksulların çoğunun durumu iyileşirken bir kısmının durumunun kötüleşebileceği olasılığının göz ardı edilmesine yol açmaktadır. Örneğin, Tanzanya, Nijer ve Kenya'da yoksulluk oranı ülke genelinde düşerken "en yoksul" kesimin reel harcamaları da önemli ölçüde düşmüş, Tanzanya'da nüfusun en yoksul % 10'luk kesiminin durumu, 1991 yılında 1983 yılına kıyasla daha da kötüleşmiştir (Demery ve Squire, 1996: 44).

Yoksulluk araştırmalarında sık sık rastlanan bu tür tutarsızlık örneklerini daha da artırmak mümkündür. Fiji'de, düşük gelirli ailelerin toplam harcamaları içinde gıda harcamalarının payı, aynı yıl yapılan iki ayrı çalışmada % 56 ve % 67 olarak hesaplanmıştır (Bryanttokalau, 1995: 124). Endonezya'da aynı beslenme normu ve aynı anket sonuçları kullanılmasına kar-

şın yoksulluk çizgisinin belirlenme yöntemindeki bir değişiklik illerin yoksulluk sıralamasının çok büyük ölçüde değişmesine yol açmıştır (Ravallion, 1996b: 1334). Yine Endonezya bağlamında, iki kesim arasında gıda maliyetleri arasındaki farkın sadece % 12 dolaylarında olmasına karşın, kentsel yoksulluk çizgisinin kırsal yoksulluk çizgisinden % 55 oranında daha yüksek belirlenmesi, sonuçlarda iki kesim arasındaki yoksulluk oranı sıralamasını ters yüz edecek kadar önemli bir farklılık yaratmıştır (Bidani ve Ravallion, 1993: 63).

Göreli yoksulluk çizgileri esasına göre gelişmiş ülkeler için yapılan çalışmalar da "tanımlardaki küçük değişikliklerin" sonuçları önemli ölçüde etkilediğini göstermiştir.[8] B.Almanya için panel verileri kullanılarak yapılan ve 1984-89 dönemini kapsayan bir çalışma, yoksulluk oranının, göreli yoksulluk çizgisi ortalama hanehalkı gelirinin % 50'si olarak belirlendiğinde % 10.6- % 12.4, % 40'ı olarak belirlendiğinde % 4.4- % 5.3, % 60'ı olarak belirlendiğinde ise % 20-22 arasında, seçilen yoksulluk çizgisine bağlı olarak, çok büyük farklılıklar gösterdiği sonucuna ulaşmıştır (Headey, Krause ve Habich, 1994: 6).

Gelişmiş ülkelere ilişkin bir diğer çalışma, yoksulluk çizgisi seçiminin ülkelerin yoksulluk oranları yanında, yoksulluk oranına göre aralarındaki sıralamayı da önemli ölçüde değiştirdiğini göstermiştir. Avrupa Birliği'ne üye ülkelere ilişkin bir araştırma, AB göreli yoksulluk oranının, yoksulluk çizgisinin, ülkelerin kendi ulusal gelirlerinin ortalamasının % 50'si olarak belirlenmesi durumunda % 13.9, AB ortalama gelirinin % 50'si olarak belirlendiğinde ise % 17.4 olduğu sonucuna varmıştır. Aynı çalışmada, buna ek olarak, yoksulların AB içindeki dağılımının da yoksulluk çizgisi seçimine duyarlı olduğu ve Yunanistan, İrlanda, Portekiz ve İspanya'nın toplam yoksullar içindeki payının ilk yoksulluk çizgisine göre % 32'den ikinci yoksulluk çizgisine göre % 55'e çıktığı görülmüştür (Atkinson, 1991: 10). 1974-82 dönemini kapsayan bir çalışmada, Yunanistan'da, göreli yoksulluk çizgisinin medyan tüketim harca-

8 Bkz. örneğin, Smeeding vd. (1993: 252) ve Atkinson (1991: 10).

malarının % 50'sinden % 75'ine çıkarılması durumunda yoksul insan sayısında 1974 yılı için % 144, 1982 yılı için ise % 185'lik bir artış meydana geldiği hesaplanmıştır (Tsakloglou, 1990: 385). Bir başka çalışmada da, üç değişik yoksulluk çizgisine göre de, K. İrlanda'da yoksulluk oranının Birleşik Krallık'a göre çok daha yüksek olduğu, yoksulluğun derinliği dikkate alındığında bu farkın azaldığı ve K.İrlanda'da yoksulluğun Birleşik Krallık'a kıyasla çok daha yaygın olmasına karşın derinliğinin Birleşik Krallık'tan daha az olduğu sonucuna varılmıştır (Mcgregor ve Borooah, 1991: 93).

Yoksulluk araştırmalarının sonuçları seçilen ölçüm endeksine göre de önemli farklılıklar göstermektedir (Lerman, 1994: 894-95). Özellikle yoksullar arasındaki gelir dağılımına duyarlı endekslerle buna duyarlı olmayan kafa sayım oranı gibi endekslerden elde edilen sonuçlar arasında büyük farklılıklar görülmektedir. Yunanistan için yapılan bir çalışma, yoksulluk oranının 1974-82 döneminde, kafa sayım endeksine göre arttığını yoksullar arasındaki tüketim harcamaları dağılımını dikkate alan endekslere (örneğin, Foster vd., 1984) göre ise düştüğünü göstermiştir (Tsakloglou, 1990: 397).

Yoksulluk kıstasının, gelire ek olarak aynî transferleri de kapsayacak biçimde genişletilmesi ve ölçüm yönteminde, ilk bakışta önemsiz görünen bir varsayım değişikliği dahi sonuçları çok büyük ölçüde etkileyebilmektedir. Örneğin, bir çalışmada, ABD de 1984 yılı için, nakit gelir bazında % 14.4 olarak hesaplanan resmi yoksulluk oranının, aynî transferler piyasa değerleri üzerinden değerlendirilip hesaba katıldığında % 9.7'ye düştüğü hesaplanmıştır (Browning, 1991: 124).

Yoksulluk çalışmalarının, ölçüm sonuçları açısından olmasa da, temel eğilimler açısından birçok noktada, görüş birliği içinde oldukları, bazı durumlarda ise, aynı ülke için bile çok farklı sonuçlara ulaştıkları görülmektedir. Bir çalışma, 1980-90 döneminde Latin Amerika'da yoksulluk oranının % 41'den % 46'ya yükseldiği, bu artışın kırsal yoksulluk oranı % 60'tan sadece % 61'e çıkarken kentsel yoksulluk oranının % 30'dan % 39'a sıçramasından kaynaklandığını gösterirken (Laurell,

1996: 130) bir Dünya Bankası çalışması, bu dönemde yoksulluğun arttığını doğrulamakla birlikte, bunun, çok daha düşük oranlarda, % 26.5'ten % 31.5'e yükseldiği sonucuna varmıştır (Psacharopoulos vd., 1995: 247).

Resmi yoksulluk oranlarıyla bağımsız çalışmaların bulguları arasında da bazen önemli boyutlara ulaşan çelişkiler görülmektedir. Örneğin, Şili'de 1990'lı yıllarda resmi yoksulluk oranı % 14-21 arasındayken kimi bağımsız çalışmalarda bu oran % 45 olarak tahmin edilmiştir (Johnson, 1993).[9] Bu tür çelişkiler, yoksulluk çalışmaları arasındaki yöntemsel farklılıklar yanında, hükümetlerin resmi oranın düşük çıkması için kimi durumlarda yaptığı bilinçli müdahalelerden de kaynaklanmaktadır. Örneğin, Polonya'da sıkıyönetim dönemi hükümeti, 1982 yılında bazı malların "sosyal minimum sepeti"nden çıkarılmasına karar vermiştir (Szulc, 1995: 197). Bunun gibi, uluslararası kaynakların belirlediği kentsel alanlardaki yoksul insan sayılarının ulusal ve şehir düzeyindeki bağımsız çalışmaların bulgularının çok altında kaldığı görülmektedir. Örneğin, Dünya Bankası'nın 1991 yılına ait verileri, AGÜ'de kentsel yoksulluk oranını % 25 dolaylarında tahmin ederken bağımsız çalışmalar bu oranın nüfusun üçte birine, birçok durumda ise yarısından fazlasına ulaştığını göstermiştir (Drakakissmith, 1996: 687).

Yaklaşık olarak aynı dönemleri kapsayan çalışmaların sonuçları arasında da, ölçüm yöntemi ve dönem seçimine bağlı olarak zaman zaman çok büyük farklılıklar görülmektedir. Çalışmaların bazıları yoksulluğun düştüğü sonucuna ulaşırken, diğerleri dönem içinde birkaç yıl artıp sonra düştüğü ve hatta dönem boyunca arttığı sonucuna ulaşmaktadır. Örneğin, Hindistan'da, kırsal kesimde yoksullukla büyüme arasındaki ilişkiyi aynı veri setini kullanarak inceleyen iki çalışma birbirine tümüyle zıt sonuçlara ulaşmıştır (Bhagwati, 1988: 545). Ahluwalia, kırsal yoksulluğun 1960'lı yıllarda arttığı, 1970'li yıllarda düştüğü sonucuna ulaşırken Gupta ve Datta bunun tam tersi bir sonuca ulaşmıştır. 1980'li yılları kapsayan çeşitli çalış-

9 Bu konuda bkz. ayrıca (Satterthwaite, 1997: 9).

malar ise, bu dönemde yoksulluğun düştüğü konusunda genellikle görüş birliği içinde olmakla birlikte, bunun ne ölçüde ve nasıl gerçekleştiği konusunda farklı sonuçlara varmaktadır (Islam, 1990: 694). Öte yandan, Bangladeş'e ilişkin kimi çalışmalar da, 1960'lı ve 1970'li yıllarda, kırsal yoksulluğun arttığı konusunda genel bir görüş birliği içindeyken 1980'li yıllara ilişkin sonuçlarında birbirine tamamen zıt eğilimler belirmektedir (Islam, 1990: 694).

Latin Amerika için yapılan birçok çalışma, 1980'li yıllarda yoksulluğun arttığını gösterirken, Fields, farklı bir veri seti kullanarak değişmediği sonucuna varmıştır (Fields, 1992: 59). Kosta Rika için yapılan iki çalışmadan biri, 1980'li yıllarda yoksulluğun arttığı, diğeri ise azaldığı sonucuna ulaşmıştır (Fields, 1992: 65).

Bu tür tutarsızlıklar AGÜ için yapılan çalışmalarda daha sık görülmekle birlikte bu ülkelerle sınırlı değildir. On yedi OECD ülkesini kapsayan bir çalışma, İnsani Gelişme Endeksi açısından ülkelerin hemen hemen aynı konumda olduklarını, buna karşılık benzer bir amaca yönelik olarak hesaplanan İnsani Yoksulluk Endeksi'nin İsveç'te % 6.8'den ABD'de % 15.8'e kadar uzanan geniş bir aralık içinde değiştiğini göstermektedir (UNDP, 2001: 15). Bir gözlemci (Mcgregor ve Borooah, 1991: 81) Kuzey İrlanda'da yoksulluk oranının, kullanılan ölçüm yöntemlerine göre farklılıklar gösterdiği için "bilinemediğini" belirtmektedir.

Yoksulluk araştırmalarında kullanılan değişik yaklaşım ve yöntemlerin birçok ülkede yoksulluk profiline ilişkin sonuçları da önemli ölçüde etkilediği görülmüştür.

4. Yoksulluk Profili

Yoksulluk profiline ilişkin ayrıntılı ve güvenilir verilerden gerek yoksulluğun nedenleri ve gerekse yoksulluğa karşı alınabilecek önlemlere ilişkin yararlı ipuçları elde edilebilir. Bu konularda ilerleme sağlayabilmenin önemli bir önkoşulu olmasına karşın, yoksulluk araştırmalarının en çok gelişme gösterdiği ül-

kelerde bile, yoksulluk profilinin istenen ayrıntıda belirlenemediği görülmektedir. Bir gözlemcinin ABD'ye ilişkin olarak "Yoksulluk çalışmalarının sayısındaki artışa karşın çalışan yoksulların kimler olduğunu ve çalışmayla yoksulluk arasındaki dinamiği yakalayabildiğimiz söylenemez" (Caputo, 1991: 452) yolundaki sözleri bu durumu doğrulamaktadır.

Yoksulluğun ölçümündeki güçlüklere koşut olarak, yoksulluk profilinin net olarak belirlenebilmesinde de önemli istatistiksel sorunlarla karşılaşılmaktadır.[10] Üstelik bu sorunlar, yoksulluğun yoğun olduğu ülkelerde daha çetin engeller oluşturmaktadır. Değişik ülke ve ülke gruplarına ilişkin resmi verilerin yetersizliği karşısında yoksulluk profili, bu bölümde, temelde bağımsız araştırmaların bulgularına dayanarak, yoksulların yerleşim yerlerine göre dağılımı, işgücü piyasaları içindeki konumu, yoksulluk türü ve süreleri ve yaş, eğitim durumu, hanehalkı türü gibi kişisel özellikleri açılarından incelemektedir. Yoksuluk profili, bir ülkeden bir diğer ülkeye, aynı ülke içinde bir bölge ve yerleşim yerinden bir başka yere ve zaman içinde değişiklik göstermesine ve değişik ülkelere ilişkin sonuçlar arasında kimi önemli farklılıklar bulunmasına karşın mevcut araştırmalardan konuya ilişkin kimi önemli ipuçları elde etmek mümkündür.

Sektörel ve Mekânsal Dağılım

Toplam yoksulluk oranının ötesinde, yoksulların bir ülke içindeki mekânsal dağılımı da ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Yoksulluğun belirli bölge ve yerleşim yerlerinde ve özellikle bu yerlerde yaşayan belirli etnik gruplar üzerinde yoğunlaşması ciddi siyasal yansımaları olabilecek önemli bir konudur. Yoksulların yerleşim yerlerine göre dağılımı ve çeşitli yerleşim merkezlerindeki yoğunluk derecesi de en başta yoksullukla mücadele programlarının tasarlanması aşamasında önemli bilgiler sağlayabilir.

10 Seçilmiş B.Avrupa ülkeleri için yapılan bir çalışmada karşılaşılan güçlükler konusunda bkz. (Muffels ve Yfantopoulos, 1993: 249).

AGÜ'de yoksulların önemli bir kısmı, kırsal alanlarda yaşamakla birlikte, kentsel yoksulluğun da, birçok AGÜ'de hızla arttığı ve toplam yoksulluk içinde önemli bir yer tuttuğu görülmektedir (Tablo 4-2). Öte yandan, kentsel yoksulluğun şimdiden önemli boyutlara ulaştığı Latin Amerika ülkelerinde, kırsal yoksulluk oranlarının da, Arjantin, Şili ve Uruguay gibi kentli nüfus oranının yüksek olduğu ülkelerde dahi çok yüksek boyutlara ulaştığı görülmektedir (Cardoso ve Helwege, 1992: 24-25).

Başta Güney Asya ülkeleri olmak üzere birçok AGÜ'de, yoksulluğun ana ekseninde kırsal eksik istihdam içindeki topraksız köylüler, topraksız tarım işçileri, çok küçük toprak sahibi köylüler, ekonominin büyüyen sektörlerinin yoğunlaştığı merkezlerden uzak yerleşim yerlerinde yaşayan kentsel yoksullar ve ilkel yöntemlerle üretim yapmak zorunda olan küçük esnaf ve zanaatçıların yer aldığı söylenebilir.[11] Latin Amerika ülkelerinde kentsel yoksulluk, ağırlıkla kendi hesabına çalışanlar ve kırsal alanlardan kentlere göç edenlerin giriş noktasını oluşturan inşaat gibi sektörlerde yoğunlaşırken, kırsal yoksulluk profili ülkeden ülkeye değişerek örneğin, Brezilya'da topraksız (ücretli) tarım işçilerinin, Peru'da geçimlik üretim yapan küçük toprak sahiplerinin ön plana çıktığı, Kolombiya'da ise bu iki kesimin yaklaşık eşit paya sahip olduğu bir görünüm sergilemiştir (Cardoso ve Helwege, 1992: 24).

Kentsel yoksulluğun önemli boyutlara ulaştığı Latin Amerika ülkelerinin aksine, yoksulluk, üretim yapısının ağırlıkla tarıma dayalı olduğu Asya ve Afrika'da kırsal alanlarda ve özellikle ücretli tarım işçileri ve kendi hesabına çalışan küçük toprak sahipleri üzerinde yoğunlaşmıştır (Kannan, 1995: 705). Örneğin, Hindistan'da kırsal yoksulluk toplam yoksulluğun % 80'ini oluşturmaktadır (Ninan, 1994: 1544). Zambiya'da, "en yoksul kesim" içinde kırsal alanda yaşayan yoksullar % 80, küçük toprak sahipleri ise % 75 gibi çok yüksek bir paya ulaşmıştır. Kırsal kesimdeki hanehalklarının % 70'inin, bütün har-

11 Bkz. Islam (1992: 111) ve Gaiha (1991: 128).

camalarını gıda için yaptıklarında dahi yeterli beslenme düzeyine ulaşamadığı görülmüştür (Burnell, 1995: 676). Gana ve Fildişi Sahili'nda ise, küçük tarımsal üreticiler yanında kendi hesabına çalışanlar en yoksul kesimler arasında yer almıştır (Demery ve Squire, 1996: 47).

Gelişmiş ülkelerde toplam nüfusun çok büyük ağırlıkla kentsel alanlarda yoğunlaşmasına karşın, bu ülkelerden bazılarında kırsal yoksulluğun önemli boyutlara ulaştığı görülmektedir. Örneğin, Yunanistan için yapılan bir çalışma, 1982 yılında kırsal nüfusun toplam nüfusun % 40.9'unu, toplam yoksulların ise % 61.4'ünü oluşturduğu ve yoksulluğun ağırlıkla kırsal bir olgu olduğu sonucuna ulaşmıştır (Tsakloglou, 1990: 386). AB içinde yoksulluğun, ülke bazında İrlanda, İspanya, Portekiz, Yunanistan ve İtalya'nın güney bölgeleri üzerinde yoğunlaştığı gözlenmektedir (Room, 1990: 98). Aynı ülke içinde dahi, yoksulluk profili bir bölgeden diğerine önemli farklılıklar gösterebilmektedir. Örneğin, yoksulluk riskinin İtalya'nın güney bölgelerinde diğer bölgelerin iki katına ulaştığı gözlenmiştir (Room, 1990: 90). SSCB'de ülke yoksulluk oranı, 1988 yılında % 14 iken bu oran, en düşük olduğu Litvanya, Estonya ve Latviya'da yaklaşık % 3.5'e, en yüksek olduğu Güney ve Orta Asya'da ise çok daha yüksek bir düzeye (Tacikistan'da % 59) ulaşmıştır (Atherton, 1992: 197). Bunun gibi, 1989 yılında, Çin'deki yoksulların yarısından fazlasının kuzeybatı ve güneybatı bölgelerinde yoğunlaştığı gözlenmiştir (Nolan, 1993: 1370).

Birçok ülkede yoksulluk, belirli bölge ve yerleşim yerlerinde yoğunlaşırken, özellikle çok düşük gelirli ülkelerde (örneğin Zambiya'da) kaçınılmaz olarak daha yaygın bir dağılım göstermiştir (Burnell, 1995: 676). ABD gibi kimi gelişmiş ülkelerin aksine, AGÜ'de yoksulluk, şehir merkezleri yerine şehrin çevresindeki varoşlarda yoğunlaşmaktadır. Bu durum, Brezilya bağlamında, zenginlerin şehir merkezlerindeki yüksek getirili arazilere sahip olmaları ve siyasal güçlerini kullanarak kentsel altyapı hizmetlerini buralara yönlendirmekteki becerileriyle ilişkilendirilmektedir (Rocha, 1995: 387).

İşgücü Piyasaları Konumu

Yoksulların sektörel ve mekânsal dağılımı birçok bakımdan işgücü piyasaları içindeki konumlarının bir yansımasıdır. Devletin sağladığı sosyal yardımların yaşlılar ve özürlüler gibi işgücü piyasalarının dışında kalan kesimlere yöneltilmiş olmasının da etkisiyle gelişmiş ülkelerde (örneğin, ABD, İsveç, İngiltere ve Avustralya) yoksulların önemli bir bölümünün işgücü piyasalarıyla ilişkili oldukları görülmektedir (Pissrides, 1991: 207). Öte yandan, başta ABD olmak üzere, kimi sanayileşmiş ülkelerde belirli bir kesimin bilinçli olarak işgücü piyasalarının dışında yer aldığı ve giderek toplumun temel normlarının dışında bir yaşam biçimini benimsediği ve yoksulluk profilinin önemli ölçüde değişmesine yol açtığı görülmektedir. ABD'de "underclass" ve AB bağlamında, özellikle Fransa'da sosyal "dışlanma" olarak nitelenen bu olgunun nedenleri kadar boyutları da tartışmalı olup gelecekteki seyri de belirsizdir.

Yoksullukla işgücü piyasaları arasındaki etkileşimi azaltan bu sürecin de katkısıyla, ABD'de, 1959 yılında yoksul aile reislerinin % 68'i çalışmaktayken bu oran 1987'de % 47'ye inmiştir.[12] 1987 yılında yoksul yetişkinlerin sadece % 40'ının herhangi bir kazancı vardı ve sadece % 9'u bütün bir yıl boyunca tam zamanlı olarak çalışıyordu.

Yoksulluk profili ile işgücü piyasaları arasındaki ilişki, AGÜ bağlamında ele alındığında ön plana çıkan önemli bir unsur, yoksullar arasında yaşlılar ve özürlüler yanında, çok yüksek oranlara varan işsizlik nedeniyle iş bulma konusunda "cesaretleri kırıldığı" için ve/veya sosyal ve kültürel nedenlerle işgücü piyasasının dışında kalan önemli bir kesimin bulunmasıdır. İşgücü piyasası içinde ise, yoksulluğun, bu sektörün temel özellikleri göz önüne alındığında, birçok AGÜ'de, enformel sektörde yoğunlaşması beklenebilir. Gelişmiş ülkelerde, 1980'li yıllarda hızla artan işsizlik sonucunda ortaya çıkan "yeni" yoksulluğa koşut olarak, yapısal uyum programları uygulayan

12 Bir başka gözlemciye göre de ABD'de yoksulların sadece yarısı çalışma yaşındadır (Mead, 1991: 6).

AGÜ'de de, geleneksel yoksul gruplara, çoğunluğunu bu süreç içinde işini kaybedenlerin oluşturduğu "yeni" yoksullar eklenmiştir. Bunun sonucunda, taleplerini dile getirmek için gerekli sosyal örgütlenmelerden, temel kaynaklardan ve eğitimden yoksun ve yoksullukları bir nesilden diğerine taşınan "kronik" yoksullarla büyüme hızına büyük duyarlılık gösteren "yeni" yoksullar olmak üzere iki farklı yoksulluk kategorisi ortaya çıkmıştır (Rosenthal, 1996: 19).

Yoksulluk Süreleri

Yoksulların yoksulluk sürelerine göre bileşimi konusunda ise kimi tartışmalı alanlar bulunmakla birlikte, AGÜ'de kısa dönem yoksulluğun, finansal krizler, konjonktürel dalgalanmalar ve yapısal uyum politikaları kapsamında özelleştirme gibi uygulamalara bağlı olarak artan işsizlik sonucunda giderek önem kazandığı, ancak yoksulluğun, boyutları ülkeden ülkeye ve zaman içinde değişmekle birlikte çok büyük ölçüde orta ve uzun dönem (kronik) yoksullar üzerinde yoğunlaştığı gözlenmektedir (Headey vd., 1994: 2-3). Bu durumun bir yansıması olarak yoksulluk sürelerine ilişkin bulgu ve tartışmalar kısa dönem yoksulluğun ön plana çıktığı gelişmiş ülkeler üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Yoksulların yeni yoksullar, yoksulluk eşiğinde olanlar ve kronik ve yapısal yoksullar olarak çeşitli gruplara ayrıldığı ABD'de (Moser, 1995: 166) yoksulların sadece yarısı iki yıldan fazla yoksulluk içinde kalmaktadır (Mead, 1991: 6). Bir başka çalışma, 1980'li yıllarda yoksulluk sürelerindeki artışa karşın ABD'de yoksulluğa düşenlerin genellikle kısa süre yoksul kaldıklarını doğrulamakta ve yoksulluğa düşenlerin % 66'sının üç yıl içinde, % 45'inin ise bir yıl içinde yoksulluktan kurtulduğu sonucuna varmaktadır (Headey vd., 1994: 9).[13]

13 Aynı çalışma, Almanya'da yoksulluk süresinin ABD'ye kıyasla daha kısa olduğu ve bu oranların sırasıyla % 89 ve % 66'ya ulaştığı sonucuna varmaktadır (Headey vd., 1994: 9). Bu çalışmada (s. 2-3) kullanılan hastanede yatan hastalar benzetmesini cezaevlerine çevirirsek, nasıl bir cezaevinde yatan mahkûmların büyük kısmı belirli bir zamanda orta ve uzun süreli mahkûmlardan oluşuyor ve azınlıktaki kısa dönem mahkûmlar arasında ise hızlı bir değişim göz-

ABD'de insanların % 25'inin on yıllık bir süre içinde bir dönem yoksul oldukları, ama yoksulluğa yol açan nedenlerin ortadan kalkması (yeniden evlenme, iş bulma, vb.) sonucunda yoksulluktan kurtulabildikleri gözlenmektedir (Mead, 1994: 323).

Hanehalkı Özellikleri

Yoksulluk süreleri gibi, yoksulluk profilinin hanehalkları ve bireyler arasındaki dağılımına ilişkin mikro düzeydeki veriler de, ABD başta olmak üzere, ağırlıkla gelişmiş ülkeler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Reisleri kadın olan hanehalkları,[14] gerek gelişmiş ülkelerde ve gerekse AGÜ'de yoksulluğun yoğun olduğu bir hanehalkı türü olarak ön plana çıkmaktadır. İngiltere, Avustralya ve ABD'yi kapsayan bir çalışmada, gelir dağılımının en alt kısmındaki en büyük yoğunlaşmanın çocuklu ve tek başına yaşayan kadınlar üzerinde olduğu, buna karşılık anne ve babanın çalıştığı hanehalklarının çok büyük kısmının yoksul olmadığı sonucuna varılmaktadır (Pissrides, 1991: 215). Bu durum, yoksulluk profilini ABD kapsamında ayrıntılı olarak inceleyen çalışmalarda daha da belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Bir çalışma, ABD'de yoksulluğun, belirli kentsel alanlarda, siyah ve reisleri kadın olan hanehalkları ve genç, düşük eğitim düzeyine sahip ve işsiz insanlar arasında yoğunlaştığını gösterirken (Mead, 1994: 330), bir başka çalışma da aynı doğrultuda, reisleri kadın olan hanehalklarının, ABD'de yoksulluk çizgisinin altındaki ve hemen üstündeki kesimler arasında en büyük grubu oluşturduğu sonucuna varmaktadır.[15]

ABD'de reisleri kadın olan hanehalklarının ortalama geliri-

leniyorsa, kısa dönemde yoksulluğa giren çıkan insanlara karşın belirli bir dönemde yoksulların önemli bir kısmının gelişmiş ülkelerde de orta ve uzun dönem yoksullardan oluşması beklenebilir.

14 Buradaki "reis" sözcüğü yoksulluk yazınındaki yaygın kullanımı yansıtmanın ötesinde erkek ve kadınların aile içindeki göreli gücüne ilişkin bir değerlendirme ve/veya değer hükmü içermemektedir.

15 ABD'de, reisleri kadın olan hanehalklarının payı 1988 yılında toplam hanehalkları içinde % 17'ye, çocuklu hanehalkları içinde ise % 21.5'e yükseldi. Aynı yılda, bu hanehalklarının ortalama yıllık geliri 16.077 dolar iken iken evli çiftlerin oluşturduğu ailelerinki 37.069 dolar idi (Segal, 1991: 454).

nin evli çiftlerin oluşturduğu hanehalklarının ortalama gelirinin yarısından az bir düzeyde olması, reisleri kadın olan hanehalkları arasında yoksulluk oranının % 45'e ulaşması ve bu hanehalklarının üçte birinin yoksulluk çizgisinin altında kalması, yoksulluğun "feminize" olması (kadınlaşması) anlamına gelmiştir (Segal, 1991: 454).

Bu süreçle çok yakından ilişkili olarak, özellikle 1970'li yılların başlarından başlayarak toplam yoksulluk içinde çocukların oranında gözlenen artış (Blank ve Card, 1993: 329) yoksulluğun aynı zamanda "gençleşmesi" anlamına gelmiştir. 1986 yılında, örneğin, çocukların beşte biri "yoksul" bir ailede, yoksul çocukların yarısına yakın (% 41) bir kısmı da şehir merkezlerindeki yoksul yerleşim yerlerinde yaşamaktaydı (Rasmussen, 1994: 107). Bu bulgular, sorunun ciddiyetini göstermekle birlikte değişik etnik gruplar arasındaki farklılıkları gizlemektedir. 1988 yılında, siyah ve reisleri kadın olan hanehalklarının yarısının yoksul olması yanında çocuklar arasındaki yoksulluk oranının, 1989 yılında beyazlar arasında % 14.8 iken Hispanikler arasında % 36.2'ye, siyahlar arasında ise % 43.7'ye ulaşması etnik farklılıkların bu açıdan da çok önemli boyutlara ulaştığını göstermektedir (Segal, 1991: 455).

ABD'deki bu eğilimlere benzer eğilimlere diğer sanayileşmiş ülkelerde de rastlanmaktadır. Bu ülkelerin birçoğunda yoksulluğun yine reisleri kadın olan hanehalkları, çocuklar, gençler ve durumlarında zaman içinde gözlenen iyileşmeye karşın, başta İngiltere ve İtalya olmak üzere, yaşlılar üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir (Room, 1990: 90-91).

OECD ülkeleri için yapılan bir araştırmada da, tek bir yetişkin üyesi olan hanehalklarının yoksulluk riskinin, iki ve daha fazla yetişkin üyesi olan hanehalklarına kıyasla çok daha yüksek olduğu ve Hollanda, İsveç ve B. Almanya'nın dışında kalan ülkelerde, ulusal yoksulluk oranının iki üç katına ulaştığı sonucuna varılmaktadır (Smeeding vd. 1993: 250). 1980'li yılların ortalarında İtalya'da yoksulların beşte biri 14 yaşından küçüklerden oluştu. 1983 yılında, büyük çoğunluğu işsiz, düşük ücretli ve tek ebeveynli ailelerde yaşayanlar olmak üzere, ço-

cukların üçte biri yoksulluk çizgisinin altında ya da çok yakınında yer almaktaydı (Room, 1990: 90-91). Yoksulluğun İtalya'nın güney bölgelerinde büyük aileler, kuzey bölgelerinde ise küçük aileler arasında yoğunlaşmasının bir yansıması olarak yoksul çocukların % 70'inin ülkenin güney bölgelerinde yaşadığı belirlendi (Room, 1990: 90).

Toplumsal cinsiyet bazındaki ayrımcılığın da bir sonucu olarak gerek AGÜ'de ve gerekse gelişmiş ülkelerde kadınların toplam yoksul insan sayısı içinde çok önemli bir yer tuttuğu ve paylarının giderek arttığı görülmektedir. Bir gözlemciye göre, AGÜ'deki yoksul kadınların sayısı, 1970-90 döneminde % 50 artış göstererek bu dönemin sonunda toplam yoksulların % 60'ını oluşturmuştur (Thanawala, 1992: 261). Kadınların payındaki artışa koşut olarak, çocukların da toplam yoksulluk içinde önemli bir paya ulaştıkları ve bu süreçte tek ebeveynli ailelerin, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, AGÜ'de de yoksullar arasında önemli bir yer tuttuğu gözlenmektedir (Lister, 1992: 56). Birçok ülkede kadınlar ve çocuklar, özellikle kentsel yoksulluğun en yoğun olduğu kesim olarak ortaya çıkmaktadır (Lister, 1992). Örneğin, Hindistan'da, bu iki grubun, birlikte, kentsel yoksulluğun % 73'ünü oluşturduğu hesaplanmıştır (Amis, 1997: 96). Zambiya'da reisleri kadın olan hanehalklarının dörtte üçünün yoksul olduğu belirlenmiştir (Burnell, 1995: 676). Reisleri kadın olan hanehalklarının Latin Amerika ülkelerinde de yoksulluk riskinin görece yüksek olduğu gruplar arasında yer aldığı görülmektedir (Delarrocha, 1995: 13). Kimi AGÜ'de de, çocukların görece düşük refah düzeyine sahip kesimler içinde yer aldığı görülmektedir. Pasifik bölgesinde yer alan Marshall adalarında, örneğin, beş yaşından küçük çocuklar arasındaki ölümler toplam ölümlerin üçte birini oluşturmaktadır (Bryanttokalau, 1995: 117-8).

Reisleri kadın olan hanehalkları, AGÜ'de de yoksul nüfus içinde önemli bir paya sahip olmakla birlikte, bu konuda istisnaların da olduğu görülmektedir. Kimi ülkelerde kadınların, çocuklarla birlikte, sosyal dayanışma sistemleri tarafından daha çok korunması, bu hanehalkları arasında yoksulluk oranı-

nın düşük düzeyde kalmasını sağlayabilmektedir (Mingione ve Morlicchio, 1993: 419). Örneğin, Java için yapılan bir çalışmada, bunların yoksul olma olasılıklarının erkeklerin reis olduğu hanehalklarına kıyasla daha düşük olduğu sonucuna varılmıştır (Mason, 1997: 76). Bu durum, değişik ülkelerde, toplumsal dayanışmanın farklı yoksul kesimler arasındaki öncelikleri gibi sosyolojik ve kültürel etmenlerle ilişkilendirilebilir.

Mevcut bulgular ışığında değişik ülkeler için ana hatlarıyla ortaya konan bu tablo, yoksulluk profilinin durağan bir yapıya sahip olduğu izlenimi yaratarak zaman içinde gözlenen önemli değişikliklerin göz ardı edilmesine yol açmamalıdır. Yoksulluk profili, yoksulluğa karşı alınan önlemlerin önceliklerinin bir yansıması olarak zaman içinde önemli değişikliklere uğrayabilir. Örneğin, ABD'de, yaşlılar arasındaki yoksulluk, 1960'lı yılların başında ortalamanın iki katıyken, bu oran kısa süre içinde hızla ortalamanın altına, siyahların yoksulluk oranı da 1959'da % 55'ten 1989'da % 31'e düştü (Rasmussen, 1994: 107). ABD'de yoksulluk profilindeki en önemli değişiklik, 1960'lı yılların ortalarından başlayarak yaşlıların payının düşmesine koşut olarak reisleri kadın olan hanehalklarının payının artması oldu (Blank ve Card, 1993: 289). Kadınların işgücüne katılma oranlarının düşük olması, görece düşük ücretli işlerde çalışmaları, işgücü piyasasında ayrımcılıkla karşı karşıya kalmaları gibi unsurlar, yoksulluk oranının görece yüksek olduğu reisleri kadın olan hanehalklarının sayısındaki önemli artışla birleşerek yoksulluğun feminize olma (kadınlaşma) eğilimini artırdı (Azam ve Redmon, 1993: 7).

Diğer sanayileşmiş ülkelerde ve AGÜ'de de yoksulluk profilinde zaman içinde benzer değişiklikler gözlendi. Boşanma oranlarındaki hızlı artış sonucunda yoksul nüfus içinde reisleri kadın olan hanehalklarının ve çocukların oranı arttı. Örneğin, Belçika ve Hollanda'da boşanma oranları 1970'li yılların başlarıyla 1980'li yılların ortası arasında üç katına çıkarken tek ebeveynli aileler, çocuklu ailelerin Fransa, Belçika, Almanya ve Hollanda'da % 10'unu, Birleşik Krallık'ta ise % 14'ünü oluşturdu (Room, 1990: 85). Bunun gibi, Latin Amerika ülke-

lerinde, örneğin, kırsal ve yerli gruplardan oluşan geleneksel ve "kronik" yoksullara bu dönemde artan sayıda reisleri kadın olan hanehalkları, sokak çocukları, emekliler, yaşlılar ve genç işsizler gibi farklı ve yeni yoksul gruplar katıldı (Boron ve Torres, 1996: 111).

5. Sonuç

Değişik ülke ve ülke grupları çerçevesinde temel yoksulluk eğilimlerini ve profilini ana hatlarıyla incelediğimiz bu bölümden çıkan temel sonuç, yoksulluğun ölçümünde karşılaşılan kavramsal ve istatistiksel sorunların bir yansıması olarak mevcut verilerin, gerek nicel ve gerek nitel olarak yetersiz olması ve bu nedenle kesin bulgulardan çok en iyi olasılıkla, genel eğilimleri yansıtmalarıdır. Bu nedenle, yoksulluğa ilişkin verilerin kullanıcılar tarafından büyük bir titizlikle değerlendirilmesi yoksulluk konusuna kamuoyu ilgisinin sürmesi açısından da büyük önem taşımaktadır.

Genel eğilimler açısından bakıldığında, yoksulluğun farklı tür ve ölçülerde de olsa bütün ülkelerin bir ortak sorunu olduğu, bunun AGÜ'de kronik ve yer yer kitlesel boyutlara ulaştığı görülmektedir. Öte yandan, AGÜ'de kentsel yoksullukta görülen artış ve "yeni" yoksulluk türlerinin ortaya çıkması, buna karşılık sanayileşmiş ülkelerin bazı bölge ve yerleşim yerlerinde mutlak yoksulluğun önemli bir sorun oluşturması ve yoksulluk profilinde gözlenen ortak eğilimler yoksulluk konusuna aynı pencereden bakma yaklaşımını haklı kılmaktadır.

Bu bölümde temel yoksulluk eğilimleri ve profili üzerindeki ayrıntılı değerlendirmelerimiz bundan sonraki bölümlerin konusunu oluşturan yoksulluğun nedenleri ve yoksullukla mücadele konularına ilişkin önemli ipuçları vermektedir. Çok uzun bir büyüme sürecine ve refah devleti uygulamalarına karşın yoksulluğun gelişmiş ülkelerde de bir sorun olmaya devam etmesi, yoksulluğun nedenlerini kaçınılmaz olarak sosyoekonomik sistemin kimi temel unsurlarıyla ilişkilendirmektedir. Bu unsurlar arasında büyüme sürecinin yararlarının eşitsiz

dağılımı ön plana çıkmakta ve yoksulluk açısından ülke grupları, ülkeler ve ülkeler içindeki farklı bölge ve yerleşim alanları arasındaki farklılıkları büyük ölçüde açıklamaktadır. Öte yandan, sosyoekonomik sistemin temel özelliklerine karşın, yoksulluk profilinin, demografik ve aile yapılarındaki değişikliklerin ötesinde, sosyal ve ekonomik alanlardaki politika değişikliklerine duyarlı olması ve kısa sayılabilecek süreler içinde bile, sınırlı öçülerde de olsa, değişebilmesi yoksullukla mücadele açısından iyimser mesajlar vermektedir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

YOKSULLUĞUN NEDENLERİ

1. Giriş

Yoksulluğun nedenlerinin sorgulanması ve araştırılması çok eski bir uğraştır. Yoksulluğun yaşandığı zaman ve mekâna göre yoksulluk nedenlerinde de önemli değişiklikler olması doğaldır. Çeşitli sosyal bilim alanlarının konuya bakış açılarını yansıtan ve yoksulluğu çeşitli yönleriyle ele alan yoksulluk kuramları vardır.[1] Burada bu kuramları tek tek ele almak yerine, bu kuramların ve yoksulluk çalışmalarının ön plana çıkardığı temel nedenler üzerinde durulacaktır. Böylelikle farklı akademik disiplinlerin bakış açılarının değişik yerlere ilişkin araştırma bulgularıyla birlikte yansıtılması amaçlanmaktadır. Yoksulluğa hangi etmenlerin neden olduğu ve belki daha da önemlisi, yoksulluğun zaman içinde devam etmesine hangi etmen ve süreçlerin yol açtığı bu bağlamda sorulması gereken soruların en başında gelmektedir.

Yoksulluğun nedenleri, yoksulluğu, kişilerin yetenekleri, sorumluluk ve disiplin anlayışı, tutumluluk derecesi ve gös-

1 Bunlar arasında, eşitsizlik kuramı, sınıf kuramı, neo-marksist kuram, marjinalleşme kuramı, gelişme kuramı, modernizasyon kuramı ve yoksulluk kültürü gibi kuramlar sayılabilir. Ayrıntı için bkz. Oyen (1992: 620).

terdikleri çaba gibi kendi *kişisel* özellikleriyle ilişkilendiren[2] ve yoksulları "yoksulluğun hem kurbanı ve hem de nedeni" olarak gören yaklaşımla, yoksulluğu, yoksulların dışında, başta ekonomi politikaları olmak üzere, düşük ücretler, yetersiz eğitim ve istihdam olanakları ve ayrımcılık gibi yoksulların kendi denetimleri dışındaki "yapısal" etmenlerle ve bütünüyle sosyoekonomik sistemle ilişkilendiren yaklaşım olarak iki başlık altında değerlendirilebilir (Wilson, 1996: 413-14).[3] Bu yaklaşımlardan hangisinin ağırlık kazanacağı, büyük ölçüde, incelenen ülkeye, döneme ve yoksul gruba bağlıdır. Yoksullukla mücadele politikaları da bu yaklaşımlardan hangisinin ön plana çıktığına bağlı olarak biçimlendirilmektedir. Örneğin, ikinci yaklaşımın yapısalcı değerlendirmelerinin genellikle sosyal yardımlardan yana, kişisel etmenleri ön plana çıkaran birinci yaklaşımın ise bunlara karşı bir tavır sergiledikleri görülmektedir.

Toplumun değişik kesimlerinin yoksulluğun nedenlerine ilişkin görüşlerini araştıran çalışmalar, bu görüşlerin ülkeden ülkeye ve ülke içinde de yaş, dini inanç, ırk, dünya görüşü, eğitim, gelir düzeyi gibi unsurların ötesinde, yerleşim yerleri ve gelişmişlik düzeyine bağlı olarak farklılıklar gösterdiği sonucuna varmıştır. Örneğin, Amerikalıların Avustralyalılara, muhafazakârların, sosyal demokratlara kıyasla kişisel nedenleri ön plana çıkardıkları gözlenmiştir (Zucker ve Weiner, 1993). Azgelişmiş ülkelerde yoksulluğun nedenlerinin "sokaktaki adam" tarafından algılanışına ilişkin bir çalışma da, bu nedenlerin yoksulların kendilerinden kaynaklandığı sonucuna varmıştır (Harper ve Manasse, 1992: 783-84).

Yoksulluğun nedenlerine ilişkin görüş ve değerlendirmeler zaman içinde değişebildiği gibi, değişik toplum kesimlerinin değerlendirmeleri arasında da önemli farklılıklar görülmekte-

2 Bu kapsamda yapılan bir çalışmada (Friedman, 1996: 161) yoksulluğun nedenleri, yoksulların kendilerinde aranmakta ve yoksulların kolay yaşamı seçme, kamusal kaynaklara bağımlılık ve tasarruf etme yerine "dünyevi zevklerle ilgili" olma gibi özellikleriyle ilişkilendirilmektedir.

3 Yoksulluk, ilk iki yaklaşımdan çok farklı olarak kimi değerlendirmelerde çeşitli şans unsurlarının bir sonucu olarak da görülmektedir.

dir. Güney Kaliforniya'da 1993 yılında yapılan bir anket çalışması, örneğin, yoksulluğun nedenlerine ilişkin değerlendirmelerinde yapısalcı bakış açısını ön plana çıkarmakla birlikte, değişik gruplar arasında kimi önemli farklılıklar olduğunu göstermiştir. Latin kökenliler ve özellikle siyahlardan oluşan azınlık toplum kesimlerinin, kadınların ve özellikle düşük gelirli kadınların ve eğitim ve gelir düzeyi yüksek deneklerin genellikle yapısalcı görüşlere sahip oldukları, buna karşılık, yoksulluk çizgisinin hemen üstündeki kesimlerin yoksulluk tehlikesi karşısında kendilerini yoksullardan soyutlama psikolojisi içinde kişisel nedenleri ön plana çıkardıkları saptanmıştır. Bunun gibi, toplumla bütünleşebilmiş siyahların kendilerini "underclass"tan soyutlayıcı yönde kişisel nedenler doğrultusunda görüş belirttikleri görülmüştür.[4]

Bazı araştırmalarda ise, kişilerin ve hükümetlerin yoksulluğa ilişkin olarak değişik zamanlarda farklı ve hatta çelişkili tutum sergileyebileceklerine işaret edilmektedir. Bakış açıları ve temel yaklaşımlardaki bu tür değişikliklere kısa dönemde olduğu gibi, daha uzun dönemde de rastlamak mümkündür. İkinci Dünya Savaşı sonrasını izleyen yirmi beş, otuz yıllık dönemde yoksulluğun nedenleri sosyal/yapısal unsurlarla ilişkilendirildikten sonra, bunun özellikle son yirmi yılda yerini neoliberal söylem içinde kişisel nedenleri ön plana çıkaran yaklaşımlara bırakması ve bu doğrultudaki değişikliklerin bazı ortamlarda diğerlerine kıyasla daha hızlı gelişmesi[5] yoksulluğun nedenleri konusundaki çeşitliliğe ve genelleme güçlüklerine işaret etmektedir.

Yoksulluk, nedenleri tek bir başlık altında toplanabilecek kadar basit bir kavram olmayıp değişik türlerine göre, farklı nedenlerden kaynaklanmaktadır. Sürekli yoksullukla, kısa dönem yoksulluğun tümüyle aynı nedenlerden kaynaklandığı düşünülemeyeceğinden yoksulluğun nedenlerinin yoksulluğun süresine göre de farklılıklar göstermesi beklenebilir. Ör-

4 Ayrıntı için bkz. Hunt (1996: 295-306).

5 Yoksulluk konusuna bakış açılarında ABD'de yaşanan dönüşüm için bkz. Blakely (1992: 248).

neğin, düşük eğitim düzeyi, toprak ve krediye yetersiz erişim gibi yapısal etmenlerin neden olduğu uzun dönem kronik yoksullukla, boşanma ve kısa süreli işsizlikten kaynaklanan geçici gelir düşüşlerinin yol açtığı kısa dönem yoksulluk, sonuçları yanında, nedenleri açısından da önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Kısa dönem yoksulluğun özellikle gelişmiş ülkelerde yaygın olduğu görülmektedir.

Yoksulluk tanımı genişledikçe yoksulluğun nedenlerini belirlemek de güçleşmektedir. Bunun gibi, yoksulluk türlerinin bütün ülkelerde ve hatta aynı ülke içinde değişik yerleşim yerlerinde aynı nedenlerle ilişkilendirilmesi mümkün değildir. Yoksulluğun nedenlerinin zaman içinde siyasal ve sosyoekonomik değişikliklere duyarlılık göstererek farklılık göstermesi de doğal karşılanmalıdır. Bu farklılıkların önemini yadsımadan, bu bölümde ülke deneyimlerinin ön plana çıkarttığı temel etmenler üzerinde durulacaktır. Hiç kuşku yok ki, bu etmenlerin değişik ortamlarda geçerli olup olmadığı veya ne ölçüde geçerli olduğu ancak ülke bazında ve hatta daha da küçük ölçekte yapılacak yerel çalışmalar yoluyla saptanabilir.

Bu bölümde yer yer "kişisel" nedenlere ve "şans" unsurlarına da yer verilmekle birlikte, ağırlıkla üretim faktörlerinin mülkiyet dağılımı ve ayrımcılık ve yerleşim yerlerinin özellikleri gibi "dışsal" etmenler üzerinde durulmaktadır. Bunlar arasında da, üretimin ve işgücü piyasalarının yapısı gibi yapısal unsurlar ve kısa dönem ekonomik dalgalanmalar ve özellikle azgelişmiş ülkelerdeki neoliberal dönüşüme kaynaklık eden ve hatta büyük ölçüde onunla özdeşleşen yapısal uyum politikaları ön plana çıkarılmaktadır.

Kitabın bu bölümü, bu girişten sonra yedi kesimden oluşmaktadır. İkinci kesimde, büyüme, gelir dağılımı ve yoksulluk arasındaki ilişkiye ana hatlarıyla değinildikten sonra, üçüncü kesimde demografik etmenler başlığı altında topladığımız nüfus baskısı, göç ve hanehalkı özellikleri, dördüncü kesimde ücret ve işsizlik gibi işgücü piyasaları değişkenleri üzerinde daha ayrıntılı durulmaktadır. Doğal âfetler ve ayrımcılık yanında yerleşim yerinin özellikleri gibi yoksulluk üzerinde et-

kili olan diğer "dışsal" etmenler beşinci kesimde tartışılan temel konular arasında yer almaktadır. Diğer kesimlerde tartışılan yoksulluk nedenleriyle önemli ölçüde örtüşse de, AGÜ ekonomi politikalarında ve o yolla tüm toplumsal yaşamda çok büyük bir dönüşüm gerçekleştiren neoliberal yapısal uyum politikalarının etkileri altıncı kesimde işgücü piyasaları, kamu harcamaları bileşimi, üretim yapısı gibi temel konular açısından kısa dönem ekonomik dalgalanmaların etkisiyle birlikte ayrıca tartışılmaktadır. Önceki kesimlerde tartışılmayan etmenler yedinci kesimde "diğer etmenler" başlığı altında topluca incelenmektedir. Sekizinci ve son kesimde, bu bölümde ulaştığımız sonuçların kısa bir özeti verilmektedir.

2. Büyüme, Gelir Dağılımı ve Yoksulluk

Yoksulluk, ortalama gelir düzeyi, ekonomik büyüme ve gelir dağılımının eşitsizlik derecesiyle yakından ilişkilidir. Özellikle AGÜ bağlamında, bu unsurlar arasında büyüme ile yoksulluk arasındaki ilişki ön plana çıkmıştır. Oysa büyüme, gelir dağılımı ve yoksulluk birbiriyle yakından ilintili kavramlar olup birlikte ele alınmalarında sayısız yararlar vardır. Bir sonraki bölümde, büyümenin gelir dağılımı üzerindeki etkisi çerçevesinde daha ayrıntılı olarak inceleneceği üzere büyüme de doğrudan ve gelir dağılımı üzerindeki etkisi yoluyla dolaylı olarak yoksulluk düzeyi üzerinde etkili olmaktadır.

Eşitsizliklerin, özellikle serbest piyasa kurallarının ve kurumlarının kök salmadığı AGÜ'de, piyasa ve ekonomi politika başarısızlıklarının büyüme üzerindeki etkilerini daha da artırarak yoksulluk sorununun ağırlaşmasına neden olması beklenebilir. Örneğin, sermaye piyasasının yeterince gelişemediği AGÜ'de küçük girişimcilerin, yeterli miktarda maddi karşılık gösteremedikleri için, krediye erişimleri kısıtlanabilir. Bu da yoksul insanların büyümenin yarattığı fırsatlardan yeterince yararlanamamaları anlamına gelebilir. Bunun gibi, yoksulların büyümenin yararlarından eşit derecede yararlanmaları durumunda bile, belirli bir orandaki büyüme hızının yoksulluğun

azaltılması üzerindeki etkisinin başlangıçtaki eşitsizlik derecesiyle ters orantılı olması beklenebilir (UNDP, 2001: 17).

Büyümenin yoksulluk düzeyinin azaltılmasına katkısı, başta Çin ve G. Kore olmak üzere birçok ülke deneyimi ve çok sayıda uygulamalı araştırmanın sonuçları tarafından doğrulanmaktadır. Hindistan'da 1978/79-1990/91 döneminde kırsal yoksullukta gözlenen düşüş, örneğin, çok büyük ölçüde, dış ticaret hadlerindeki iyileşmenin özendirdiği özel ve kamu yatırımları, teknolojik gelişmenin yol açtığı tarımsal üretim artışları ve onun katkısıyla emek talebinde meydana gelen artışla açıklanmaktadır. ABD'de de, 1964-87 döneminde, yoksulluğun azaltılmasında büyümenin, yoksul kesimlere sağlanan transferlerle birlikte, olumlu etkileri olduğu, ancak bu etkilerin 1970'li ve 1980'li yıllarda aile bileşimindeki değişiklikler, imalat sanayiinde gerileme ve gelir dağılımındaki bozulma sonucunda azaldığı gözlenmiştir (Azam ve Redmon, 1993: 5). Bununla birlikte, büyüme ile yoksulluk arasındaki ilişkide kimi tartışmalı noktaların varlığı, bu konunun ayrıntılı bir biçimde irdelenmesini gerektirmektedir.

Birinci tartışma noktası, büyüme sürecinde gelir dağılımının ne yönde değiştiği ile ilgilidir. Büyüme sürecinde eşitsizliğin önce artması, belirli bir kişi başına gelir düzeyine erişildikten sonra ise azalmasını öngören Kuznets hipotezi, uygulamalı araştırma bulguları tarafından birçok durumda doğrulanmamaktadır. Örneğin, Fields (1988), büyümeyle eşitsizlik arasında sistemli bir ilişki bulunmadığını ve büyüme sürecinde, eşitsizliğin arttığı durumlar gibi, düştüğü durumlara da rastlandığı sonucuna varmıştır. Bu durumda, büyüme sürecinde yoksulluk düzeyinin, gelir dağılımının ne yönde ve ne ölçüde değiştiğine bağlı olarak düşme olasılığı yanında artma olasılığı da göz önünde tutulmalıdır. Morawetz (1978), 1950-75 döneminde AGÜ performansını inceleyen çalışmasında büyüme hızıyla belirli bir zamandaki gelir dağılımı ve gelir dağılımında zaman içinde gözlenen eğilim arasında net bir ilişki olmadığı ve mutlak yoksulluğun arttığı ülkeler arasında büyüme hızının düşük olduğu ülkeler yanında yüksek olduğu ülkelerin de bulunduğu

sonucuna varmıştır. Bu çalışmada ayrıca, hızlı büyümenin eşitlikçi bir biçimde geliştiği ülkelerin büyüme sürecinin başında görece eşit bir gelir dağılımına sahip oldukları, aynı şekilde hızlı büyümenin eşitsiz bir biçimde geliştiği ülkelerde de gelir dağılımının başlangıçta bozuk olduğu saptanmıştır.

İkinci tartışmalı nokta, büyümenin yoksulluk üzerindeki etkisinin hangi etmenlerden kaynaklandığı sorusuyla ilgilidir (Kakwani, 1993: 133). Bu noktada ön plana çıkan iki temel unsur, büyümenin gelir dağılımı ve işgücü piyasaları üzerindeki etkileridir. Dolayısıyla, büyümenin hızı yanında, gelir dağılımı üzerindeki etkisi ve işgücüne katılma oranı, çalışma saatleri, ücret düzeyi, ücret dengesizliği ve işsizlik gibi temel işgücü piyasaları göstergelerinin büyümeden ne yönde ve ölçüde etkilendiği önem kazanmakta ve büyüme, gelir dağılımı ve işgücü piyasalarının yoksulluk açısından birlikte değerlendirilmesi gereğine işaret etmektedir.

Değişik ülke deneyimleri, gelir dağılımındaki eşitsizliklerin azaldığı, gerçek ücretlerin arttığı ve ücret eşitsizliklerinin ve işsizliğin azaldığı bir büyüme sürecinin yoksulluk düzeyini aşağı çekmekte etkili olduğunu göstermiştir. Örneğin, G. Kore'de, 1965-80 döneminde yaşanan hızlı büyüme öncesinde, kapsamlı bir toprak reformunun yapılmış olması, sonraki büyüme sürecinin diğer AGÜ'ye kıyasla daha eşitlikçi bir gelişme göstermesine yol açmış ve eğitim olanaklarının yaygınlaştırılması, istihdamda önemli artışlar sağlanmış olması ve ücret farklılıklarının düşük düzeyde tutulması gibi etmenlerle birlikte yoksulluğun azaltılmasında etkili bir rol oynamıştır. 1980'li yıllarda ücret farklılıklarının açılmaya başlaması ise, gelir eşitsizliklerinin artmasına yol açarak aksi yönde etkili olmaya başlamıştır (Koo, 1984). Fildişi Sahili için yapılan bir çalışma da, yoksulluk düzeyinin gelir dağılımındaki değişikliklere çok duyarlı olduğunu göstermiştir (Kakwani, 1993: 135). ABD'de eyaletler bazında yapılan bir çalışma, yoksulluk oranı açısından gelir dağılımının eşitlik derecesinin ortalama gelir kadar önemli olduğu sonucuna ulaşmıştır (Azam ve Redmon, 1993: 12). ABD için yapılan bir başka çalışma, 1950-80

döneminde işsizlik oranındaki bir puanlık bir düşüşün yoksulluk oranında da bir puanlık bir düşüşe neden olduğu sonucuna varmış ve medyan ücret, ücretlerde standart sapma ve işsizlik oranı gibi işgücü piyasası göstergelerinin yoksullukla beklenen yönde ilişkili olduğunu doğrulamıştır (Blank ve Card, 1993: 285, 315). Öte yandan, aynı çalışma, 1980'li yıllarda hızlı istihdam artışları sonucunda işsizlik oranındaki dört puanlık düşüşe karşın, ortalama ücretlerin düşük düzeyi, ücret farklılıklarının artması ve gelir dağılımının bozulması sonucunda, yoksulluk düzeyindeki düşüşün çok ılımlı düzeyde kaldığını göstermiştir (Blank ve Card, 1993: 285).

Bu tartışma ışığında, gelir dağılımının ve bunda zaman içinde meydana gelen değişikliklerin yoksulluğun düzeyi ve zaman içindeki eğilimi üzerinde belirleyici bir etkisi olduğu söylenebilir. Gini katsayısı ve en düşük ve en yüksek gelirli % 10'luk ve % 20'lik kesimlerin ulusal gelirden aldıkları paylar temel gelir dağılımı göstergeleri olarak seçilmiş ülkeler için Tablo 5-1'de verilmiştir. Bu göstergelerin, birbiriyle genellikle tutarlı bir görünüm sergilemekle birlikte, ülkeler arasında büyük farklılık gösterdiği ve gelir dağılımının, bir uçta Japonya, İsveç, Çek Cumhuriyeti ve Mısır gibi ülkelerde görece eşit, diğer uçta ise, Brezilya, Şili, Zambiya, Rusya ve Malezya'dan oluşan ülkelerde ise çok bozuk olduğu görülmektedir.[6]

3. Demografik Unsurlar: Nüfus Baskısı, Hanehalkı Tür ve Özellikleri ve Göç

Nüfus Baskısı

Sanayileşmiş ülkelerde nüfus, nüfus artış oranlarının uzunca bir süredir çok düşük düzeylerde kalmasının da katkısıyla

6 Yoksulluğu belirleyen ana unsurlardan birisi olan gelir eşitsizliğinin nedenleri de yoksulluk çalışmalarının temel ilgi alanları arasındadır. Kuzey İrlanda için yapılan bir çalışmada, toplam kullanılabilir gelirdeki eşitsizliğin % 85'inin ücret ve maaşlardan, % 22'sinin de kendi içinde çok büyük farklılıklar gösteren kendi hesabına çalışan kesimin gelirlerinden kaynaklandığı görülmüştür. (Mcgregor ve Borooah, 1991: 91).

TABLO 5-1
Seçilmiş Ülkelerde Gelir Dağılımı

Ülke	*Anket yılı*	*Gini endeksi*	*En düşük % 10+*	*En düşük % 20+*	*En yüksek % 20+*	*En yüksek % 10+*
Avustralya	1994	35.2	2.0	5.9	41.3	25.4
Cezayir	1995	35.3	2.8	7.0	42.6	26.8
Bangladeş	1995/96	33.6	3.9	8.7	42.8	28.6
Brezilya	1996	60.0	0.9	2.5	63.8	47.6
Şili	1994	56.5	1.4	3.5	61.0	46.1
Çin	1998	40.3	2.4	5.9	46.6	30.4
Çek Cum.	1996	25.4	4.3	10.3	35.9	22.4
Mısır	1995	28.9	4.4	9.8	39.0	25.0
Gana	1997	32.7	3.6	8.4	41.7	26.1
Yunanistan	1993	32.7	3.0	7.5	40.3	25.3
Hindistan	1997	37.8	3.5	8.1	46.1	33.5
Endonezya	1996	36.5	3.6	8.0	44.9	30.3
Japonya	1993	24.9	4.8	10.6	35.7	21.7
Kenya	1994	44.5	1.8	5.0	50.2	34.9
G. Kore	1993	31.6	2.9	7.5	39.3	24.3
Malezya	1995	48.5	1.8	4.5	53.8	37.9
Pakistan	1996/97	31.2	4.1	9.5	41.1	27.6
Portekiz	1994/95	35.6	3.1	7.3	43.4	28.4
Rusya Fd.	1998	48.7	1.7	4.4	53.7	38.7
Sri Lanka	1995	34.4	3.5	8.0	42.8	28.0
İsveç	1992	25.0	3.7	9.6	34.5	20.1
Tanzanya	1993	38.2	2.8	6.8	45.5	30.1
Türkiye	1994	41.5	2.3	5.8	47.7	32.3
Fransa	1995	32.7	2.8	7.2	40.2	25.1
ABD	1997	40.8	1.8	5.2	46.4	30.5
Zambiya	1996	49.8	1.6	4.2	54.8	39.2

(+) Toplam gelir içinde yüzde pay.
Kaynak: World Bank, *World Development Report,* 2000/2001, Washington, D.C, sh.282-83.

istikrarlı bir yapıya kavuşmuşken azgelişmiş ülkelerin birçoğunun ağır bir nüfus baskısıyla ve buna bağlı olarak işgücü artışıyla karşı karşıya olduğu görülmektedir (Tablo 5-2). Gelişmiş ülkeler arasında nüfusun çok yavaş bir hızda arttığı Portekiz, Japonya, İsveç ve hatta Yunanistan'ın yanında mutlak olarak düştüğü Çek Cumhuriyeti ve Rusya gibi ülkelere rastlanırken, azgelişmiş ülkeler arasında nüfusun bazı gelişmiş ülkelere yakın bir hızda arttığı G. Kore ve Çin'in yanında hâlâ yılda ortalama % 2.5-3.0 gibi çok yüksek oranlarda arttığı Afrika ve G. Asya ülkelerine rastlanmaktadır (Tablo 5-2).

Nüfus artışı, insanların başta toprak olmak üzere doğal kay-

TABLO 5-2
Seçilmiş Ülkelerde Nüfus ve İşgücü Yıllık Ortalama Artış Hızı, 1990-99

Ülke	*Nüfus artış hızı*	*İşgücü artış hızı*
Avustralya	1.2	1.4
Cezayir	2.2	4.0
Bangladeş	1.6	3.0
Brezilya	1.4	2.2
Şili	1.5	2.4
Çin	1.1	1.3
Çek Cum.	-0.1	0.5
Mısır	1.9	2.9
Gana	2.7	2.7
Yunanistan	0.4	0.9
Hindistan	1.8	2.3
Endonezya	1.7	2.6
Japonya	0.3	0.7
Kenya	2.7	3.3
G. Kore	1.0	2.1
Malezya	2.5	3.0
Pakistan	2.5	2.8
Portekiz	0.1	0.5
Rusya Fd.	-0.1	0.1
Sri Lanka	1.2	2.0
İsveç	0.4	0.4
Tanzanya	2.9	2.6
Türkiye	1.5	2.8
Fransa	0.5	0.7
ABD	1.0	1.2
Zambiya	2.7	2.9

Kaynak: World Bank (2000: Tablo 3, s. 278-79.

naklara erişimini ve dolayısıyla refah düzeyini önemli ölçüde etkileyen unsurlardan birisidir. Hızlı nüfus artışının, özellikle düşük gelirli AGÜ'de önemli bir yoksulluk nedeni olduğu konusunda yaygın bir görüş bulunmaktadır. Dünyanın en azgelişmiş bölgesini oluşturan Güney Sahra ülkelerinde gözlenen kitlesel yoksulluk da, çoğu kez, bu bölgedeki hızlı nüfus artışlarıyla ilişkilendirilmektedir. Öte yandan, nüfus artışıyla yoksulluk arasındaki ilişkinin bu kadar basit olmadığını, aksine yoksulluğun nüfus artışlarının bir sonucu olmaktan çok, bir nedeni olduğunu vurgulayan, nüfus artışlarının bu ülkelerde yoksulluğa karşı hanehalkı düzeyinde alınan bir önlem olduğuna işaret eden ve hızlı nüfus artışlarının büyümeyi özendi-

ren olumlu etkilerine dikkat çeken görüşlere de gelişme yazınında öteden beri sık sık rastlanmaktadır.

Güney Sahra ülkeleri başta olmak üzere, birçok AGÜ'de, çocukların ağırlıkla tarım sektöründe olmak üzere, tarımdışı sektörlerde de küçük yaştan başlayarak iktisadi faaliyet içinde yer almaları ve ebeveynleri için yaşlılık dönemlerinde sosyal güvence oluşturmaları, nüfus artışlarıyla yoksulluk arasındaki ilişkinin tek yönlü olmadığı yolundaki görüşleri desteklemektedir. Yoksulluğun yaygın olduğu ülkelerde, bebek ölüm oranının, özellikle bu ülkelerin en yoksul kesimlerinde çok yüksek olması da[7] doğum oranlarının yüksek olmasına yol açmakta ve yoksulluğun nüfus artışlarının sonucu olmaktan çok nedeni olabileceği yolundaki tezleri güçlendirmektedir. Hızlı nüfus artışına karşın yoksulluğun azaltılması konusunda başarılı gözüken Botswana gibi ülkelerin deneyimleri de, aynı doğrultuda, yoksullukla nüfus artışı arasındaki ilişkinin çok yönlülüğüne dikkat çekmektedir (Rodrigeuz ve Smith, 1994: 1031). Brezilya'da dokuz metropolitan alan için yapılan bir çalışma da, nüfus artışının en hızlı olduğu iki metropolitan alanın yoksulluk oranı açısından iki farklı uçta olduğunu ve düşük nüfus artış hızının, düşük yoksulluk oranı anlamına gelmediği sonucuna varmıştır (Rocha, 1995: 386).

Öte yandan, bazı araştırmalar da, nüfus artışının yoksulluk üzerinde olumsuz yönde etkili olduğu görüşüne destek vermekte ve nüfus baskısını, özellikle kentlerdeki olumsuz yaşam koşullarının ve çevre tahribatının önemli bir nedeni olarak göstermektedir. Hızlı nüfus artışının, başta toprak olmak üzere, kaynaklar üzerinde büyük bir baskı yarattığı ve gıda talebinin de artmasına yol açarak yoksulluğu artırdığı ve bunun da özellikle durağan teknoloji ve kısıtlı sermaye stoğuna sahip geri tarımsal yapılarda, artan ölçülerde doğal ve çevresel kaynaklara başvurulmasına ve çevrenin ve ortak kullanım alanla-

7 Güney Sudan'da, görece daha iyi konumdaki hanehalklarında yaşayan çocukların yaşamda kalma oranının çok yoksul hanehalklarındakilere kıyasla % 16-20 daha yüksek olduğu sonucuna varılmıştır (Rodrigeuz ve Smith, 1994: 1040).

rının tahribatına yol açtığı ileri sürülmektedir (Roy, 1996: pe 34). Bu bakış açısına göre, yoksul küçük çiftçilerin az miktardaki topraklarını gereğinden fazla kullanmaları, zaman içinde düşük kaliteli, marjinal topraklara itilmeleri ve yakacak odun ve/veya otlaklık alan sağlamak ve ek gelir sağlamak amacıyla ormanları tahrip etmeleri nüfus baskısından yoksulluğa ve oradan da çevrenin tahribatına uzanan önemli halkaları oluşturmaktadır. Yoksulluk ile çevre arasındaki bu ilişki, bir yandan uluslararası kuruluşların yoksulluğa karşı artan ilgisinin nedenlerinden birisini oluştururken, diğer yandan da AGÜ'deki büyümenin yavaşlatılması çağrılarına yol açmaktadır.

Bu değerlendirmelerde dikkat edilmesi gereken bir nokta, bu olumsuzlukların temelde, nüfus baskısının ötesinde, çoğu kez göz ardı edilen bölüşüm sorunlarından ve ekonomi politikası değişikliklerinden[8] kaynaklanmasıdır. Kaynakların eşitsiz dağılımı, yoksulların gerek kentsel ve gerekse kırsal alanlarda olumsuz koşul ve çevrelerde yoğunlaşmasını kaçınılmaz kılmaktadır (Lamba, 1994). Güney Sahra, Latin Amerika ve Güney Asya'da toprak mülkiyetindeki eşitsizliklerin, resesyon ve ekonomik krizlerin bu ve benzeri süreçleri hızlandırdığı ve sonunda yoksulluğu daha da artıran bir kısır döngünün oluşmasına yol açtığı görülmektedir.[9] Öte yandan, bazı çalışmalarda, kırsal alanlarda yaşayan yoksul nüfusun, çevrelerindeki doğal kaynakları, dışarıdan büyük bir baskı olmadığı durumlarda, nüfus baskısına karşın sürdürülebilir bir biçimde kullandıkları durumlara da rastlanmaktadır (Ward, 1996: 373).

Nüfus baskısı-yoksulluk-çevrenin korunması ilişkisinde göz ardı edilmemesi gereken bir olasılık, ortalama gelir düzeyinin yükselmesinin çevre tahribatını sona erdirmek bir yana, tam tersine yeni çevre tahribat biçimlerini gündeme getirmesidir. Çevre tahribatından AGÜ ve bu ülkelerde yaşayan yoksullar

8 Örneğin, diğer Orta Amerika ülkelerinde olduğu gibi, Honduras'ta da ihracata yönelik büyüme sürecinde üretim yapısı, kredi, teknoloji ve piyasalara erişimi görece yüksek kesimlere doğru kaymış ve bunun sonunda yoksullaşan kesimler de yaşam mücadelesi içinde toprak, orman ve sahillerin daha özensiz kullanıldığı üretim biçimlerine yönelmek zorunda kalmıştır (Stonich, 1992: 386).

9 Bkz. Roy (1996: pe 34) ve Ninan, 1994: 1548).

sorumlu tutulmak istense de, bu konuda asıl sorumluların gelişmiş ülkeler olduğu öne sürülmektedir. Bu bağlamda dünyada kullanılan çeliğin üçte ikisine yakın bir kısmının ve alüminyum, bakır, kurşun, nikel ve çinkonun üçte ikisinden fazlasının ve enerjinin dörtte üçünün sanayileşmiş ülkeler tarafından kullanıldığına ve örneğin, yağmur ormanlarının tahribatının arkasında da gelişmiş ülkelerin talebinin olduğuna işaret edilmektedir.[10]

Hanehalkı Özellikleri

Çeşitli uygulamalı araştırmalarda hanehalkı türü, büyüklük ve bileşimi ve hanehalkı içindeki bireylerin yaş ve eğitim durumları yoksulluk oranıyla ilişkilendirilmiştir.

Hanehalkı Türü, Büyüklüğü ve Bileşimi: Hanehalkı büyüklüğü ve bileşiminin yoksullukla yakından ilişkili olduğu sık sık dile getirilmiş olmasına karşın yoksulluk araştırmalarının hanehalkı büyüklüğü ile yoksulluk arasındaki ilişki açısından net bir sonuca ulaşamadığı görülmektedir. Yoksulluğun bazı ülkelerde (örneğin, İngiltere) küçük hanehalklarında, bazı ülkelerde (örneğin Brezilya ve Malezya) büyük hanehalklarında, diğer bazı ülkelerde (örneğin Yunanistan) de iki farklı uçta, yani küçük ve büyük hanehalklarında daha şiddetli olduğu görülmektedir (Tsakloglou, 1990: 393).

Yoksulluk düzey ve profilindeki değişiklikleri belirleyen temel unsurlardan biri de aile yapılarında zaman içinde meydana gelen değişiklikler ve sosyoekonomik değişikliklerin bir yansıması olarak ortaya çıkan yeni hanehalkı türleridir. AGÜ'de hızlı nüfus artışı sonucunda aile bileşimi içinde çocuk sayısının artması, artan boşanmalar sonucu aile bileşiminde meydana gelen değişiklikler, çekirdek aileye yöneliş ve yükseköğrenim aşamasındaki öğrenci sayısındaki artışın hızlandırdığı, ailelerinden bir ölçüde bağımsız öğrencilerden oluşan

10 Bkz. Olpadwala ve Goldsmith (1992: 630) ve Gilbert (1994: 622).

hanehalklarının yaygınlaşması bu tür değişiklikler arasında sayılabilir. Gelişmiş ülkelerde ise, yaşlıların ayrı hanehalkları oluşturmaları, artan boşanmalar, çocuksuz, tek başına yaşayan bireylerin oluşturduğu hanehalkı türündeki önemli artışlar gibi eğilimler çocuklu eşlerden oluşan hanehalkı türünün öneminin giderek azalmasına yol açmıştır.[11]

Değişik hanehalkı türleri, genel makroekonomik ve özellikle işgücü piyasalarına ilişkin değişikliklerden farklı derecede etkilenmektedir. ABD için yapılan bir çalışma, örneğin, aile bileşimindeki değişikliklerin uzun dönem yoksulluğu belirleyen etmenlerden biri olduğunu göstermiştir (Blank ve Card, 1993: 319).

Avrupa ülkelerinde hanehalkı bileşimi açısından gözlenen en önemli eğilim, yaşlıların ve tek ebeveynli ailelerin sayısındaki artıştır (Room, 1995: 108). Çocuklarıyla birlikte oturan, dul veya hiç evlenmemiş kadınların oluşturduğu reisi kadın olan hanehalklarının yoksullukla yakından ilişkili olduğu ve bu tür hanehalklarının yoksulluk oranının, ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle birlikte, genellikle diğer hanehalklarına kıyasla çok yüksek olduğu anlaşılmaktadır (Gustafsson ve Nivorozhkina, 1996: 330). Bir çalışmada, Almanya'da, işssiz kalma, çocukların doğumu, evlenmeden çocuk sahibi olma ve boşanma, terk ve ölüm gibi nedenlerle tek ebeveyn kalma gibi olayların, özellikle devlet ve toplumsal yardımlaşma olanaklarının bulunmadığı veya bunların yetersiz olduğu durumlarda, yoksullukla yakından ilişkili olduğu sonucuna varılmıştır (Headey vd., 1994: 7). ABD için yapılan birçok çalışmada da, farklı nedenlerden kaynaklansa da, reisinin kadın olduğu hanehalklarının, özellikle siyah ve Hispanik aileler arasında yüksek oranlara ulaşması ve önemli bir yoksulluk nedeni olarak ön plana çıkması (Eggers ve Massey, 1991: 241) bu ilişkiyi destekler niteliktedir. ABD'de evli çiftlerden oluşan ailelerde yoksulluk oranı 1987'de % 6 iken bu oran re-

11 ABD'de çocuklu eşlerden oluşan hanehalklarının toplam hanehalkları içindeki payı 1967 yılında % 39.6 iken bu oran, kısa sayılabilecek bir süre sonunda, 1991 yılında, % 24'e düşmüştür (Blank ve Card, 1993: 285).

isleri kadın olan hanehalklarında % 34.3 düzeyindeydi (Azam ve Redmon, 1993: 7).[12]

Aile içindeki çocuk sayısının da, gerek gelişmiş ve gerekse azgelişmiş ülkelerde yoksullukla yakından ilişkili bir unsur olduğu anlaşılmaktadır. İtalya'nın güney bölgelerinde, örneğin, babanın güvenli bir işinin olmadığı ve çalışma yaşındaki çocukların işsiz olduğu çok çocuklu büyük ailelerin en büyük yoksulluk riskiyle karşı karşıya olduğu görülmüştür (Mingione ve Morlicchio, 1993: 415). Bunun gibi, Kuzey İrlanda'da çocuk sayısı ikiden fazla olan ailelerin toplam yoksul nüfus içinde önemli bir yer tutttuğu gözlenmiştir (Mcgregor ve Borooah, 1991: 95, 97). Aile yapısındaki değişiklikler ve bunun sonucunda parçalanmış ailelerdeki çocukların durumu sanayileşmiş ülkelerde en önde gelen yoksulluk nedenlerinden birini oluşturmaktadır (Blakely, 1992: 250). Java ve Kosta Rika için yapılan çalışmalarda da, bağımlılık oranının yoksulluk düzeyini belirleyen etmenler arasında olduğu sonucuna varılmaktadır.[13]

Bu eğilimlere karşın, hanehalkı büyüklüğü, türü ve bileşimi açısından da basit genellemelere gitmenin sakıncalarına işaret eden bulgulara rastlanmaktadır. Örneğin, Latin Amerika ülkelerinde, genç ve daha az sayıda gelir getiren üyeye sahip hanehalklarının yapısal uyum sürecinden, diğer hanehalklarına kıyasla, daha olumsuz etkilendikleri ve tüketim biçimlerini daha çok değiştirmek zorunda kaldıkları görüldü. Reisleri kadın olan hanehalkları ise, reisinin erkek olduğu hanehalklarına kıyasla daha yoksul olsalar da, kaynakların dağılımında daha eşitlikçi bir görünüm sergileyip gelirlerinin daha büyük bir kısmını, alkol, sigara vb. yerine, gıdaya ayırdıkları için daha yüksek bir kişi başına gıda tüketimi düzeyine ulaştılar ve sınırlı kaynaklarına karşın çocukların eğitim, sağlık ve beslenmesine daha çok kaynak ayırdılar. Bu durum, çift ebeveynli ai-

12 Sovyetler Birliği döneminde Rusya'da (Taganrog şehri) da reisleri kadın olan hanehalklarının yoksulluk oranının, erkeklerin reis olduğu hanehalklarınınkinin altı katına ulaştığı belirlendi (Gustafsson ve Nivorozhkina, 1996: 330).

13 Bkz. Java için Mason (1997: 75) ve Kosta Rika için Rodrigeuz ve Smith (1994: 383).

lelerde, kadınların kaynak kullanımında daha çok söz sahibi olması durumunda, bu ailelerde de çocukların durumunun iyileşebileceğinin bir işareti olarak değerlendirildi (Delarrocha, 1995: 24).

Bunun gibi, yüksek bağımlılık oranı, yoksulluk üzerinde genellikle olumsuz yönde etkili olmakla birlikte, bağımlı kişilerin ihtiyaçları yaş gruplarına göre farklılık gösterdiğinden, hanehalkı bileşimi (örneğin, bağımlı kişilerin yaşlılardan mı, çocuklardan mı oluştuğu ve hatta çocukların yaşları) yoksulluk açısından önemli bir etmen olarak ön plana çıkabilmektedir. Bu bağlamda, hanehalkı reisinin yaşı konusundaki bulgulardan da yoksulluğa ilişkin net bir sonuç çıkarmak mümkün değildir. Hanehalkı reisinin yaşlı veya çok genç olması hanehalkının yoksul olma olasılığını genellikle artırmakla birlikte istisnalara da rastlamak mümkündür. Kitabın üçüncü bölümünde de gösterildiği gibi, hanehalkı tanımının nasıl yapıldığı da bu konudaki sonuçlar üzerinde etkili olmaktadır (Gustafsson ve Nivorozhkina (1996: 330).

Eğitim Durumu: Hanehalkı reisinin eğitim durumu da yoksulluk araştırmalarında yoksullukla yakından ilintili bir etmen olarak ortaya çıkmakta ve hanehalkı reisinin eğitim düzeyi arttıkça yoksulluk oranının genellikle düştüğü gözlenmektedir. Hiç eğitim görmeyen ve ilkokulu bitiremeyen kesimde yoksulluk oranının Yunanistan'da, örneğin, diğer kesimlerin çok üstünde olduğu ve % 40'a ulaştığı hesaplanmıştır (Tsakloglou, 1990: 393). Latin Amerika ülkelerinde yoksulluğun, ailenin büyüklüğüne, küçük ve okul çağındaki çocuk sayısına ve aile reisinin kadın ve düşük eğitimli olmasına bağlı olarak arttığı ve bu özellikleri taşıyan ailelerde çocukların yoksul olma olasılığının da özellikle yüksek olduğu görülmektedir (Cardoso ve Helwege, 1992: 25). Çocukların eğitim masraflarının aileleri tarafından karşılandığı düşünüldüğünde, düşük gelirli ailelerin çocuklarının en baştan önemli bir fırsat eşitsizliğiyle karşılaştıkları açıktır (Kundu, 1994: 1257). Hanehalkı reisinin eğitim düzeyi, Java'da da yoksulluğu belirleyen et-

menler arasında yer almaktadır. Örneğin, ilkokul mezunlarıyla hiç okula gitmemişler arasında bile yoksulluk oranları açısından önemli farklar olduğu görülmüştür (Mason, 1997: 73).

Göç

Yoksulluğu belirleyen bir temel unsur da, başta kırdan kente olmak üzere değişik yerleşim alanları arasındaki göçlerdir. Gelişmiş ülkelerde, yoksulluk oranının yirminci yüzyıl boyunca azalmasında kentleşmenin önemli bir rol oynadığı ileri sürülmektedir (Blank ve Card, 1993: 318). Bu gözlemin gelişmiş ülkelere özgü bir eğilim olarak kalmayıp, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde AGÜ'de hızlanan kentleşme süreci için de geçerli olup olmadığı üzerinde durulması gereken bir noktadır.

Yoksullukla göç arasındaki ilişki, çeşitli açılardan ele alınabilecek karmaşık bir ilişkidir. Değişik toplum kesimlerinin göç edebilme eğilimleri arasında önemli farklılıklar olabilir (Fielding, 1997: 48). Örneğin, yoksulların diğer kesimlere kıyasla mekânsal hareketliliği daha az olabilir. Bunun gibi, değişik etnik grupların ve işsizler ve kendi hesabına çalışanlar gibi değişik kesimlerin göç etme eğilimleri de farklı olabilir.

Kentsel yoksulluğun ne ölçüde kırdan kente göçlerin bir sonucu olduğu da merak konusudur. Bu konuda belli başlı iki tez vardır. Bunlardan birincisi, kırsal kesimdeki yoksulların düşük gelir düzeyleri sonucunda kentlere adeta itildiklerini, göçlerin kent-kır kazanç farklılıklarının büyüklüğüne bağlı olarak artacağını ve hızlı göçlerin kentsel alanlardaki yavaş istihdam artışları karşısında hızlı bir enformelleşime ve buna bağlı olarak yoksullaşma sürecine yol açacağını ileri süren tezdir. Bu durumda kentsel yoksulluk, kırsal yoksulluğun bir yansıması olarak değerlendirilmekte ve hızlı kentlileşme süreciyle ilişkilendirilmektedir. Bu konudaki ikinci tez ise, yoksulluğu göçü özendirmek bir yana, kısıtlayan bir etmen olarak görmekte ve kırsal alanda yaşayan topraksız/küçük toprak sahibi ve ücretle çalışan yoksulların göç maliyetini karşılama

güçlükleri karşısında göçten en az yararlanan kesim olduğunu ileri sürmektedir (Chakrapani ve Mitra, 1995: 380).[14]

Göç ile yoksulluk arasındaki ilişkide dikkate alınması gereken bir diğer önemli unsur da, yapısal uyum sürecinde ve yer yer yaşanan ekonomik krizler sonucunda büyük kentlerin kırsal nüfus için çekiciliğinin azalması ve bunun da kentsel yoksulluk artışlarını bir ölçüde frenlemesidir (Rocha, 1995: 393).

Göç ile yoksulluk arasındaki ilişkinin karmaşıklığını destekleyen birçok örnek bulunmaktadır. Hızlı nüfus artışının toprak üzerinde yarattığı baskı sonucunda artan yoksulluk, Afrika'nın güneyinde, kentlere göçün artmasına neden olurken Bangladeş'te böyle bir eğilim gözlenmemiştir (Drakakissmith, 1996: 676). Bunun gibi, yapısal uyum sürecinde, kamu istihdamındaki azalma ve artan kentsel işsizlik, formel sektörde reel ücretlerin düşmesi, insanların geçinebilmek için birden fazla işte çalışmak zorunda kalması ve kentsel alanlarla kırsal alanlar arasındaki kazanç farklılıklarının giderek azalması, birçok ülkede kentlere göçü frenlerken, hatta bazı ülkelerde kırsal alanlara doğru ters bir göç sürecinin başlamasına yol açarken, Afrika'nın güneyindeki ülkelerde kentlere göçün aynı hızda devam ettiği görülmüştür (Drakakissmith, 1996: 675-76).

Göçün, göç eden yoksul bireylerin ve bunların çıktığı ve göç sonunda yerleştiği yerleşim yerlerinin yoksulluk düzeylerini ne yönde etkileyeceğini önceden kestirmek güçtür. İngiltere ve Galler için yapılan bir çalışma, yoksulların, yüksek gelir düzeyine sahip kesimlere kıyasla daha az göç ettikleri ve göçün birçok kimsenin yoksulluktan kurtulmasına, ancak göç alan yerleşim merkezlerinde sosyal kutuplaşmanın artmasına neden olduğu sonucuna ulaşmıştır (Fielding, 1997: 51).

Hükümetlerin göçe ve sonrasında göçmenlerin yerleştiği bölgelere ilişkin tutumu ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Kimi ülkelerde kırdan kente göç, doğrudan olmasa bile dolaylı yollardan özendirilmiş ve göç sonrasında göçmenlerin

14 Hindistan için yapılan bir çalışmada, toplam kentsel yoksul kesim içinde on yıllık göçmenlerin payının sadece % 5.9 olduğu sonucuna varılmaktadır (Chakrapani ve Mitra, 1995: 380).

kamu arazileri üzerinde yeni yerleşim yerleri açmalarına kayıtsız kalınmış ve yarışmacı siyasal sistemler, düşük düzeyde de olsa, buralara altyapı ve diğer kamu hizmetleri sunulmasına olanak sağlamışlardır. Öte yandan, kimi ülkelerde otoriter rejimler, doğrudan yasaklamalardan, çeşitli caydırıcı önlemlere kadar farklı tutumlar sergileyerek kırdan kente göçü denetim altında tutma çabasında olmuşlardır. Pasifik ülkelerinde, örneğin, yönetimlerin göçmenlere konut sağlama konusunda duyarsız kaldıkları ve gecekondu türü yerleşim biçimlerini caydırmak için su gibi temel hizmetleri sunmaktan kaçındıkları gözlenmiştir. Bu gelişmelerin de katkısıyla, kentsel yaşamın konut, altyapı, sağlık ve eğitim alanlarındaki olumsuzlukları ağırlıkla yoksullar üzerinde yoğunlaşmıştır. Kamu kesiminin konut sektöründen giderek çekilmesi, piyasa arzının ise orta ve özellikle üst gelir gruplarına yönelmesi kentsel yoksulların konut sorununu giderek ağırlaştırmıştır (Bryanttokalau, 1995: 120). Benzer bir durum, İngiltere'de, konut sektöründe kamu yatırımlarının durması ve kamuya ait konutların özel kesime satılması sonucunda yaşanmıştır (Room, 1990: 104).

Çin'de bölgeler arası göçler ve dolayısıyla kentsel yoksulluk Mao döneminde denetim altında tutulduktan sonra, 1980'li yılların başlarından itibaren hızlanmaya başlamış ve diğer AGÜ'dekine benzer bir biçimde formel sektörde iş bulamayanların hızlandırdığı bir enformelleşme sürecine yol açmıştır. Kentlere göç edenlerin kişisel gelirlerinde yine de kayda değer bir artış gözlenirken, göç veren bölgelerde, geride kalan nüfusun yaş profilinin önceleri çocuk ve yaşlılar, daha sonra da sadece yaşlılar üzerinde yoğunlaşması sonucunda, kaynak girişlerinin giderek azalması ve altyapının kötüleşmesi gibi yoksulluk açısından da olumsuz etkiler ortaya çıkmıştır (Nolan, 1993: 1369), 1375).

Göç ve yoksulluk arasındaki ilişki konusunda da kolay genellemelere gidilemeyeceği açıktır. Göç alan ve göç veren bölgelerin demografik ve sosyoekonomik yapısı, göçün mevsimlik mi sürekli mi olduğu ve göçmenlerin kişisel özellikleri (yaş, eğitim durumu vb.) ve göç sonrası istihdam edildikleri sektör

gibi etmenlerin göçün iki ucundaki yerleşim yerlerindeki yoksulluk göstergelerini yakından etkilemesi beklenebilir.

4. İşgücü Piyasaları

Yoksulluk, gerek gelişmiş ülkelerde gerek AGÜ'de giderek işgücü piyasalarının temel özellikleri ve bu piyasalardaki gelişmelerle ilişkilendirilmekte, yoksulluğun nedenleri arasında da işgücü piyasalarından kaynaklanan nedenler ön planda tutulmaktadır. Bir gözlemciye göre, istihdam olanaklarının yetersizliği kentsel yoksulluğun "önde gelen tek nedenidir" ve Hindistan'da, örneğin, yoksulluk düzeyini "işgücü piyasası içindeki konum" belirlemektedir (Amis, 1995: 147-51). Yoksullukla yakından ilişkili olduğu ileri sürülen, düşük eğitim düzeyi ve ayrımcılık gibi kültürel ve sosyal etmenlerin ve hanehalkı büyüklüğü ve bileşimi gibi "demografik" etmenlerin öneminin de büyük ölçüde, bu etmenlerin, başta ücret olmak üzere, kişilerin işgücü piyasası içindeki konumu üzerindeki dolaylı etkisinden kaynaklandığı düşünülebilir.

İşgücü piyasalarıyla yoksulluk arasındaki ilişkinin saptanabilmesinde temel güçlük, yoksulluğa ilişkin veriler gibi, işgücü piyasalarına ilişkin verilerin, özellikle AGÜ'de, güvenilirliği ile ilgilidir. Gelişmiş ülkelerde dahi önemli boyutlara ulaşan kayıt dışı çalışmanın AGÜ'de çok daha yaygın olması ve bu ülkelerde tarım sektörü yanında enformel sektörün de işgücü piyasası içinde önemli bir yer tutması veri sorunlarını daha da ağırlaştırmaktadır.

Yoksullukla işgücü piyasaları arasındaki etkileşim birçok gözlemci tarafından önemsenmekle birlikte, işgücü piyasalarının, özellikle AGÜ'de sergilediği karmaşık yapı, etkileşimin hangi yollardan gerçekleştiğini belirlemeyi güçleştirmektedir. Öte yandan, tartışmalarda işgücü piyasalarının arz yanı, çoğu kez, veri olarak alınmakta ve nüfus baskısının bir yansıması olarak işgücü arzında meydana gelen çok önemli artışlar göz ardı edilmektedir. Oysa, işgücü arzının yıllık artış hızı, sanayileşmiş ülkelerde genellikle % 1'in altında kalırken, birçok

AGÜ'de % 2.5'i aşmakta, Kenya ve Cezayir'de sırasıyla % 3.3 ve % 4.0 gibi çok yüksek oranlara ulaşmakta, nüfus artış hızlarının en düşük olduğu G. Kore ve Çin gibi ülkelerde dahi, geçmişteki hızlı nüfus artışlarının bir yansıması olarak % 2'nin üzerine çıkmaktadır (Tablo 5-2).

AGÜ işgücü piyasalarına ilişkin değerlendirmeler salt kentsel alanlarla sınırlı kaldığında dahi, geniş ve birçok ülkede giderek genişleyen enformel sektör ve onun değişik verimlilik ve ücret düzeyindeki çok çeşitli etkinlikleri içinde barındıran çoktürel yapısı ve formel sektörle ilişkisi, birçok ülkede üretim yapısının ve işgücü piyasalarının yeniden yapılanma süreci içinde olması ve buna bağlı olarak başta sosyal güvenlik sistemi ve sendikalar olmak üzere kurumsal yapıda da önemli değişiklikler gözlenmesi yoksullukla işgücü piyasaları arasındaki ilişkiyi netleştirme güçlükleri arasında sayılabilir.

Yoksullukla işgücü piyasaları arasındaki ilişki birkaç başlık altında incelenebilir.

Üretimde ve İşgücü Piyasalarında Yeniden Yapılanma: Özellikle son çeyrek yüzyılda hızlanan üretimde yeniden yapılanma sürecinin en belirgin etkilerinin, gerek gelişmiş ülkelerde ve gerekse AGÜ'de, işgücü piyasaları üzerinde hissedildiği söylenebilir. Gelişmiş ülkelerde 1960'lı yıllarda başlayan sanayisizleşme süreci ve özellikle dayanıksız tüketim malı üreten sanayilerdeki gerileme, istihdam yapısında önemli değişikliklere neden oldu. İstihdamın bileşimi, imalat sanayi gibi yüksek ortalama ücret ödeyen kesimlerden, hizmetler gibi genellikle düşük ücret yapısına sahip sektörlere doğru bir değişim gösterdi. Bu gelişmelere koşut olarak, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde yaşanan çetin sendikal mücadeleler sonucunda ulaşılan emek standartlarının önemli ölçüde aşındığı görüldü. Bu süreçte önemli bir rol oynayan çokuluslu şirketlerin istihdam politikası giderek nitelikli ve yüksek ücretli bir çekirdek işgücü yanında, iş güvenliği olmayan, rutin işler yapan, düşük ücretli ve yarı zamanlı veya geçici işçi konumundaki bir kitlenin varlığına dayanmaya başladı. AGÜ'de, iş-

gücü piyasalarının esnekleştirilmesi politikası da, bu süreç içinde etkili oldu ve sendikaların güç ve etkinliklerini ve devletin bu sürece sosyal devlet anlayışı içinde müdahalesini de önemli ölçüde kısıtlayarak bu ülkeler arasında, ücret ve çalışma koşulları temeline dayalı emek standartlarının arka plana atıldığı, bir rekabetin yaygınlaşmasına yol açtı.

Artan uluslararası rekabet ve sanayisizleşme karşısında işgücü piyasalarının yeniden yapılanması, birçok ülkede istihdam olanaklarını daraltırken, başta niteliksiz işçiler olmak üzere çok sayıda işçinin işini kaybetmesine ve yarı zamanlı çalışma gibi değişik istihdam biçimlerinin artmasına yol açtı. Örneğin, ABD'de, 1989-92 döneminde, iki milyon kişi işini kaybederken gönülsüz olarak yarı zamanlı çalışan işçilerin sayısında 1.5 milyonluk bir artış görüldü (Katz, 1992: 550). Bunun gibi, OECD ülkelerinde, her yedi işçiden birinin yarı zamanlı statüde ve bunların da dörtte üçünün hizmet sektöründe çalışması, istihdam yapısında son yıllarda görülen değişikliklerin önemine işaret etmektedir.

ABD'de de, sanayi istihdamındaki gerilemeye koşut olarak hizmet sektöründe artan yeni iş olanaklarının görece düşük ücretli olması ve şehir merkezleri yerine banliyölerde yoğunlaşması, istihdamın mekânsal dağılımı yanında ücret yapısında da yoksullukla yakından ilişki önemli değişikliklere yol açtı. Banliyölerdeki yeni iş olanaklarının görece yüksek nitelik gerektirmesi ise, eski yerleşim yerlerinde yaşayan düşük eğitim düzeyindeki kentsel yoksulların istihdamı için ek bir engel oluşturdu (Caputo, 1991: 459).[15] İrlanda'da da yoksulluk artışı, 1970'li yıllarda başlayan sanayide yeniden yapılanma süreci sonucunda geleneksel sanayi dallarında istihdamın daralması ve buna koşut olarak, özellikle hizmet sektöründe düşük ücretli ve yarı zamanlı işlerin artmasıyla ilişkilendirildi.

Hindistan için yapılan bir çalışmada, kentsel yoksulluktaki artış, formel sektörün istihdam yaratma hızının yetersiz kalması sonucunda enformel sektörün hızlı genişlemesi ve geçici

15 Bkz. Mead (1994: 328) ve Azam ve Redmon (1993: 12).

istihdam biçimlerinin yaygınlaşmasıyla ilişkilendirilmektedir. Hindistan'da gelir bazında yoksulluk oranının, düzenli istihdama ve sosyal güvenliğe sahip hanehalkları arasında % 4-10 arasındayken, düzensiz işlerde çalışan korumasız işçiler arasında % 53'e ulaştığı tahmin edilmiştir (Anıis, 1997: 94-96). Sanayileşmiş ülkelerde de işgücü piyasalarının giderek bu tür bir ikili görünüm sergilediği gözlenmektedir.[16] İtalya'nın gerek kuzey ve gerekse güney bölgelerinde, özellikle gençler arasında düzensiz ve düşük ücretli işlerde çalışma eğiliminin artması, enformelleşme sürecinin sadece AGÜ ile sınırlı olmadığını göstermektedir (Mingione ve Morlicchio, 1993: 418).

İstihdam ve İşsizlik: İşgücü piyasalarıyla yoksulluk arasındaki ilişki, işgücüne katılmayanlar, çalıştıkları halde yoksul olanlar ve işsizler olarak farklı kategorilerde değerlendirilebilir. ABD'de yoksulların çoğunun bakıma muhtaç çocuk sahibi olma, çok genç veya çok yaşlı, özürlü veya eğitimsiz olma gibi istihdam engelleriyle karşı karşıya olması yoksulluğu işgücü piyasaları içindeki konum yanında işgücü piyasası dışındaki kesimle de yakından ilişkilendirmektedir. Öte yandan, yoksul olup çalışmak isteyen insan sayısına göre açık işlerin nicelik ve nitelik olarak yetersiz olması ve ücret düzeyi birçok ülkede yoksulluk-işgücü piyasaları ilişkisinin en önemli halkasını oluşturmaktadır. Bu nedenle, gerek gelişmiş ve gerekse gelişmekte olan ülkelerde yoksulluk, istihdam, işsizlik ve ücret gibi işgücü piyasaları değişkenleri ile yakından ilişkilendirilmektedir.

ABD'de tam zamanlı olarak istihdam edilenlerin yoksullar arasında küçük bir paya sahip olduğu gözlendi. Örneğin, 1991 yılında yetişkin yoksulların sadece % 40'ının herhangi bir kazancı olduğu, sadece % 9'unun bütün bir yıl ve tam zamanlı olarak çalıştığı gözlenirken bu oranlar, yoksul olmayan yetişkinler için, sırasıyla % 72 ve % 45'e ulaştı (Mead, 1994: 327). Bunun gibi, işsizliğin İngiltere'de de, en önde gelen

16 Fransa için bkz. Room (1990: 117).

yoksulluğa düşme nedenleri arasında olduğu belirlendi (Fielding, 1997: 51).

En son yayımlanan toplu verilere göre, OECD ülkelerinde 1999 yılında 33.7 milyon kişinin işsiz olduğu, işsizlik oranının 1990-98 döneminde ortalama % 7 olduğu, bu oranın gençler (15-24 yaş grubu) arasında 1999 yılıda % 11.8'e ulaştığı ve işsizlerin üçte birine yakın bir kısmının uzun dönem işsizlerden oluştuğu görülmektedir (UNDP, 2001: Tablo 17, s. 199). İşsizlik oranının, 1990-98 döneminde, başta bu oranın % 20'ye ulaştığı İspanya olmak üzere, Fransa, İrlanda, Finlandiya ve Polonya gibi ülkelerde ortalamanın oldukça üzerinde, buna karşılık İzlanda, İsviçre, Norveç ve ABD'de ortalamanın altında seyrettiği görülmektedir. Gençler arasında işsizlik oranı ise, 1999 yılında, İtalya (% 32.9), Yunanistan (% 29.7), İspanya (% 28.5) ve Fransa'da (% 26.6) özellikle yüksek oranlara ulaşmaktadır.

İşsizlikle yoksulluk arasındaki ilişkinin doğru saptanabilmesi, önemli ölçüde işsizlik profiline bağlıdır. İşsizlerin yaş ve eğitim durumu, işsizlik nedenleri ve işsizlik süreleri, işsizlikle yoksulluk arasındaki temel bağlantıyı oluşturmaktadır. Kimi ülkelerde, işsizler çalışacakları iş konusunda "seçici olabilecek kadar mali güvenceye" ve görece yüksek eğitim düzeyine sahip kesimler, diğer bazı ülkelerde ise, iş aradıkları halde iş bulamayanlar ve resesyon döneminde işini kaybeden yoksul veya aniden yoksulluğa itilen kesimler üzerinde yoğunlaşmaktadır (Gilbert, 1994: 613).

İşsizlik ile yoksulluk arasındaki ilişkide göz önünde tutulması gereken bir başka etmen işsizliğin süresi ile ilgilidir. İşsizlik profilinin birçok ülkede uzun dönem işsizlere doğru kayması yoksulluk açısından da kaygı verici bir gelişmedir. İtalya ve Belçika'da işsizlerin % 60'dan fazla bir kısmının uzun dönem işsizlerden oluştuğu, bu oranın Almanya, İspanya, Yunanistan, Macaristan ve İrlanda'da da çok yüksek oranlara ulaştığı görülmektedir.

İşsizlikle yoksulluk arasındaki ilişkiyi etkileyen etmenler arasında işsizlik sigortası gibi sosyal güvenlik önlemleri ve aile

içi/toplumsal dayanışma unsurları da önemli bir yer tutmaktadır. İşsizlik sigortası ve yardımı ve ailede başka çalışanın bulunup bulunmaması gibi unsurlar işsizlik ile yoksulluk arasındaki ilişkinin değişik ülkelerde alacağı biçim konusunda etkili olabilmekte ve bu ilişkinin ilk bakışta görüldüğü kadar basit olmadığını göstermektedir. Almanya'da, örneğin, reisinin işsiz olduğu hanehalklarının sadece % 25'inin yoksul olması (Headey vd., 1994: 17) bu gibi etmenlerin önemine işaret etmektedir.

Yoksulluk araştırmalarında, işsizlik yanında, düşük ücretin de işgücü piyasalarından kaynaklanan önemli bir yoksulluk nedeni olarak ön plana çıktığı gözlenmektedir. Düşük ücret, aile geliri üzerindeki belirleyici etkisi başta olmak üzere, gelir eşitsizliğini artırarak ve işgücüne katılımı caydırarak da yoksulluk üzerinde etkili olmaktadır (Eggers ve Massey, 1991: 250). Öte yandan, bir ailede birden fazla ücretli çalışanın bulunması, çalışma saatlerinin azlığı ve ücret eşitsizliğinin zaman içinde artması gibi etmenler ortalama ücret düzeyiyle yoksulluk arasındaki ilişkiyi zayıflatmaktadır. 1970'li yılların ilk yarısında başlayan ve birçok sanayileşmiş ülkeyi tehdit eden ekonomik kriz, kızışan uluslararası rekabetin de etkisiyle gerçek ücretler ve bunun da ötesinde sosyal ücret üzerinde bir baskı oluşturdu ve özellikle niteliksiz işçilerin işgücü piyasaları içindeki konumunun kötüleşmesine yol açan bir süreç başlattı. İşçi sendikalarının giderek etkisizleşmesi bu süreci daha da hızlandırdı.

Düşük ücretli ve düzensiz istihdamın yoksulluktan çıkmak için yeterli olmadığı, tam tersine özellikle AGÜ'de önemli bir yoksulluk nedeni olduğu söylenebilir. Birçok durumda, tam zamanlı işlerden sağlanan ücretin ve özellikle de asgari ücretin, kısa dönemde, yoksullukla yakından ilişkili olduğu ancak ailelerin yoksulluk çizgisinin üzerine çıkmasını sağlayamadığı ileri sürülmektedir.[17] Yunanistan'da iki veya daha fazla istihdam edilen üyesi olan hanehalklarının yoksulluk oranının dahi ortalama yoksulluk oranının çok üstünde olması ücretlerin düşüklüğüyle açıklanmaktadır (Tsakloglou, 1990: 393).

17 Bkz. Rocha (1995: 385) ve Berry (1997: 122).

Görüldüğü gibi, işgücü piyasalarının yoksullukla etkileşimi değişik ülkelerde farklı biçimler alabilmektedir. Bu bağlamda, yoksulluğun işsizlikten mi yoksa düşük ücretli istihdamdan mı kaynaklandığı sorusu özel bir önem kazanmaktadır (Mead, 1994: 328). Çeşitli ekonomik olumsuzluklar karşısında seçim yapmak durumunda kaldıklarında, ülkelerin bazılarının uyumu istihdam ve dolayısıyla işsizlik, bazılarının da gerçek ücretler yoluyla sağladıkları gözlenmektedir. 1980'li yıllarda, Polonya ve Yugoslavya gibi ülkelerde, örneğin, istihdam korunup reel ücretler düşürüldüğünden yoksulluktaki artış reel ücret düşüşlerinden kaynaklandı (Squire, 1991: 178). İstihdamın korunabilmesinin arkasındaki temel unsur ise, toplam istihdam içinde kamu kesiminin büyük bir paya sahip olmasıydı. Kamu istihdam garantisinin olduğu İsveç gibi ülkelerde, resesyonun yoksulluk üzerindeki etkileri benzer biçimde frenlenirken, uyumun büyük ölçüde serbest piyasalar yoluyla gerçekleştirildiği Avustralya ve İngiltere gibi ülkelerde yoksulluk, resesyon dönemlerinde artan işsizlik sonucunda arttı (Pissrides, 1991: 207). ABD'deki yoksulluk artışı ise, büyük ölçüde, niteliksiz ve düşük nitelikli işçilerin ücretlerindeki düşüşten kaynaklandı. ABD'de yoksul ailelerin % 18'inin, en az bir ferdinin bütün bir yıl, tam zamanlı istihdam ediliyor olması, düşük ücretin bir yoksulluk nedeni olduğunu, yoksul ailelerinin % 40'ının istihdam edilmiyor olması ise, yoksulluk açısından istihdamın, düşük ücrete kıyasla çok daha ağır bastığını göstermektedir (Mead, 1994: 328). Kolombiya'da ise, 1970-92 döneminde milli gelir içinde emeğin payının istikrarı, reel ücretlerin düştüğü, istihdamın ise, önemli bir kısmı enformel sektörde de olsa, arttığı bir süreç sonunda sağlandı. Yoksulluk açısından en olumsuz sonuçların ise kuşkusuz istihdamın ve reel ücretlerin birlikte düştüğü durumlarda ortaya çıkması beklenebilir (Gilbert, 1997: 30).

İşgücü piyasasına katılım, istihdam, işsizlik ve ücret gibi işgücü piyasası göstergelerinin ve bütünüyle işgücü piyasası içindeki konumun temel belirleyicileri arasında, eğitim ve ona bağlı olarak işgücü niteliği gibi beşeri sermeye göstergele-

ri yanında ayrımcılık gibi unsurların da dikkate alınması gerekmekedir.

5. Dışsal Etmenler: Şoklar, Ayrımcılık ve Yerleşim Yerinin Özellikleri

Şoklar

Kişilerin ve hanehalklarının yaşamlarında karşılaştıkları ve şok olarak nitelenebilecek "ani gelişen olumsuz olayların" birçok ülkede önemli bir yoksulluk nedeni olduğu anlaşılmaktadır. Hanehalklarının refahı üzerinde etkili olan birçok şoktan söz edilebilir. Bunlar arasında, özellikle devlet yardımlarının ve toplumsal yardımlaşma düzeyinin yetersiz olduğu ortamlarda gelir kazandıran bir bireyin ölmesi veya sürekli hastalığı ön plana çıkmaktadır.[18]

Şokların yoksulluk üzerindeki etkisi, şokun dozu yanında niteliğiyle de yakından ilgilidir. Örneğin, şiddetli kuraklığın, tarımsal üretim yoluyla, kırsal yoksulluk üzerindeki etkisiyle, hanehalkı reisinin işsiz kalması veya ölümünün yoksulluk üzerindeki etkilerinin farklı özellikler taşıması beklenebilir.

Ailenin, geçimini sağlayan yetişkin erkekten, ölüm, boşanma, terk, sürekli hastalık veya sakatlık gibi nedenlerle yoksun kalması önemli bir yoksulluk nedeni olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum, ailenin gelir kaybının ötesinde kadınların kira, kredi ve ücret konularında etkili müzakere yapma konusundaki deneyimsizlikleriyle de ilişkilendirilmektedir (Streeten, 1994: 17). Ülkeler arasında, boşanma oranı farklılıkları yanında, boşanmanın etkileri açısından da önemli farklılıklar olduğu göz ardı edilmemelidir. Örneğin, boşanma oranı, özellikle bağımlı çocukları olan aileler arasında Almanya'da ABD'ye kıyasla düşük olsa da, boşanmanın bu ülkede daha büyük bir yoksulluk riski oluşturduğu gözlenmektedir.[19] Yukarıda da de-

18 Madras için bu açıdan yapılan bir değerlendirme için bkz. Amis (1995: 149).

19 Bkz. Headey vd. (1994: 7) ve Blakely (1992).

ğinildiği üzere, aile yapısındaki değişiklikler, sanayileşmiş ülkelerde en önemli yoksulluk nedenlerinden biri olarak ortaya çıkmakta ancak, reisleri kadın olan hanehalkları içinde çocukların durumu ülkeler arasında önemli farklılıklar göstermektedir. Örneğin, bu ailelerdeki çocukların durumunun ABD ve Avustralya'da İsveç ve Danimarka'ya kıyasla daha kötü olduğu gözlenmiştir (Blakely, 1992: 250).

Bunun gibi, bir yerleşim yerinin doğal afetlerden zarar görmesi veya çevre koşullarından olumsuz yönde etkilenmesi yoksulluk artışlarına yol açabilir. Yoksulların gelir ve temel mal ve hizmetlerin fiyatlarındaki değişikliklere bağlı olarak yaşam standartında meydana gelen dalgalanmalardan ve seller, toprak kaymaları, depremler gibi doğal afetlerden de orantısız biçimde çok zarar gördükleri gözlenmektedir (Olpadwala ve Goldsmith, 1992: 630). Örneğin, 1970'li yılların başlarında, Batı Hindistan'da yaşanan kuraklığın yoksulların yaşam standartlarını önemli ölçüde kötüleştirdiği görülmüştür (Ravallion, 1996a: 208).

Hiç kuşku yok ki, savaşlar, yoksulluk düzeyini etkileyen en önemli etmenler arasında yer almaktadır. Son yıllarda gözlenen ve kıtlık boyutlarına varan beslenme yetersizlikleri, çok büyük ölçüde, ülkeler arasındaki ve iç savaşlarla ilişkilendirilmektedir (Dreze ve Gazdar, 1992: 934). Savaşın yoksulluk üzerindeki etkisi, Irak için yapılan bir çalışmada çok çarpıcı biçimde ortaya konmaktadır. Körfez Savaşı'nın hemen öncesinde, Birleşmiş Milletler tarafından uygulanan ekonomik yaptırımların, savaşın yarattığı kıtlık ve yıkımla birleşmesi sonucunda, bu ülkede, istihdam ve gelirler önemli ölçüde düşerken, başta gıda malları fiyatları olmak üzere fiyatlar ortalama düzeyinde çok büyük artışlar oldu.[20] Sağlık ve eğitim gibi temel hizmetlerin ötesinde, kanalizasyon ve su şebekelerinin büyük hasar görmesi, bu hizmetlerin önemli ölçüde aksamasına neden oldu. Başta bebekler olmak üzere, sivil halk arasındaki ölümlerin çok büyük kısmı kötü beslenme ve temiz su yetersizliği gibi nedenlerden kaynaklandı (Dreze ve Gazdar, 1992: 926).

20 Ağustos 1990 ile Ağustos 1991 arasında Irak'ta, genel gıda fiyatları 15-20 kat, buğday unu fiyatı ise 45 kat arttı (Dreze ve Gazdar, 1992: 926).

Ayrımcılık

Ayrımcılık, değişik ülkelerde farklı biçimler alabilen ve farklı toplum kesimlerini etkileyen çok yönlü bir olgudur. Ayrımcılık, bazı durumlarda, uzun dönemde süregelen eğilimleri yansıtarak, öteden beri dezavantajlı grupların durumlarının daha da kötüleşmesine, diğer bazı durumlarda da kimi sosyal ve ekonomik değişikliklerden belirli grupların daha fazla zarar görmesine yol açabilir. Özellikle ırk, milliyet ve toplumsal cinsiyet gibi nedenlerden kaynaklanan ayrımcılığın bazı ülkelerde önemli boyutlara ulaştığı ve ciddi bir yoksulluk nedeni oluşturduğu görülmektedir. Burada, çok geniş anlamda, toplum içinde bazı kesimlerin dezavantajlı konumda olması ve o konumda bırakılması veya o konuma itilmesi olarak tanımladığımız ayrımcılıkla yoksulluk arasındaki ilişki, aşağıda iki ana başlık altında incelenmektedir.

Irk/Etnik Köken: Bu konudaki en kapsamlı bilgilere ABD için yapılan araştırma sonuçlarından ulaşılabilmekte ve ayrımcılık, ana hatlarıyla, değişik kesimler arasında servet edinme ve eğitim fırsat ve olanakları ve işgücü piyasaları konumu açısından tarihsel olarak gözlenen farklılıklarla ilişkilendirilmektedir.

Siyah Amerikalıların yoksul nüfus içinde önemli bir paya sahip olması, bu kesimin tarih boyunca karşı karşıya kaldığı ayrımcılığın çok yakın bir geçmişe kadar çok önemli boyutlarda olması ve durumun ancak 1960'lı yıllarda gelişen medeni haklar hareketinin de katkısıyla bir ölçüde değişmeye başlamasıyla kuşkusuz yakından ilişkilidir. Kölelikten kurtulan siyah Amerikalılara, bir süre, mal mülk sahibi olma hakkı verilmemiş olması, bu kesimin daha sonraki dönemlerdeki toplumsal konumu açısından kuşkusuz belirleyici bir rol oynamıştır (Blakely, 1992: 250). ABD içinde, örneğin, İnsani Gelişme Endeksi'nin değişik kesimler arasında önemli farklılıklar gösterdiği ve 1999 yılında beyazlar için 0.870'e ulaşırken, siyahlar ve Hispanik kökenliler için sırasıyla sadece

0.805 ve 0.756 düzeyinde kaldığı görülmektedir (UNDP, 2001: 15).

ABD'de işsizlik oranının, başta siyah Amerikalılar olmak üzere, değişik azınlık gruplar arasında, beyaz Amerikalılara kıyasla çok yüksek olması ve özellikle 1970'li yıllardan sonra beyazlarla bu azınlık gruplar arasındaki ücret farklılıklarının daha da artması, ırk bazında ayrımcılıkla ilişkilendirilmektedir (Katz, 1992: 550). Irksal ayrımcılık, siyahlar için, beyazlarla aynı niteliklere sahip olduklarında dahi, önemli bir istihdam engeli oluşturmaktadır (Mead, 1994: 330). Öte yandan, siyahlar arasında işgücüne katılma oranlarının, özellikle tek başına yaşayan yoksul siyah kadınlar arasında görece düşük olması (Rodriguez ve Melendez, 1992: 9), muhafazakâr araştırmacıların sosyal yardımların istihdamı caydırıcı etkilerini ön plana çıkarmalarına yol açmıştır.

Özellikle tektürel bir nüfus yapısına sahip olmayan azgelişmiş ülkelerde de bu tür ayrımcılık örneklerine rastlanmakta ve yoksullukla yakından ilişkilendirilmektedir. Örneğin, Çin'de 1985 yılında, toplam nüfus içinde sadece % 10'luk bir paya sahip olduğu bilinen azınlıklar, toplam yoksulların % 36'sını oluşturmuştur (Guan, 1995: 216). Nepal'de 1996 yılında Brahminler için 0.439 olan İnsani Gelişme Endeksi'nin "untouchables" (paryalar) için sadece 0.239 olması ayrımcılığın AGÜ'de de etkili olduğunu ve değişik kesimler arasında önemli farklılıklar yarattığını göstermektedir (UNDP, 2001: 15).

Toplumsal Cinsiyet: İnsani Gelişme Endeksi'ne giren göstergeleri kullanan ancak bunları kadınlar açısından ayrıca değerlendiren toplumsal cinsiyet bazındaki gelişme endeksinin bütün ülkelerde İGE'den düşük olması toplumsal cinsiyet bazındaki eşitsizliklere bütün ülkelerde rastlandığını, ancak bu açıdan da ülkeler arasında önemli farklılıklar bulunduğunu göstermektedir (UNDP, 2001: 15). Bu endeks, sanayileşmiş ülkelerde, azgelişmiş ülkelere kıyasla çok daha yüksek değerler almakta ve örneğin, Norveç'te 0.937'den, Türkiye'de 0.726 ve Nijer'de 0.260'a kadar uzanan geniş bir aralıkta değişmek-

tedir.[21] Kadın haklarının en gelişmiş olduğu ülkelerin oluşturduğu Avrupa Birliği'nde bile, kadınların işgücü piyasalarında düşük düzeyde iş güvenliği ve sosyal koruma ve düşük ücret gibi olumsuz koşullarla karşı karşıya kaldıkları ve işgücüne katılma oranlarındaki artışın da "ikincil" piyasalarda yoğunlaştığı görülmektedir (Rooın, 1990: 96).

Irk/etnik köken bazındaki ayrımcılıkta olduğu gibi, toplumsal cinsiyet bazındaki ayrımcılık da yoksulluk üzerine, esas itibariyle, ekonomik kaynaklara ve eğitim olanaklarına erişim ve ona bağlı olarak işgücü piyasaları konumu yoluyla yansımaktadır. Kadınların konumunu olumsuz yönde etkileyen en önemli etmen, hanehalkı servetinin eşitsiz bölüşümünün bir yansıması olarak toprak ve sermayeye erişimlerinin çok düşük düzeyde kalmasıdır (Amis, 1995: 152). Öte yandan, bu tür ayrımcılığın, ekonomik kaynakların paylaşımının ötesinde, derin kültürel kökenleri olan ve ülkeden ülkeye değişiklik gösteren neden ve yansımaları bulunduğu göz ardı edilmemelidir. Kuzey Afrika'dan, Orta Doğu'ya ve oradan Hindistan'ın kuzeyinden Çin'e uzanan bir bölgede, erkek nüfusun kadın nüfustan fazla olması[22] (Kabeer, 1996: 11) ve özellikle G. Doğu Asya, Latin Amerika ve Karayipler'de gözlenen kız çocuklarına karşı ayrımcılık hanehalkları içinde toplumsal cinsiyet esasına göre önemli refah farklılıkları olabileceğine işaret etmektedir.[23]

Yoksulluğun düzeyini ve profilini etkileyen önemli unsurlar arasında yer alan toplumsal cinsiyet bazında ayrımcılık açısından da ülkeler arasında çeşitlilik gözlenmektedir. Güney Sahra ülkelerinde sağlık, beslenme gibi refah göstergeleri açısından bu tür bir ayrımcılığa rastlanmazken, Güney Asya'da erkeklerin bu açıdan da daha iyi bir konumda oldukları gözlenmekte-

21 UNDP'nin, parlementoya girebilen, teknik ve profesyonel işlerde çalışan ve üst düzey yönetim görevleri üstlenen kadın sayısı esasına göre geliştirdiği bir diğer endeks de, çok benzer bir görünüm sergilemekte ve kadınların AGÜ'deki görece dezavantajlı konumunu doğrulamaktadır (UNDP, 2001: Tablo 22, 84-87).

22 A.K Sen bu olguyu çok çarpıcı biçimde "100 milyondan fazla kayıp kadın" olarak değerlendirmiştir.

23 Öte yandan, B. Afrika'da bu ayrımcılığın kız çocukları lehine olması bu açıdan da basit genellemelere gidilmesinin yanlışlığını ortaya koymaktadır.

dir. Öte yandan, bu göstergeler açısından ayrımcılığa rastlanmadığı birçok ülkede bile yoksulluğa neden olan etmenler açısından ayrımcılık gözlenmektedir. Örneğin, Gana'da kız çocuklarının, erkek çocuklarına kıyasla, okullaşma oranları ve yapmakla yükümlü oldukları işlerin çokluğu (ev işleri, çocuk bakımı, gıda üretimi, yakacak ve su temini vb.) nedeniyle zaman baskısı açısından dezavantajlı konumda oldukları ve bunun sonucunda işgücü piyasasının yarattığı olanak ve fırsatlardan yararlanma olasılıklarının sınırlandığı görülmektedir (Haddad, 1991: 15). Bu durumun, kadınların işgücüne katılımını ve işgücü piyasası içindeki hareketliliğini kısıtlayan diğer sosyal ve kültürel engeller ve çocuk bakımı gibi olanakların kısıtlılığı sonucunda daha da ağırlaştığı ve kadınların etkinliklerini ağır ev işleri ve ücretsiz diğer geçimlik etkinliklerle sınırlayan bir anlayışın hâkim olduğu görülmektedir. AGÜ'de çevre sorunlarının yarattığı olumsuzluklardan da en çok kadınların, çocukların ve etnik azınlıkların etkilendiği görülmektedir (Olpadwala ve Goldsmith, 1992: 630).

Kadınlara karşı ayrımcılığın temel unsurlarından birisi, eğitim sürecinde ve onun hemen akabinde kadınların düşük verimlilik ve ücret alanlarında yoğunlaştığı işgücü piyasalarında görülmektedir (Bardhan, 1996: 1352). Bu konudaki yoğun iyileştirme çabalarına karşın 1997 yılında bile, AGÜ'de kız çocuklarının okullaşma oranının erkek çocuklarınınkinin ilköğretimde % 89'unu orta öğretimde ise % 82'sini oluşturması (UNDP, 2001: 22) eğitim olanaklarına erişim konusundaki farklılıkları açıkça ortaya koymaktadır. Afrika ve Batı ve Güney Asya'da, 25 yaşından büyük kadınların % 70'inden fazlasının okuryazar dahi olmaması, 6-11 yaş grubundaki kız çocuklarının Güney Sahra ülkelerinde % 25, Güney Asya'da % 15'inden fazlasının okula hiç gitmiyor olması (Bardhan, 1996: 1352) toplumsal cinsiyet bazındaki ayrımcılığın kökeninde eğitim eşitsizliğinin bulunduğunu göstermektedir.

Kadınların, çocuklarla birlikte birçok AGÜ'de en yoksul grupların başında yer almasının nedenleri, özünde işgücü piyasalarına katılımlarını ve katıldıktan sonra bu piyasalar için-

deki konumlarını olumsuz yönde etkileyen birkaç temel etmenle de ilişkilendirilebilir. Kadınlara karşı işgücü piyasalarında gözlenen ayrımcılık, işgücüne katılmaları önündeki sosyal ve kültürel engellerle başlamakta ve işgücüne katıldıktan sonra da enformel sektör ağırlıklı ve genelde düşük kaliteli ve düşük ücretli işlerde çalışmalarıyla ve bazı durumlarda da aynı işi yaptıkları halde erkeklere kıyasla daha düşük ücret almalarıyla sürmektedir (Gilbert, 1994: 616).

Kadınların karşılaştığı temel engellerin başında, işgücüne katılımlarını kısıtlayan ve gerek zaman içinde ve gerekse ülkeden ülkeye ve ülkelerin kendi içlerinde değişiklik gösteren sosyal ve kültürel normlar gelmektedir. Örneğin, Tanzanya'da en yoksul hanehalklarında bile, erkekler kadınların ücretli işe girmelerini yasaklamaktadır. Birçok yerde, kültürel normlar kadınların kendi hesabına çalışmalarını engellemektedir (Kabeer, 1996: 16).

Azalan eğitim farklılıklarına karşın, Puerto Rico'lu kadınların işgücüne katılım oranlarının artmamış olması, beşeri sermaye göstergeleri ve üretim yapısındaki ve üretimin mekânsal dağılımındaki değişiklikler yanında bu kesimin karşı karşıya kaldığı ayrımcılıkla ilişkilendirilmektedir (Rodriguez ve Melendez, 1992: 4). İşgücüne katılma engellerini aşabildikleri durumlarda da, kadınların uzun saatler çalışmak zorunda kalmalarına karşın, evdeki ağır iş yükümlülüklerini yerine getirmeleri beklenmektedir. Öte yandan, Hindistan'ın güneyinde kadınların işgücüne katılma oranının kuzey bölgelerine kıyasla daha yüksek olması, kültürel normların kadınlara görece daha yüksek otonomi sağlamasıyla ilişkilendirilmektedir (Kabeer, 1996: 16).

İşgücü piyasalarında kadınlara karşı ayrımcılık temelde iki biçim almaktadır. Bunlardan birincisi, aynı işi yaptıkları halde düşük ücret almalarına yol açan doğrudan ayrımcılık, diğeri ise kadınların daha düşük verimlilik ve ücret düzeyinde işlerde yoğunlaşmalarına yol açan dolaylı ayrımcılıktır. Bu konuya ilişkin verilerin bulunduğu ülkelerde, sadece tarım dışı sektörler ele alındığında, kadınların ortalama ücretlerinin aynı iş için erkeklerinkinden düşük olması toplumsal cinsiyet bazın-

da ayrımcılığı doğrular niteliktedir. Birçok ülkede, sanayi ve hizmet sektörlerindeki toplam ücretli istihdam içinde kadınların payındaki artışa karşın, kadınların aldıkları ücretin erkeklerin ücretinin ancak dörtte üçü dolaylarında seyretmesi de aynı doğrultuda değerlendirilebilir (Kabeer, 1996: 16).[24]

Kadınların işgücü piyasasında karşılaştıkları dolaylı ayrımcılık, erkek çocuklara kıyasla kız çocukları için yapılan beşeri sermaye yatırımlarının ve sağlık, eğitim ve hatta beslenme ve okullaşma oranlarının düşük düzeyde kalmasından kaynaklanmakta ve daha sonra kadınların işgücü piyasasında düşük verimlilik ve kazanç düzeyindeki sektörlere yönelmelerine yol açmaktadır. AB içinde dahi, kadınların, ağırlıkla ikincil işgücü piyasasında çalıştıkları ve ücret, sosyal güvenlik ve iş güvencesi açılarından erkeklere kıyasla dezavantajlı konumda oldukları gözlenmiştir (Room, 1990: 96).

Toplumsal cinsiyet bazında ayrımcılığın, düşük gelirli AGÜ'nün kırsal kesimlerinde had safhaya ulaştığı ve yoksul, topraksız ailelere mensup kadınların güvenli suya ve temel sağlık hizmetlerine ulaşma konusunda da ayrımcılıkla karşı karşıya kaldıkları ve akraba desteği olmaması durumunda, özellikle üretim faaliyetlerinin duraksadığı ve ücretli iş olanaklarının azaldığı mevsimlerde yaşamda kalmalarının dahi zorlaştığı anlaşılmaktadır (Ward, 1996: 373). Bunlara ek olarak, yapısal uyum politikalarının ve onun doğal bir uzantısı olarak AGÜ'de de etkili olan liberasyon ve işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi sürecinin sosyal güvenlik, çalışma saatleri ve asgari ücret açısından ortaya çıkardığı olumsuzlukların da özellikle kadınlar üzerinde etkili olduğu ileri sürülmektedir (Gilbert, 1994: 616).

Birçok AGÜ'de, çocuklar da çok küçük yaştan başlayarak işgücü piyasalarında önemli bir rol üstlenmekte ve bu süreç içinde benzer bir ayrımcılıkla karşı karşıya kalmaktadırlar. Örneğin, Tayland'da, çalışan çocukların sayısı, kadın işçi sayısına yaklaşmakla kalmayıp bunların sanayide günde 11-15 saat çalışmak zorunda bırakıldıkları ancak yetişkinlere ödenen asgari

24 Bu oran, 1997 yılı için % 78 olarak hesaplanmıştır (UNDP, 2001: 16). 25).

ücretin yarısı kadar bir ücret aldıkları görülmektedir (Drakakissmith, 1996: 684). Hindistan ve Malezya'da da benzer bir durumun yaşandığı anlaşılmaktadır. Malezya Başbakanı'nın "Hükümetin karşılaştırmalı üstünlüğümüze zarar verecek insani önlemler almaktan kaçınması gerektiğine inanıyoruz" doğrultusundaki sözleri bu konudaki duyarsızlığı açıkça ortaya koymaktadır (Drakakissmith, 1996: 684).

İşgücü piyasalarında ayrımcılıkla karşı karşıya kalan bir diğer önemli kesim, değişik ülkelerde düşük ücret ve sosyal yardım sağlayan işlerde ve genellikle kötü çalışma koşullarında çalışan yabancı işçilerdir. Ortaya çıkan bir anlaşmazlık sonucunda, G. Koreli bir çokuluslu şirketin, Taylandlı işçileriyle yaptığı bir anlaşmaya "birçok defa anlatılmış da olsa Koreli süpervizörlerin işçilere vurmaktan vazgeçmeleri" maddesinin konmuş olması (Drakakissmith, 1996: 685) durumun vardığı ciddi boyutları gözler önüne sermektedir. Almanya için yapılan bir araştırma, yoksul olma olasılığının yabancılar arasında, Almanlara kıyasla 2.5 misli daha fazla olduğu, bu olasılığın hanehalkı reisinin işsiz, ailenin tek ebeveynli ve iki ve daha fazla çocuklu olduğu durumlarda ve tek başına yaşayanlar arasında özellikle yüksek, buna karşılık yaşlılar arasında düşük olduğu ancak kadınlar ve erkekler arasında bu açıdan önemli bir farklılık bulunmadığı sonucuna ulaşmaktadır. Ayrımcılıkla doğrudan ilişkisi belirlenememiş olsa da, Almanya'da doğumda yabancı bir aileye mensup olmanın yoksulluk olasılığını artıran bir etmen olarak ortaya çıkması (Headey vd., 1994: 7) da bu bağlamda değerlendirilebilir.

Irk ve toplumsal cinsiyet bazında birkaç ayrımcılık unsuruyla ve bunların işgücü piyasalarına yansımalarıyla aynı zamanda karşı karşıya olan kesimlerin sorunlarının daha da ağır olması kaçınılmazdır.

Yerleşim Yeri

İnsanların yaşadıkları fiziksel çevre de yoksullukla yakından ilişkilidir. Ülke içinde kimi yerleşim yerleri ve daha geniş an-

lamda belirli bölgeler, yukarıda belirlediğimiz yoksulluk nedenlerinin birkaçını birden barındırdıkları için yoksulluğun özellikle yoğun olduğu yerleri oluşturmaktadır. Yoksulluğun belirli yerlerde yoğunlaşmasının çeşitli nedenleri olabilir. Bunlar arasında, doğal/iklimsel koşullar, altyapı, konut ve istihdam olanakları, kamu hizmetlerinin miktar ve kalitesi ve ekonomideki yapısal değişikliklerden farklı biçim ve derecede etkilenme gibi unsurlar ön plana çıkabilir. Hemen her ülkede yoksulluk oranının, bazı durumlarda büyük bir farkla, ülke ortalamasının üzerinde olduğu bölgeler bulunmaktadır. Bu bölgelerdeki yoksulluğun ve özellikle yoksuluğun sürekli olmasının nedenleri arasında standart etmenler (altyapı, kaynak miktarı ve bileşimi, fiziksel ve beşeri sermaye stoku) yanında (Ravallion, 1996b: 1338), yoksulların aynı yerlerde oturma eğilimi içinde olmaları ve yoksulluğa yol açan birkaç nedenle birden başetmek zorunda kalmaları sonucunda yoksulluktan çıkış yollarının tıkanması ön plana çıkmaktadır.

Sanayileşmiş ülkelerde piyasalara yetersiz erişim, olumsuz iklim koşulları ve yetersiz kaynaklar gibi "doğal" koşulların yanında işgücü niteliğinin düşüklüğü, altyapı olanaklarının yetersizliği, "olgun" sanayilerin yoğunluğu, azınlıklardan/göçmenlerden oluşan nüfus yapısı ve suç oranının yüksekliği gibi olumsuz koşulların bir arada bulunduğu yerleşim yerleri, yoksulluğun da en yoğun olduğu yerleşim yerleri arasında yer almaktadır (Rasmussen, 1994: 109).

ABD'de, çocukların yetiştiği yerleşim yerinin özelliklerinin eğitim başarısı ve sonrasında ücret ve işgücü piyasasındaki konumla yakından ilişkili olduğu ileri sürülmektedir (Ravallion, 1996b: 1338). Çeşitli sosyal bilimciler tarafından kuşkuyla karşılansa da, orta sınıf siyahların şehir merkezlerinden çıkışlarının, geride kalan gençleri sosyal ve ekonomik açılardan olumsuz yönde etkilediği yolunda etkili görüşler ileri sürülmektedir. Yoğunlaşmış yoksulluk alanlarında yetişen gençlerin, eğitim ve iş yaşamlarına ek olarak, alışılagelmiş bir aile yaşamını sürdürme olasılıklarının da düşük olduğu vurgulanmaktadır (Mead, 1994: 334).

Birçok yoksulluk nedeninin aynı yerleşim yerinde birlikte ortaya çıkması, yoksulluğu görünür kılmanın ötesinde, o yerleşim yerlerini yoksullukla özdeşleştirmektedir. Örneğin, New York'un, ağırlıkla Puerto Rico'luların yaşadığı yerleşim yerleri, üretim yapısının giderek hizmetlere kaydığı, iş olanaklarının sınırlı, çalışanların eğitim ve ücret düzeyinin düşük, reisleri kadın olan hanehalklarının yaygın olduğu, eğitim, sağlık, konut ve sosyal güvenlik sistemlerinin nicel ve nitel olarak düşük düzeyde kaldığı ve ırk ve toplumsal cinsiyet bazındaki ayrımcılığın ve işsizliğin yaygın olduğu, yerleşim yerleri olarak ortaya çıkmaktadır.

Kişisel, hanehalkı ve topluluk düzeyindeki çeşitli demografik, kurumsal ve yapısal olumsuz koşulların ve yoksulluk nedeninin birlikte ve aynı zamanda yaşandığı ve birbirinden etkilenerek güçlendiği bu tür yerleşim yerlerinde yeni ekonomik fırsatlar da ortaya çıkamadığından, yoksulluk sürekli bir hal almaktadır (Rodriguez ve Melendez, 1992: 4). Bunun gibi, İtalya'nın güney bölgelerinin kuzey bölgelerine kıyasla bu açılardan dezavantajlı bir durumda olması, iki kesim arasındaki yoksulluk oranlarına da yansımaktadır (Mingione ve Morlicchio, 1993: 414). Napoli'de, 1981-91 döneminde kamu işletmelerinin faaliyetlerindeki azalma ve sanayi istihdamında gözlenen % 26.3'lük düşüş sonucunda, yerleşim yerlerinde, ABD'dekine benzer bir süreç yaşanmaya başlanmıştır. Eskiden aynı yerleşim yerlerinde, bazen aynı binada birlikte yaşayan değişik sosyal sınıfların birbirinden kopmasına neden olan bu süreçte, henüz nesilden nesile geçen bir görünüm sergilemese de, kronik yoksulluğu kabullenmiş gözüken bir "underclass"ın oluşmaya başladığının kimi işaretlerine rastlanmıştır (Mingione ve Morlicchio, 1993: 421).

Sanayileşmiş ülkelerde, çeşitli yoksulluk nedenlerinin birlikte etkili olduğu "yoğun yoksulluk yerleşim yerlerine" AGÜ'de de gerek kırsal ve gerekse kentsel alanlarda sıkça rastlanmaktadır (Ward, 1996: 368). Aslında çok düşük gelirli AGÜ'de, özellikle kırsal alanların büyük bir kısmının bu tür özellikler taşıdığı söylenebilir. Örneğin, Asya'da, çok az toprak

ve mal varlığına ve fiziksel ve beşeri sermayeye sahip, çok düşük gelirli ve devlet yatırımlarından ve yardımlarından uzak çok sayıda insanın bu dar ve olumsuz çerçeve içinde sıkıştığı söylenebilir. Geleneksel dayanışma yollarının göçlerin de katkısıyla tıkanması durumunda, bu olumsuz koşulların daha da kötüleşmesi kaçınılmaz olmaktadır.

Olumsuz yerleşim yeri koşullarının, düşük ortalama gelir düzeyine sahip bir AGÜ'nün kırsal kesiminde yoksulluk açısından yaratabileceği durum Hindistan'ın Batı Bengal bölgesini konu alan bir çalışmada açıkça görülmektedir (Echeverrigent, 1992: 1403). Bu bölgede, nüfus yoğunluğunun Hindistan ortalamasının 2.5, ABD ortalamasının 17 katına ulaşması, hanehalklarının % 30'unun topraksız, toprak sahibi olanların çok büyük bir kısmının küçük ve marjinal topraklara sahip olması ve tarımsal işgücünün yarısına yakın bir kısmının ücretli tarım işçilerinden oluşması, yoksulluk oranının % 68'e yükselmesini açıklamanın ötesinde, nüfus baskısı karşısında toprak kısıtının ve toprak sahipliğinin önemine de işaret etmektedir. Bunun gibi, Nairobi'de yüksek gelirlilerin oturduğu yerleşim yerlerinde nüfus yoğunluğu kilometre kareye 300-2.100 arasında değişirken, düşük gelirli yerleşim yerlerinde bunun 33.000-43.000 arasında bir düzeye ulaştığı ve şehir nüfusunun % 30'undan fazla bir kısmının şehrin oturulabilir alanlarının sadece % 5'inde yoğunlaştığı görülmektedir (Lamba, 1994: 166).

Çin'deki yoksulluğun da, buna benzer bir biçimde, gelişmenin, işlenebilir toprak ve başta ulaşım ve elektrik olmak üzere altyapı yetersizliği nedeniyle kısıtlandığı ve önemli yerleşim yerlerinden uzak, iç kesimlerde yoğunlaşması bu gözlemleri doğrular niteliktedir (Nolan, 1993: 1370). "Sosyal piyasa ekonomisi" uygulamasına ve toprak mülkiyetinin, diğer AGÜ'ye kıyasla eşitlikçi yapısına karşın doğu bölgelerindeki yüksek gelirli bir şehrin kırsal kesimindeki ortalama gelir düzeyinin iç kısımlardaki düşük gelirli bir şehrin kırsal kesimindeki gelir düzeyinin on katına ulaşması (Nolan, 1993: 1327), çeşitli olumsuz etmenlerin belirli yoksul bölgelerde aynı anda etkili olmasıyla açıklanabilir.

Birçok yoksulluk nedeninin bir arada ve aynı yerde etkili olması sonucunda Çin'in batı ve ortadaki dağlık bölgelerinde yoksulluk çok yüksek oranlara ulaştı (Guan, 1995: 209). Olumsuz iklim koşulları, sınırlı doğal kaynaklar üzerindeki nüfus baskısı ve düşük teknolojik düzey karşısında düşük tarımsal verimlilik, özellikle ulaşım, iletişim, elektrik, sağlık ve eğitim altyapısının ve yeni yatırımların yetersizliği, doğal afetlere maruz kalma olasılığının yüksek olması ve görece yüksek eğitime ve niteliklere sahip kesimin gelişmiş bölgelere göç etmesi gibi etmenler bu bölgelerin karşı karşıya kaldığı olumsuz koşullar arasında ön plana çıktı. Başta düşük eğitim düzeyi olmak üzere, bu olumsuz bölgesel özelliklerin, bir sonraki aşamada, o bölgede yaşayanlar arasında kaderci ve geçimlik üretime ağırlık veren yaşam biçimlerinin benimsenmesine ve az çalışma, çok sayıda çocuk sahibi olma ve düşük düzeyde sosyal örgütlenme gibi yoksulluğu besleyen ve sürekli hale gelmesine neden olan sosyal ve psikolojik özelliklerin yaygınlaşmasına yol açtığı görüldü (Guan, 1995: 213-14).

Bir yerleşim yerinin dışarıya göç vermesi, tarımda toprak mülkiyet dağılımının eşitsizlik derecesi, topraksız veya küçük toprak sahiplerinin toplam tarımsal nüfus içindeki oranı ve kast ve sosyal tabakalaşmanın (Islam, 1992: 445) yarattığı sorunlar da yoksullukla yakından ilişkili unsurlar arasında sayılabilir. Java'da sürekli yoksul kesimin tarımsal ve doğal kaynak ve koşulların ve ulaşım ve haberleşme hizmetlerinin yetersiz ve elverişsiz olduğu, tarımsal üretimin hâkim olduğu, idari ve ekonomik merkezlerden uzak, kurak ve dağlık bölgelerde yoğunlaştığı ve mevsimlik göçlerin bu olumsuz koşulların değişmesine kayda değer bir katkıda bulunamadığı gözlenmiştir (Mason, 1997: 69).

6. Yapısal Uyum Programları ve Kısa Dönem Devrevi Hareketler

Yoksulluğa yol açan nedenler, uzun dönemde incelenebileceği gibi, ekonomi politikalarında çok yönlü değişiklikler meydana getiren yapısal uyum programları çerçevesinde orta dönemde

ve istikrar programları ve ekonomideki konjonktürel dalgalanmalar çerçevesinde kısa dönemde de ele alınabilir.

Küreselleşmenin AGÜ'yü etkileme sürecinde en önde gelen etken, kuşkusuz uluslararası kuruluşlar güdümünde uygulamaya konan ve ekonomik yaşamın hemen her alanında kapsamlı ve köklü etkiler yaratan neoliberal yapısal uyum programları olmuştur. Bu nedenle, burada yapacağımız inceleme, bir ölçüde, küreselleşme sürecinin AGÜ'deki yoksulluk üzerindeki etkileri olarak da değerlendirilebilir.

Yoksulluk tartışmalarının son on beş yılda ağırlıkla, yapısal uyum programlarının değişik ülkelerde yoksulluk üzerinde yarattığı etkiler üzerinde odaklandığı görülmektedir. Yapısal uyum programlarının yoksulluk üzerindeki etkilerinin belirlenmesinde ve bu açıdan ülke deneyimlerinin kıyaslanmasında çeşitli güçlüklerle karşılaşılmaktadır. Bu güçlükler beş ana başlık altında toplanabilir.

i) Yapısal uyum programlarının yoksulluk ve gelir dağılımı üzerindeki etkilerini saptatayabilmenin önündeki en temel engellerden birisi, sağlıklı veri kaynaklarına ulaşma güçlüklerinden kaynaklanmaktadır (Bourguignon vd. (1991: 1501). Yapısal uyum programlarının yoksulluk üzerindeki etkisi, yapısal uyum öncesindeki durumun, sonraki bir durumla kıyaslanarak değerlendirildiğinde, özellikle düşük gelirli AGÜ'de önemli veri sorunlarıyla karşılaşılmaktadır. Kitabın üçüncü bölümünde ayrıntılı ele aldığımız gibi, incelenen dönemlere ilişkin iki ayrı anketin bulunması durumunda dahi, bu anketlerin sonuçları, anketlerin arasındaki kapsam ve yöntem farklılıkları nedeniyle birbiriyle anlamlı bir biçimde kıyaslanamamaktadır. Bir başka güçlük, sonuçların, incelenen dönemin ilk ve son yılının seçimine duyarlı olmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin, Fas için yapılan bir çalışmada, yapısal uyum sürecinde sosyal sektör harcamalarının toplam harcamalar içindeki payının, değerlendirmelere 1982 yılı esas alındığında arttığı, 1983 yılı esas alındığında ise düştüğü gözlenmektedir (Morrisson, 1991: 1637).

ii) Yapısal uyum politikalarının yoksulluk üzerindeki etkileri tartışılırken en başta dikkate alınması gereken sorulardan

birisi, yapısal uyum politikaları uygulanmamış olsaydı ortaya çıkacak durumla ilgilidir.[25] Değerlendirmelerin, uyum öncesi ve sonrası dönemlerin kıyaslanması esasına göre yapılması durumunda, yapısal uyum programlarının hiç uygulanmaması ve uyum programları öncesinde birçok ülkede yaşanan ekonomik krizin sürmesi durumunda yoksulluğun nasıl bir eğilim göstereceği sorusu göz ardı edilmiş olmaktadır. Oysa, yapısal uyum politikaları öncesinde birçok AGÜ'de kamu kesimi öncülüğünde uygulanmış olan içe dönük dış ticaret ve sanayileşme politikalarına karşı neoklasik iktisatçıların yönelttiği eleştiriler arasında bu politikaların tarım sektörünü ve emek yoğun üretim yöntemlerini cezalandırarak, istihdam artışlarını kısıtlayarak ve değişik sektörlerde rantlar yaratarak gelir dağılımı ve yoksulluk açısından da olumsuz sonuçlar doğurduğu yolundaki görüşler önemli bir yer tutmuştur.[26]

Yapısal uyum politikaları öncesinde uygulanan bu politikaların yoksulluk üzerindeki etkilerine ilişkin yeterli veri bulunmamaktadır. Latin Amerika ülkeleri için yapılan bir çalışma, sağlık, eğitim ve konut alanlarında gerçekleştirilen önemli atılımların katkısıyla yoksulluğun "az da olsa" azaldığına işaret etmektedir (Boron ve Torres, 1996: 103). Öte yandan, yapısal uyum süreci öncesinde birçok ülkede (Latapi ve Delarocha, 1995: 59) temel gıda maddeleri, kentiçi ulaşım, yakacak, elektrik, su, konut, eğitim ve sağlık hizmetleri gibi alanlarda uygulanan genel sübvansiyonlar, ilk bakışta, uyum sürecine kıyasla, yoksullukla mücadele açısından olumlu bir görünüm sergilemekteyse de, sübvansiyonların yoksul kesimlere ulaşma derecesi belirlenmeden bu konuda kesin bir yargıya varmak doğru değildir.[27]

---

25 Bu soruya bir model çerçevesinde yanıt arayan bir çalışma, yapısal uyum sürecinin yaşanmaması durumunda, gerek Afrika ve gerekse Latin Amerika ülkelerinde yoksulluk oranının daha yüksek olacağı sonucuna varmıştır. Bu sonuca, önceki dönemde varlıklı kesimlere rant sağlayan ithalat kotalarının uyum sürecinde kaldırılması önemli ölçüde katkıda bulunmuştur. Bkz. Squire (1991: 183).

26 Bhagwati (1988: 456), örneğin, Hindistan'ın yoksulluğun azaltılması konusundaki başarısızlığını bu politikalarla ilişkilendirmektedir.

27 Örneğin, Fas'ta, gıda sübvansiyonlarının sadece % 16'sının nüfusun en yoksul % 30'luk kısmına ulaşabildiği hesaplanmıştır (Bourguignon vd., 1991: 1496).

iii) Yapısal uyum programlarının etkilerini diğer etmenlerden ayrıştırma güçlükleri bu programların yoksulluk üzerindeki etkilerinin belirlenmesinde karşılaşılan bir diğer engeldir (Morrisson, 1991: 1537). Bu bağlamda karşılaşılan en büyük engel, orta ve uzun döneme yönelik uygulanan bu politikaların etkisini, birçok durumda aynı dönemde uygulanan kısa dönem istikrar politikalarının ve kimi dışsal etmenlerin etkisinden ayrıştırma güçlüklerinden kaynaklanmaktadır. Örneğin, hava koşullarındaki değişikliklerin, özellikle kırsal kesimdeki gelirler üzerindeki etkisi ve işçi dövizi girişlerindeki istikrarsızlık gibi "dışsal" etmenlerin yapısal uyum programlarıyla yoksulluk arasındaki ilişkiyi zayıflatması beklenebilir.

1980'li yıllarda Afrika'da yapısal uyum programları yanında, şiddetli kuraklık ve savaşlar ve bunların yol açtığı hızlı göçler yoksulluk düzeyi üzerinde belirleyici bir rol oynadı. Fildişi Sahili için yapılan bir çalışma, kuraklığın yoksul insan sayısının % 15 oranında artmasına neden olduğu sonucuna vardı. Aynı ülkede, ekonomik kriz sırasında enformel sektörden kırsal kesime göçler olması da yoksulların belirlenmesini ve yoksullukla yapısal uyum programlarının değişik unsurlarının bire bir ilişkilendirilmesini güçleştirdi (Bourguignon, de Melo ve Morrisson, 1991: 1501). Türkiye'de de, yapısal uyum döneminde yaşanan siyasal istikrarsızlık nedeniyle, özellikle Güneydoğu Anadolu bölgesinde çok sayıda insanın bölge içinde ve bölge dışında değişik yerleşim yerlerine göç etmek zorunda kalması, bu insanlar arasındaki yoksulluk açısından yapısal uyum politikalarıyla göçün etkilerini birbirinden ayrıştırmayı güçleştirmektedir.

iv) Yapısal uyum programlarının yoksulluk üzerindeki etkisinin belirlenmesinde karşılaşılan bir diğer güçlük, bu programların değişik sektörler, bölgeler ve yerleşim yerleri üzerindeki ve zaman içindeki etkilerinin farklı olmasından kaynaklanmaktadır. Yapısal uyum deneyimi görece iyi olan ülkeler olabileceği gibi, aynı ülke içinde farklı bölgeler aynı süreçten farklı ölçülerde etkilenmiş olabilir. Tarım ve tarım dışı sektörler ve bu sektörler içinde, örneğin, dış ticarete konu olan mal-

ları üretenlerle diğerleri arasında ve bu alanlarda uzmanlaşan insanlar ve yerleşim yerleri arasında önemli farklılıklar oluşması beklenebilir. Örneğin, Meksika'da 1980'li yıllarda ülkenin kuzeyinde hızlı büyüme yaşanırken diğer kesimlerin önemli ölçüde gerilediği görülmüştür (Gilbert, 1994: 605). Bu politikaların değişik yoksul kesimler üzerindeki olumsuz etkisinin Güney Sahra ülkeleri arasında da önemli ölçüde farklılaştığı gözlenmiştir (Demery ve Squire, 1996: 43).

Bu programların birçok olumsuz etkisiyle kota rantlarının kaldırılması gibi kimi olumlu etkisinin iç içe olması da, olumlu ve olumsuz etkilerin yoğunlaştığı yerlerin saptanmasını ve etkilerin toplulaştırılmış yoksulluk göstergelerindeki değişikliklere bakılarak izlenmesini güçleştirmektedir. Bu programların belirli unsurlarının farklı derecelerde ve hatta yönlerde etkili olması sonucunda, bunların kırsal ve kentsel kesimleri ve hatta bu kesimler içindeki, değişik üretim faaliyetlerini ve değişik yoksul kesimleri de farklı biçimlerde etkilemesi olasıdır. Örneğin, yapısal uyum sürecinde, ihracata yönelik alanlarda çalışan yoksul hanehalklarının durumu, diğer kesimlerdekilere kıyasla iyileşme eğilimi gösterebilir (Morrisson, 1991: 1640). 1980'li yıllarda, Kosta Rika'da yoksulluk, bu politikaların uygulandığı ilk dönemde artarken ikinci dönemde düşmüş ve ihracata yönelik tarımsal üretimde, görece yüksek gelirli gruplar daha önemli bir rol oynadığı için değişik kırsal ve kentsel kesimler bu süreçten farklı biçimlerde etkilenmiştir (Rodrigeuz ve Smith 1994: 381).

Yapısal uyum sürecinde kamu harcamalarında ve bunun içinde yer alan sosyal sektör harcamalarındaki düşüşün hangi kalemlerden kaynaklandığını ve bunun değişik kesimleri etkileme derecesini belirlemek güçtür. Kamu harcamalarındaki kısıntının, yatırım harcamalarından veya cari harcamalardan yapılması, cari harcamalardaki kısıntının ücret düşüşlerinden veya istihdam kısıntısından kaynaklanması sosyal refah açısından farklı anlamlar ifade edebilir. Bunun gibi, sosyal sektör harcamalarının hesaplama yöntemi de sonuçları önemli ölçüde etkilemektedir. Hızlı nüfus artışlarının yaşandığı ülkelerde,

değişik sosyal sektör harcama kalemlerinin mutlak değerler veya kişi başına mutlak değerler olarak sunulması sonuçlarda önemli farklılıklar yaratabilmektedir.

v) Yapısal uyum programlarının yoksulluk üzerindeki etkilerinin saptanabilmesinde karşılaşılan bir diğer güçlük de, değişik ülkelerde uygulanan yapısal uyum programlarının, birbirlerine ana hatlarıyla büyük benzerlik göstermesine karşın uygulanış biçim ve şiddeti ve uygulamaların yoksulluk sonuçları açısından kolay genellemelere gidilemeyecek ölçülerde çeşitlilik göstermesidir. Benzer içerikte yapısal uyum programları uygulayan ülkeler arasında yapısal uyum öncesinde krizin ortaya çıkış zamanı, nedenleri ve şiddeti yanında, yapısal uyum programlarının kapsamı, uygulama dönemi ve hızı, değişik unsurlarının uygulamasındaki zamanlama ve uygulama sırası,[28] hükümetlerin bunları uygularken gösterdiği kararlılık, programa sağlanan dış destek ve bunlara bağlı olarak uygulama sonuçları açısından görülen önemli farklılıklardır. 1980'li yılların ikinci yarısında ve 1990'lı yıllarda otuzdan fazla ülke tarafından bu tür programların uygulandığı Güney Sahra bölgesinde, örneğin, ülkelerin başlangıç koşullarının, uygulamaların kapsamının ve başarısının ülkeden ülkeye değiştiği, ülkelerin bazılarında yoksulluğun arttığı, bazılarında ise düştüğü görülmüştür (Demery ve Squire, 1996: 39). Bu çerçevede uygulanan politikaların bir kısmının ancak orta ve uzun dönemde etkili olmaları beklendiğinden, sonuçlarına ilişkin kısa dönemde kesin bir yargıya varmak da çeşitli sakıncaları beraberinde taşımaktadır.

Yapısal uyum programları uygulayan bazı ülkelerin etkinliğe (örneğin, Fas), diğer bazılarının ise (örneğin, Malezya ve Endonezya) eşitlikçi politikalara görece daha çok önem verdikleri gözlendi. Malezya'da, ülkedeki ırk bazındaki gelir dengesizliklerinin giderilmesi amacıyla uyum sürecinde, hızlı büyümeye koşut olarak, sosyal sektör harcamaları da reel olarak arttı. Öte yandan, Şili'de devalüasyon öncesi dolar bazında borçlananların borçlarını tercihli döviz kurlarından ödemelerine izin verildi.

28 Örneğin, Fas'da eğitim harcamaları azaltılırken gıda sübvansiyonları uygulaması sürdürüldü (Bourguignon vd., 1991: 1501).

Bu durumdaki 2.000 kişiye sağlanan sübvansiyon miktarı GSYİH'nın % 3'ünü, 600.000 işsize sağlanan destek ise sadece % 1.5'ini oluşturdu (ISSJ, 1996: 1497). Üst gelir gruplarının, özellikle kriz dönemlerinde, ülke dışına sermaye kaçırarak kendi konumlarını sağlama almalarına fırsat verildi. Bu durum, en yoksul kesimlere yönelik uygulamaya konan yoksullukla mücadele programına karşın, hükümetin bölüşüm sorunlarına karşı genel duyarsızlığını gösterdi.

Öte yandan, başta Sovyetler Birliği olmak üzere, Doğu Avrupa'daki eski sosyalist ülkelerde benzer politikalar, köklü ve kapsamlı bir kurumsal değişim çerçevesinde uygulamaya kondu ve doğal olarak, diğer birçok ülkeye kıyasla, gerek uygulama ve gerekse sonuçları açısından önemli farklılıklar içerdi. Çin ise, formel olarak yapısal uyum sürecinin dışında kalmakla birlikte, daha yavaş bir tempoda ve serbest piyasa doğrultusundaki uygulamalarının yaygınlaştırılacağı sektörler açısından daha seçici bir yöntem izleyerek aynı yönde önemli adımlar attı (Nolan, 1993).

Yapısal uyum programlarının uygulanmasında ülkeler arasında gözlenen bu çeşitlilik, basit genellemelere gidilmesini engellemektedir (Bourguignon vd., 1991).[29] Ülke deneyimlerine ilişkin değerlendirmeler, yapısal uyum sürecinin yoksulluğu azalttığı yolundaki sonuçlardan, önemli ölçüde arttırdığı yolundaki sonuçlara kadar uzanmakta ve büyük değişkenlik göstermektedir.

Daha önce de işaret edildiği gibi, neoliberal politikalar, özellikle 1980 sonrası dönemde IMF ve Dünya Bankası güdümünde uygulanan yapısal uyum programları aracılığıyla, AGÜ içinde giderek yaygınlaşmış ve bu ülkelerin temel kurumlarında ve ekonomi politikalarını serbest piyasa ağırlıklı dışa açık yörüngeye oturtma yolunda köklü değişiklikler içermiştir. Ya-

29 Yapısal uyum politikalarının yoksulluk üzerindeki etkileri tartışılırken dikkate alınabilecek bir diğer husus, sayıları az da olsa, bu dönemde farklı politikalar izleyen (örneğin, Peru'daki heteredoks uygulamalar) ülkelerin deneyimleridir (Glewwe ve Hall, 1994). Ancak her düzlemde ilgi, ağırlıkla yapısal uyum politikaları üzerinde odaklandığından, bu ülkelerin yoksulluk deneyimlerine ilişkin yeterli bilgi bulunmamaktadır.

pısal uyum programlarının yoksulluk üzerindeki etkileri arasında, bu programların, başta ihracat artışları yoluyla olmak üzere, büyüme, üretim yapısı, işgücü piyasaları ve özellikle ithalat kotalarının ve kambiyo kontrollerinin yarattığı rantların kaldırılması ve giderek artan ölçülerde serbest piyasalara yönelim sonucunda gelir dağılımı üzerindeki etkileri ön plana çıkmaktadır (Demery ve Squire, 1996: 46). Uygulandıkları ülkelerde ekonomik yaşamı, hatta bunun da ötesinde sosyal ve siyasal yaşamı birçok açıdan önemli ölçüde etkileyen bu programların yoksulluk üzerindeki temel etkileri, üretim yapısı/ işgücü piyasaları, kamu harcamaları ve gelir dağılımı/yoksulluk başlıkları altında üç grupta incelenebilir.

Üretim Yapısı ve İşgücü Piyasaları

Sanayileşmiş ülkelerdeki gelişmelere koşut olarak, başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere, AGÜ'de de, özellikle 1980 sonrası dönemde üretim yapısında ve buna bağlı olarak işgücü piyasalarında önemli bir yapısal dönüşüm gözlenmiştir. Sanayi üretimi gerilerken, hizmet sektörü, yeni teknolojiler kullanan, nitelikli işçi çalıştıran, yüksek verimlilik düzeyine sahip sektörlerle, düşük verimlilik/düşük ücret ekseninde gelişen ve enformelleşen sektörlerden oluşan ikili bir yapı görünümü sergilemeye başlamıştır. Yapısal uyum programları, uygulandığı birçok ülkede sanayileşme hedefinin rafa kaldırılmasına ve bunun da ötesinde, sanayisizleşme sürecine girilmesine ve sanayi istihdamında önemli düşüşlere yol açmıştır. Sanayide kamu yatırımlarının hızla düşmesi, benzer biçimde, sanayi yatırımlarının özel kesim için de giderek çekiciliğini yitirmesi, kamu sanayi işletmelerinin özelleştirilmesi ve dış ticaret liberasyonu yoluyla sanayiin hızla dış rekabete açılması bu sonuçta kuşkusuz etkili olmuştur.[30] Bu süreçte, örneğin, Brezilya'da artan dış borçların ve finansal krizlerin biçimlendirdiği istikrarsız ortamda, yatırımların ve imalat sanayiin GSMH içindeki

30 Türkiye için bu doğrultuda bir değerlendirme için bkz. Şenses (1994: 51-73).

payı düşerken (Rocha, 1995: 393), Zambiya'da yapısal uyum politikalarının uygulamaya konmasından kısa bir süre sonra, giyim sanayiindeki mevcut kapasitenin % 70'ini oluşturan birimlerde üretim durmuş ve istihdamda önemli düşüşler gözlenmiştir (Burnell, 1995: 680).

İşsizlik: Yapısal uyum programları sırasında AGÜ işgücü piyasalarında yaşanan yeniden yapılanma sürecinin en önemli etkilerinden birisi, özelleştirme ve devletin küçültülmesi politikaları sonucunda kamu kesiminde, ekonomik daralma ve sanayisizleşme sonucunda da özel kesimde, başta düşük ücretle çalışanlar olmak üzere, çok sayıda insanın işini kaybetmesi ve "açık" işsizliğin alışılmadık ölçülerde artması oldu (Gibbon, 1992: 212). Örneğin, Zambiya'da yapısal uyum programının uygulamaya konmasından kısa bir süre sonra, kamu istihdamı önemli ölçüde azaltılırken özel kesimde de çok sayıda işçi işten çıkarıldı (Kanji, 1995: 39). AGÜ'de, genellikle düşük ücretle ve elverişssiz koşullarda uzun süre çalışma çerçevesinde değerlendirilegelen yoksulluk-işgücü piyasaları ilişkisi, bu gelişmeler sonucunda, artan açık işsizliği de hesaba katmak zorunda kaldı. Örneğin, Latin Amerika ve Karayipler'de, açık işsizlik, 1980'li yılların başında, kısa sürede, % 50'den fazla bir artış gösterdi (Fields, 1992: 61).

Ücretler: Yapısal uyum politikalarının AGÜ işgücü piyasaları üzerindeki en önemli etkilerinden birisi, reel ücretler üzerinde görüldü.Yapısal uyum programı uygulayan hemen her ülkede reel ücretlerde kısa sürede büyük düşüşler oldu. Bu konuda sayısız örnek bulunmaktadır.[31] Reel ücret kayıplarının Latin Amerika'nın kentsel alanlarında en yüksek boyutlara ulaştığı görüldü. Örneğin, 1980-91 döneminde asgari ücret, Brezilya'da % 38, Venezüela'da % 53 ve Peru'da (Lima) % 83 oranında düştü (Gilbert, 1994: 608).[32] Reel asgari ücretteki bu hızlı düşüşe

31 Türkiye ekonomisinde 1980-89 döneminde gözlenen reel ücret kayıpları için bkz. Şenses (1993: 104-105).

32 Yapısal uyum sürecinde düşen hanehalkı gelirlerini telafi etmek amacıyla, özellikle kadınların işgücüne katılma oranlarında gözlenen artışların Brezil-

karşın, Brezilya'da ücretlilerin % 30'unun ücretlerinin 1990 yılında asgari ücretin altında kalması reel ücret kayıplarının büyüklüğüne işaret etmektedir. Yoksulluk çizgisinin, örneğin, Sao Paulo'da asgari ücretin 1.29 katı olması, yoksul ailelerin görece büyük ve çok çocuklu olması çerçevesinde değerlendirildiğinde, asgari ücret kazanan iki çalışan üyesi olan hanehalklarının dahi yoksulluk çizgisinin altında kalması anlamına geldi (Rocha, 1995: 391). Fiji'de ücretler, 1990 yılında, 1975 yılındaki düzeyinin % 62'si düzeyine gerilerken (Bryanttokalau, 1995: 125), 1990 yılında, Zambiya'da en yüksek temel sendikalı işçi ücreti, 1974 yılındaki düzeyinin sadece % 12'sini, asgari ücret ise % 29'unu oluşturmaktaydı (Burnell, 1995: 676).

Sanayileşmiş ülkelerde olduğu gibi, AGÜ'de de, işgücü piyasalarının yeniden yapılanma sürecine uyum sağlaması değişik biçimler aldı. Örneğin Şili'de ücretler, fiyat artışlarına endekslenirken, işsizliğin çok yüksek oranlara (krizin en derin noktasında % 31) tırmanmasına izin verildi. Yine sanayileşmiş ülke deneyimlerine koşut olarak, işsizlik artışının yükü yoksul kesimler üzerinde yoğunlaştı. Nüfusun en düşük gelire sahip % 20'lik kesiminde işsizlik oranı % 25'e yükselirken, bu oran, nüfusun en yüksek gelire sahip % 20'lik kısmında sadece % 2'de kaldı. Ailede gelir sağlayan işlerde çalışan sayısının diğer kesimlere kıyasla görece düşük olmasının da etkisiyle, işsizliğin yoksul kesimler üzerindeki etkisi özellikle ağır oldu (Bourguignon vd., 1991: 1479).

Brezilya'da işsizlik oranı, büyük metropollerde görece daha yüksek olmasına karşın, işsizlikle yoksulluk arasındaki nedensellik ilişkisinin buralarda da çok açık olmadığı anlaşılmaktadır. İşsiz kalmak gerçekçi bir seçenek oluşturmadığı için yoksullar yapısal uyum sürecinde düşük ücretli işlere girmek ve eski gelir düzeylerini koruyabilmek için daha fazla saat çalışmak zorunda kaldılar. Buna karşın, ücretlerin düşük düzeyi, birçok durumda, yoksulluktan çıkmaları için gerekli gelir düzeyine ulaşmalarını engelledi (Rocha, 1995: 391).

---

ya'da reel ücret kayıplarını hızlandırdığı ileri sürülmektedir. Bkz. Rocha (1995: 391).

İşgücü piyasalarındaki bu gelişmelerin de katkısıyla, yapısal uyum politikaları uygulayan birçok ülkede gelir dağılımının giderek bozulduğu gözlendi. Yapısal uyum döneminde, Brezilya'nın iki büyük kenti olan Rio de Janeiro ve Sao Paulo'nun metropolitan alanlarında, örneğin, nüfusun en düşük gelirli % 25'lik kesiminin % 13'lük gelir kaybına uğramasına karşılık en yüksek gelirli % 5'lik kesimin gelirleri % 25 oranında arttı (Boron ve Torres, 1996: 103).

Enformelleşme ve İstihdam Yapısı: Yapısal uyum programlarının işgücü piyasaları üzerindeki en önemli etkisi, üretimin ve istihdamın küresel ölçekte yeniden yapılanmasına koşut olarak bu piyasaların, değişik ülkelerde ve sektörlerde farklı derecelerde olmak üzere esnekleştirilmesi yoluyla ortaya çıktı. Birçok ülkede, bir yandan enformel sektör genişlerken, formel sektörde de artan enformelleşme eğilimleri gözlendi. Formel sektörde çalışanların bir kısmı işini kaybederken diğer kesimlerin çalışma koşullarında da önemli değişiklikler oldu. Örneğin, 1990'lı yıllarda, Kolombiya'da, iş güvenliğinin azaltılması ve toplu işten çıkarmaların kolaylaştırılması, deneme sürelerinin uzatılması, taşeronlaşmanın ve geçici istihdamın artması ve işgücünün artan ölçüde feminizasyonu (kadınlaşması) gibi gelişmeler ön plana çıktı.[33] Kolombiya'da 1990-92 döneminde geçici işçi sayısında % 41'lik bir artış görüldü. 1995 yılında toplam işgücünün % 20'si geçici işçilerden oluşurken, iş güvenliğindeki azalmanın da etkisiyle, bir işte bir yıldan az çalışanların oranı 1990 yılında % 30 iken 1995 yılında % 35'e fırladı (Gilbert, 1997: 28).

Özelleştirme, birçok durumda, istihdam biçimleri ve koşul-

33 İşgücünün feminizasyonu, kadınların formel bir sözleşme olmadan, yarı zamanlı olarak ve düşük ücretle çalışmayı ve elverişsiz çalışma koşullarını daha kolay kabullenmeleri nedeniyle işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi sürecinin bir parçası olarak değerlendirilebilir. Öte yandan, Kolombiya'da olduğu gibi, kadınların işgücüne katılma oranlarındaki artış, bu süreçten bağımsız olarak, bir ölçüde kadınların sosyal ve kültürel kısıtlamalardan kurtulup evin dışında çalışma isteklerinin bir yansıması olarak da değerlendirilebilir (Bkz. Gilbert, 1997: 26, 28).

ları üzerinde önemli etkiler yaptı. Ücret ve verimlilik koşulları yeniden belirlenirken, yarı zamanlı istihdam ve kimi işlerin taşeron firmalara devredilmesi uygulamaları ve iş temposu ve yoğunluğu arttı; iş güvencesi azaldı. Örneğin, Meksika'da devlet petrol işletmesinde çalışan işçi sayısı, özelleştirme sonucunda, yarı yarıya azaltılırken üretim ve ihracat eski düzeyini korudu (Latapi ve Delarocha, 1995: 62). Özelleştirme sonucunda, Peru'da çok sayıda işçi işten çıkarıldı, işten çıkarılanlar, enformel sektörde düşük ücretli ve güvensiz işlerde çalışmak zorunda kaldı.[34]

Bu gelişmeler sonucunda istihdam yapısında da önemli değişiklikler görüldü. Latin Amerika ülkelerinde, örneğin, istihdam yapısı, imalat sanayiinden ve kamu kesiminden hizmet sektörüne ve kendi hesabına çalışanlara doğru kaydı. Açık işsizlerin de katılmasıyla enformel sektörün toplam istihdam içindeki payı, kısa sürede çok büyük artış göstererek, 1980-90 döneminde % 25.6'dan % 30.8'e yükseldi (Gilbert, 1994: 611). Bu süreç, bazı ülkelerde daha da hızlı bir biçimde yaşandı. Örneğin, Zambiya'da 1980-86 döneminde enformel sektör iki katına çıktı. Hızlı enformelleşme süreci, bu sektörde etkinlik gösterenlerle yoksulluk arasındaki ilişkiyi daha da güçlendirdi (Gilbert, 1994: 611).

Yapısal uyum politikalarının geçim koşulları üzerindeki baskısını hafifletmek amacıyla, başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere, birçok AGÜ'de çocukların da küçük yaşta, olumsuz koşullarda ve düşük ücretli işlerde çalışmaya başladıkları görüldü (Gilbert, 1994: 620).

Yapısal uyum sürecinde, enformel sektörün formel sektöre göre giderek önem kazanması, birçok AGÜ'de gözlenmekle birlikte bazı ülkelerde özellikle hızlı ve şiddetli oldu. Örneğin, Kenya'da 1985-88 döneminde tarım dışı küçük işletmelerin sayısı yılda % 11.1, kendi hesabına çalışanların ve aile işçilerinin sayısı % 9.6 oranında arttı (Stren, 1992: 543). Meksika'da, formel sektör istihdamının durağanlığı karşısında enformel

34 Bkz. *Washington Post*, 12 August 1997, As Peru's Economy Rises, Nation's Poor Grow Poorer.

sektör istihdamı arttı. Bu artış, başta kadınlar olmak üzere hanehalkı gelirindeki düşüşü telafi edebilmek için çalışmak zorunda kalanlardan ve formel sektörde işini kaybedenler veya bu sektörde ücretlerin düşmesi nedeniyle enformel sektöre yönelenlerden kaynaklandı (Latapi ve Delarocha, 1995: 70). ECLAC verilerine göre, Latin Amerika'da toplam iktisaden faal nüfusun % 80'ini oluşturan yedi ülkede enformel sektör ve küçük sanayi istihdamındaki artış hızı 1980-89 döneminde çalışma yaşındaki nüfusun iki, toplam nüfustaki artışın ise üç katına ulaştı (Latapi ve Delarocha, 1995: 62).

Yapısal uyum programları uygulayan ülkelerde üretim yapısı ve istihdamdaki bu gelişmeler, istihdamın enformelleşmesine ve yer yer yüksek ücretlere rastlansa da, işgücü piyasasıyla zayıf bağları olan ve çoğu kez ücretli tatil, sağlık ve işsizlik sigortası ve emeklilik gibi sosyal haklardan mahrum olan bir çalışanlar grubunun oluşmasına yol açtı. Formel istihdamın duraksaması karşısında bu durum, sosyal güvenlik sistemi dışında kalan "korumasız" kesimin toplam nüfus içindeki payının artması (Delarrocha, 1995: 16) anlamına geldi.

Kamu Harcamaları

Neoliberal politikalar, kısa dönemde istikrar, orta ve uzun dönemde de yapısal uyum programları aracılığıyla üretim yapılarının dış ticarete konu olan mallara doğru yönlendirilmesini, özelleştirme yoluyla ekonomi içinde kamu kesiminin ağırlığının azaltılmasını ve kamu açıklarının azaltılmasını amaçladı. Bu amaçlar doğrultusunda da, uygulandıkları ülkelerde sağlık, eğitim ve konut gibi sosyal sektörlere ve altyapı hizmetlerine yapılan kamu cari ve yatırım harcamalarının ve çeşitli alanlarda uygulanan sübvansiyonların kısılmasına yol açtı.

Yapısal uyum programlarının kamu harcamaları üzerindeki etkisi çeşitli boyutlarda ele alınabilir. Ülke deneyimleri bu açıdan incelendiğinde, yapısal uyum sürecinde sosyal sektör harcamalarında diğer harcama kalemlerine kıyasla azalma olup olmadığı, olduysa, en çok hangilerinin etkilendiği, her bir sos-

yal sektörde yapılan harcamaların kendi içinde dağılımı ve sunulan hizmetlerin kalitesi yoksullukla en yakından ilgili konular arasında ön plana çıkmaktadır (Berry, 1997: 124).

Yapısal uyum politikaları uygulayan ülkelerin birçoğunda kamu harcamaları içinde, başta eğitim harcamaları olmak üzere, sosyal sektör harcamalarının payında önemli bir azalma görüldü (Grootaert, 1994: 131). Meksika'da, örneğin, sosyal sektör harcamalarındaki kısıntılar, diğer kamu harcamalarına kıyasla daha yüksek boyutlara ulaştı. Sağlık ve eğitim harcamaları ise, diğer sosyal alanlara kıyasla, daha az kısıntıya uğradı ancak, örneğin, eğitim sektörü içinde, yoksulları daha yakından ilgilendiren ilk ve orta öğretimdeki kısıntılar diğer harcama kalemlerine kıyasla daha fazla oldu. 1982-86 döneminde eğitim yatırımları % 18, sağlık yatırımları ise % 36 oranında azaldı (Cardoso ve Helwege, 1992: 30).

Venezüela ve Peru'da, sosyal sektör harcamalarında yapılan kısıntılar, harcamaların artan ölçülerde maaş ve ücretler üzerinde yoğunlaşması, eğitim araç ve gereçlerine yeterli pay ayrılmaması ve hizmet kalitesinin düşmesi anlamına geldi. Afrika ülkelerinde, eğitim sektöründe ilköğretim dışındaki eğitim kademelerine, sağlık sektöründe de önleyici hizmetlerden hastane ve tedavi hizmetlerine doğru gözlenen yöneliş, birçok durumda, yoksulların bu hizmetlerden daha az yararlanması anlamına geldi (Sahn, 1994: 285). Sri Lanka'da, 1980'li yıllarda, sosyal sektör harcamalarının kısılması, başta yoksulların beslenme düzeyi üzerinde olmak üzere, çeşitli olumsuz etkiler yarattı (Islam, 1992: 113).

Yapısal uyum programları kapsamında ilk alınan önlemlerden birisi, sağlık, eğitim, elektrik, su, ulaşım vb. hizmetlerle kimi gıda maddelerinden oluşan temel mal ve hizmetlere verilen sübvansiyonların kaldırılması ve bunların konut piyasalarıyla birlikte artan ölçülerde ticarileşmesi oldu (Bourguignon vd., 1991: 1499). Bu doğrultudaki uygulamalar arasında, Zambiya'da, istikrar ve yapısal uyum programının başında ülkenin en temel gıda maddesi olan mısırdan tüketim sübvansiyonunun kaldırılması, program amaçlarına bağlılığın, siyasal

kaygıların da üstünde, ön planda tutulduğunu göstermesi açısından çarpıcı bir örnek oluşturdu (Burnell, 1995: 677).

Fildişi Sahili'nde eğitime verilen sübvansiyonlar kısıldı veya tümüyle kaldırıldı, eğitim harçları uygulamasına geçildi ve öğrencilere parasız yemek verilmesi gibi eğitime yönelik hizmetler azaltıldı. Yapısal uyum politikaları çerçevesinde, eğitime yönelik hizmetlerin arzına yönelik bu gelişmelere ek olarak, bu politikalar sonucunda ailelerin geçim güçlükleri karşısında çocuklarını okuldan çekmeleri gibi olumsuz talep etkileri de görüldü. Yoksul ve çok yoksul kesimler arasında, özellikle kız çocuklarının okullaşma oranlarında ve hanehalklarının toplam harcamaları içinde eğitim harcamalarının payında önemli düşüşler oldu.[35] Zambiya'da da, 1991 yılında yapısal uyum programının uygulamaya konmasıyla birlikte, ilkokullarda eğitim harcı uygulamasına geçildi; kentlerde orta eğitim harçları artırıldı (Kanji, 1995: 39). Latin Amerika ülkelerinde, gıda ve ulaşım sübvansiyonları önemli ölçüde kısıldı, elektrik ve su fiyatlarında büyük artışlar meydana geldi; kamu harcamalarının kısılması sonucunda altyapı hizmetlerinde genel bir kötüleşme görüldü (Gilbert, 1994: 608). Kamu kesiminin arsa ve konut piyasalarından çekilmesi, bu alanların da artan ölçülerde ticarileşmesine ve kiraların artmasına yol açtı[36] (Amis, 1995-149).

Temel kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi de, birçok durumda fiyat artışlarını beraberinde getirdi. Örneğin, yapısal uyum politikalarının uygulamaya konmasıyla Zambiya'da hanehalklarının elektrik, kentiçi ulaşım ve kira giderlerinde çok önemli artışlar oldu. 1980'li yıllarda elektrik özelleştirilince Lima'da elektrik fiyatlarında % 350'ye varan artışlar oldu.[37] Dünya Bankası verilerine göre, sağlık, eğitim ve gıda sübvansi-

35 1985-88 döneminde Fildişi Sahili deneyimi için bkz. Grootaert (1994: 139).

36 Hindistan'ın Sekizinci Beş Yıllık Planı'nın (1992-97) kentsel sektör ve konut için toplam yatırımların sadece % 2'si oranında bir pay öngörmesi kamu kesiminin bu alandan da çekildiğinin bir işaretidir. Bu politikalar sonucunda Zambiya'da görülen kira artışları için bkz. Kanji (1995: 39).

37 Bkz. *Washington Post*, 12 August 1997, As Peru's Economy Rises, Nation's Poor Grow Poorer.

yonları gibi alanlarda devletin kişi başına sağladığı destek, 1980-85 döneminde Güney Sahra ülkelerinde % 26, Latin Amerika ülkelerinde ise % 18 oranında düştü. IMF verilerine göre, 1986-90 döneminde IMF desteğiyle uygulanan 48 programın % 92'sinde üç sosyal harcama kaleminin (sağlık, eğitim ve ekonomik hizmetler) en az birinde, % 67'sinde ise her üçünde birden azalma görüldü (Brand, 1993: 503).

Gelir Dağılımı

Yapısal uyum programlarının değişik ülkelerde yoksulluk üzerindeki etkilerini araştıran çok sayıdaki araştırmanın sonuçlarının, bir önceki bölümde de görüldüğü gibi, çoğu kez birbiriyle tutarsız olması, bir ölçüde yukarıda ayrıntılı olarak tartışılan yapısal uyum pogramlarını değerlendirme güçlükleriyle ilişkilendirilebilir. Öte yandan, bu kitap çerçevesinde incelenen uygulamalı araştırmaların büyük bir çoğunluğunun, yapısal uyum programları çerçevesinde neoliberal politikaların uygulandığı ülkelerde yoksulluğa ilişkin göstergelerin genellikle kötüleştiği sonucuna vardıkları söylenebilir. Birçok durumda yapısal uyum politikalarıyla eşanlı olarak uygulanan istikrar programlarının yoksulluk üzerindeki etkisinin de genellikle olumsuz yönde olduğu konusunda daha da yaygın bir görüş birliği vardır.

Latin Amerika ülkelerinde, 1980'li yıllarda, insanların büyük çoğunluğunun yaşam standartları belirgin bir biçimde kötüleşmiştir. Kolombiya, Uruguay ve bir ölçüde de Kosta Rika ve Şili dışında kalan ülkelerde, gelir dağılımı daha da bozulurken hem mutlak ve hem de göreli yoksulluk artmış, sınıf yapısındaki kutuplaşma daha da belirginleşmiştir.[38] Örneğin, metropolitan Buenos Aires'te hanehalklarının en zengin % 10'luk kısmıyla en yoksul % 40'lık kısmı arasındaki fark 9.9'dan 12.6 kata yükseldi. Rio ve Sao Paula'da bu fark, aynı dönemde, 21'den 26.6 kata çıktı. İşgücü arzındaki artış, düşük büyüme hızları ve sınırlı

38 Bkz. Rosenthal (1996: 15-17) ve Delarrocha (1995: 12).

istihdam artışları sonucunda artan işsizlik, reel ücretlerdeki hızlı düşüş, buna karşılık üst gelir gruplarının yüksek reel faizlerden sağladığı kazançlar ve kamu harcamalarındaki kısıntı sonucunda hizmetlerin miktar ve kalitesinde gözlenen gerileme, 1980-94 döneminde Latin Amerika ülkelerinde gözlenen gelir eşitsizliklerinin ve yoksulluk artışlarının arkasındaki temel unsurlar arasında yer aldı (Rosenthal, 1996: 17).

Çin'de, 1970'li yılların sonunda uygulamaya konan ekonomik reformlar sonucunda sağlanan büyümeden başlangıçta daha iyi konumda olan güneydoğu kıyılarındaki yerleşim alanları, kuzeybatı bölgelerinin iç kısımlarına kıyasla, daha çok yararlandı. Bunun sonucunda bölgesel eşitsizlikler ve yoksulluk önemli ölçüde arttı (Guan, 1995: 204). Birçok ülkede kamu borçlanma gereksinimindeki artış, finansal liberasyonla birleşince, özellikle küçük tarım ve sanayi üzerindeki kredi faiz yükü ağırlaştı ve bu kesimlerde de eşitsizliklerin artmasına yol açtı (Campbell, 1991: 163).

AGÜ'de kentsel yoksulların, yapısal uyum sürecinden, artan dış rekabet, reel ücret kayıpları ve yükselen gıda fiyatları yoluyla, kırsal alandaki yoksullara kıyasla, daha fazla etkilendikleri ileri sürülmektedir (bkz. Boron ve Torres, 1996: 111 ve Amis, 1995: 146). Latin Amerika ülkelerinde kentsel yoksulluk oranının 1980 yılında % 35 iken 1990 yılında % 39'a çıkması bu görüşü doğrulamaktadır (Latapi ve Dearocha, 1995: 61).

Zimbabwe'de kişi başına harcamalar en yüksek gelirli % 25'lik kesim için reel olarak % 1.4 artarken, en yoksul % 25'lik kesim için % 12.4'lük bir düşüş gösterdi. Çok yoksul hanehalklarının gıda harcamaları çok büyük fiyat artışlarına karşın yapısal uyum programının ilk yılı olan 1991/92 döneminde nominal olarak da azaldı. Kişi başına gıda harcamaları erkeklerin reisliğindeki hanehalklarında % 1.3 düşerken kadınların reisliğindeki hanehalklarında % 13.4'lük bir düşüş gösterdi (Kanji, 1995: 26, 42).

Özellikle beslenme ve eğitim alanındaki olumsuz gelişmeler sonucunda, birçok ülkede çocuklar yapısal uyum programlarından en çok etkilenen kesimler arasında yer aldı.

Kısa Dönem Ekonomik Dalgalanmalar ve Enflasyon

Ekonomideki kısa dönem dalgalanmaların ve buna bağlı olarak fiyatlar ortalama düzeyindeki gelişmelerin de yoksullukla yakından ilişkili olduğu ve değişik yer ve zamanlarda farklı derecelerde etkili olduğu görülmektedir. Kısa dönem dalgalanmaların gelişmiş ülkelerde, enflasyonun ise AGÜ'de özellikle etkili olduğu gözlenmektedir.

Konjonktürel dalgalanmaların ve finansal krizlerin yoksulluk üzerindeki etkisi AGÜ bağlamında son yıllarda giderek artan bir ilgi uyandırmaktadır (Demery ve Demery, 1991: 1622). Örneğin, Malezya'da yoksulluk oranındaki düşme hızında 1980'lerin ortalarında gözlenen yavaşlama bu dönemde yaşanan resesyonla ilişkilendirilmiştir. Konjonktürün hangi noktasında olduğumuza bağlı olarak farklılıklar gösterdiği ve değişik kesimleri de farklı ölçülerde etkilediği için konjonktürel dalgalanmaların yoksulluk üzerindeki etkileri değişik biçimler alabilir. Çeşitli gözlemciler, yoksulluk ve eşitsizliğin kısa dönemde ekonomik konjonktürle birlikte hareket ettiğini, iyileşme dönemlerinde düşüp, gerileme dönemlerinde ise arttığına işaret etmektedir (Berry, 1997: 122). AGÜ'de de, yoksulluğun, ekonomik konjonktürün iyi dönemlerinde ve tarımdaki iyi hasat dönemlerinde düşük olması beklenebilir. Ekonominin gerileme dönemlerinin yoksulluk açısından bir diğer önemli etkisi, yoksulların azalan pazarlık güçleri nedeniyle reel gelirlerini ve varsa finansal varlıklarını korumakta zorlanmalarından kaynaklanmaktadır.

Konjonktürel dalgalanmaların işgücü piyasalarını istihdam yoluyla mı ücret yoluyla mı veya bunların bir karışımı yoluyla mı etkileyeceğini önceden kestirmek güçtür. Örneğin, Brezilya'da, 1984 yılındaki genişleme döneminde gerçekleşen yoksulluk düşüşü, ücretler düşerken istihdamın artmasından, 1985-86 dönemindeki daha hızlı yoksulluk düşüşü ise ücretlerin ve istihdamın birlikte artmasından kaynaklandı (Rocha, 1995: 393). Bu etmenlerin bir yansıması olarak konjonktürel dalgalanmaların yoksulluk üzerindeki etkileri ülkeden ülkeye önemli farklı-

lıklar göstermektedir. Örneğin, gelişmiş ülkeler için yapılan bir çalışmada, resesyonun yoksulluk üzerindeki etkisinin, Avustralya ve İngiltere'de işsizlik, ABD'de ise düşük ücretler yoluyla gerçekleştiği buna karşılık, devletin uyguladığı transfer programlarının kapsam ve etkinliği karşısında bu etkinin İsveç'te "hemen hemen hiç" hissedilmediği sonucuna varılmaktadır (Pissrides, 1991: 207).

Kısa dönem dalgalanmaların yoksulluk üzerindeki etkisi, yoksulluk profilinin hangi kesim üzerinde yoğunlaştığıyla yakından ilgilidir. Doğaldır ki, bu dalgalanmalar, işgücü piyasasının dışındakiler ve işsizlerden çok, ilk planda, işten çıkarmalar ve ücret düzeyindeki değişiklikler yoluyla, özellikle yoksulluk çizgisine yakın konumdaki istihdam edilen kesimin refah düzeyini etkileyecektir.

Konjonktürel değişiklikler sonucunda meydana gelen işsizlik artışlarından düşük gelirli ailelerin görece daha fazla etkilendikleri görülmektedir (Blank ve Card, 1993: 298) Örneğin, ABD için yapılan bir çalışmada, işsizlik oranındaki bir puanlık bir artışın beyaz olmayan genç erkeklerin yoksulluk oranında 2.5-3 puanlık bir artış meydana getirdiği gözlenmiştir (Blank ve Card, 1993: 298). Gelişmiş ülkelerde yaşanan resesyon dönemlerinden en çok etkilenen kesimin, başta imalat sanayii olmak üzere devrevi hareketlere en duyarlı sektörlerde çalışan niteliksiz işçiler olduğu anlaşılmaktadır. Bunların resesyonda işlerini kaybettikten sonra, canlanma döneminde, yeniden iş bulabilmeleri durumunda dahi, ancak düşük ücretle iş bulabildikleri gözlenmektedir. Başta düzenli istihdam içinde olmayan kadın ve gençlerle, yabancı işçilerin oluşturduğu düşük ücretli niteliksiz işçilerin, ekonominin en örgütsüz kesimlerini oluşturmaları, bu yoksul kesimlerin işsizlik tehdidi karşısında korumasız kalmasına ve reel ücretlerini korumakta da zorlanmalarına neden olmaktadır (Pissrides, 1991: 217-19).

Konjonktürel dalgalanmaların yoksulluk üzerindeki etkisi, başta sendikaların gücü ve yoksul kesimlere bakış açısı olmak üzere, sosyal yardım alanındaki kurumsal düzenlemelerin kapsam ve etki derecesiyle ve endüstriyel ilişkilerin kimi özel-

likleriyle yakından ilgilidir. Örneğin, İsveç'te toplu sözleşmelerin merkezi düzeyde sonuçlandırılması "en alttakilerin" iş güvenliğini de artırarak bu kazanımlardan yararlanmalarına yol açarken, ABD'de, benzer konumdakilerin bu gibi olanaklardan yararlanamadıkları görülmektedir.

Bu bağlamda dikkate alınması gereken bir başka unsur, ekonomideki kısa dönem konjonktürel hareketlerin değişik sektörleri ve bölgeleri farklı biçimlerde ve ölçülerde etkilemesidir (Rocha, 1995: 396). Örneğin, Brezilya'nın Kuzey ve Kuzeydoğu vilayetlerinde yaşayan kronik yoksulların bu devrevi hareketlerden çok fazla etkilenmediği, piyasalarla daha fazla bütünleşmiş olan Güney ve Güneydoğu vilayetlerinde gözlenen görece düşük yoksulluk oranlarının ise, bu hareketlere daha duyarlı oldukları görülmüştür.

Kısa dönem ekonomik dalgalanmaların yoksulluk üzerindeki etkisinin yükselme ve gerileme dönemlerinde uyumlu (simetrik) olmadığı, gerileme dönemlerindeki olumsuz etkilerin yükselme dönemlerindeki olumlu etkilere kıyasla daha büyük olduğu görülmektedir. 1990'lı yılların sonlarında yaşanan Asya krizinin de gösterdiği gibi, yoksulluk resesyon dönemlerinde hızla artmakta, buna karşılık canlanma dönemlerinde daha yavaş bir tempoda azalmaktadır (UNCTAD, 2000). Bunun gibi, ABD'de, resesyondan çıkış dönemlerinin eski genişleme dönemlerine kıyasla daha az istihdam yarattığı gözlenmiştir (Mead, 1994: 332).

Ekonomideki devrevi hareketlerin yoksulluk üzerindeki etkisinin, resesyon dönemlerinde yükselme dönemlerine kıyasla daha büyük olması, resesyonun düşük ücretli niteliksiz işçilerin istihdamını ve ücretlerini diğer çalışanlara kıyasla daha çok etkilemesi gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir. Örneğin, İngiltere'de işsizlik oranındaki bir puanlık artışın gelir dağılımının en altındaki % 20'lik kesimin gelir payını 0.21 puan düşürdüğü hesaplanmıştır (Pissrides, 1991: 222).

Fiyatlar ortalama düzeyindeki değişikliklerin yoksulluk üzerindeki etkisi de çeşitli açılardan değerlendirilmiştir. Hin-

distan için yapılan bir regresyon analizinde, önceden kestirilemeyen göreli fiyat değişikliklerinin ve enflasyonun yoksulluk açısından önemine işaret edilmekte ve önceden kestirilemeyen enflasyonda % 10'luk bir artışın incelenen döneme bağlı olarak yoksulluk oranında 2.5-5.5 puanlık bir artışa yol açtığı tahmin edilmektedir (Bell ve Rich, 1994: 125). Bunun gibi, Arjantin'de, 1980'li yılların sonlarında hiperenflasyon denetim altına alındıktan sonra yoksulluk oranı önemli ölçüde düşmüştür (Gilbert, 1997: 26).

Öte yandan, Hindistan için yapılan bir çalışma (Ninan, 1994: 1548), yoksulların yaşam standartlarındaki değişim açısından özellikle düşük gelirli AGÜ'de, fiyatlar ortalama düzeyinden çok, gıda fiyatlarındaki değişikliklerin önemli olduğunu göstermiştir.[39] Bunun gibi, Pasifik adaları ve Fiji'de, gıda fiyatları % 33 oranında artarken ücretlerin sabit kalmış olması yapısal uyum politikalarının diğer birçok ülkedeki etkileriyle tutarlılık göstererek yoksulluk oranının artmasında etkili olmuştur (Bryant-Tokalau, 1995: 119).

Kısa dönemde, yoksulluk düzeyi üzerinde etkili olabilen diğer birçok unsur vardır. Örneğin, Pakistan'da dış göçler ve bunun sonucunda sağlanan işçi dövizlerinin kırsal yoksulluğun azaltılmasında etkili olduğu gözlenmiştir (Islam, 1992: 113).

7. Diğer Etmenler

Yukarıda ağırlıkla işgücü piyasaları ve yapısal uyum politikaları üzerinde kurguladığımız yoksulluğun nedenlerine ilişkin tartışmanın kuşkusuz diğer birçok önemli boyutu vardır. Bir kısmı bundan sonraki bölümlerde yoksullukla mücadele yaklaşımları çerçevesinde daha ayrıntılı tartışılacak bu etmenlere burada satır başları itibariyle kısaca değinilecektir.

---

39 Bu bağlamda dikkate alınması gereken bir başka unsur, ulaşım sorunları nedeniyle yoksulların görece daha pahalı satış noktalarından küçük birimler satın almak zorunda kalmalarıdır (Amis, 1995: 149, 152).

Kamu Harcamaları

Kamu harcamalarının miktarı, harcama kalemlerine göre dağılımı ve değişik toplum kesimlerine ulaşma derecesi de yoksullukla yakından ilişkili bir konudur. Bu açılardan ülkeler arasında önemli farklılıklar olduğu görülmektedir.

Seçilmiş ülkelerde eğitim, sağlık ve askeri harcamaların milli gelir içindeki payına ilişkin veriler karmaşık bir görünüm sergilemekte ve ülkeler arasında ve aynı ülkenin bu harcama kalemlerine verdiği göreli önem açısından önemli farklılıklar olduğunu göstermektedir (Tablo 5-3). Örneğin, eğitim harcamalarının GSMH içindeki payı, İsveç'te % 8.3 ve Fransa'da % 6.0'a ulaşırken bu oran, Bangladeş, Türkiye ve Zambiya'da % 2.2, Endonezya'da ise sadece % 1.4 oranına ulaşabilmektedir. Bu farklılıklar, sağlık harcamalarında daha da büyük boyutlara ulaşmakta ve bir uçta, bu oranın Endonezya'da % 0.7, Pakistan'da % 0.9, Malezya ve Sri Lanka'da % 1.4'e ulaştığı ülkelerden diğer uçta % 7.3'e ulaştığı Fransa ve % 6.7'ye ulaştığı İsveç ve Çek Cumhuriyeti arasında çok geniş bir aralık oluşturmaktadır.

Sağlık ve eğitim harcamalarının milli gelire oranı, genel olarak, gelişmişlik düzeyine bağlı olarak bir artış eğilimi göstermektedir. Buna karşılık, eğitim harcamalarının Kenya'da % 6.5'e, Gana'da % 4.2'ye, sağlık harcamalarının ise Zambiya'da % 3.6'ya ulaşarak bazı gelişmiş ülkelere yaklaşması bu konuda da istisnalar olabileceğine işaret etmektedir. Öte yandan, İsveç, Fransa ve Çek Cumhuriyeti gibi her iki göstergede de çok yüksek oranlara ulaşan ülkeler yanında, her iki göstergede de düşük oranlara ulaşan Endonezya, Bangladeş ve Çin gibi ülkelere ve bu iki alanda ulaştıkları oranlar açısından büyük farklılıklar gösteren Mısır, Gana, Hindistan, Kenya, Malezya, Pakistan, Sri Lanka gibi ülkelerin varlığı, ülkeler arasında bu açıdan önemli farklılıklar olduğunu göstermektedir. Buna benzer bir çeşitlilik, milli gelir içinde ulusal savunma harcamalarının payı açısından da gözlenmekte ve bu oran Gana, Japonya, Zambiya gibi ülkelerdeki yaklaşık % 1'lik düzeyinden diğer uçta

Yunanistan ve Türkiye gibi ülkelerde % 5 dolaylarına ulaşmaktadır.

Toplam kamu harcamaları içinde eğitimin payının 1995-97 döneminde Gana, G. Kore, Kenya ve Cezayir'de özellikle yüksek, Pakistan, Zambiya, Endonezya ve Yunanistan'da ise özellikle düşük olduğu görülmektedir. Bu oranın Pakistan ve Zambiya'da % 7.1'den Gana'da % 19.9'a kadar uzanan geniş bir aralık içinde değişkenlik göstermesi ülkeler arasında bu açıdan da büyük çeşitlilik olduğuna işaret etmektedir. Kamu eğitim harcamaları içinde yüksek öğretimin payı da Bangladeş'te % 7.9 ve G. Kore'de % 8.0'dan Mısır'da % 33.3 ve Türkiye'de % 34.7'ye varan geniş bir aralık oluşturmakta ve eğitim harcamalarının önceliğini yansıtmaktadır (UNDP, 2001: Tablo 9, s. 170-170-73).

Kamu harcamaları içinde sosyal hizmet harcamalarının payına ilişkin olarak Dünya Bankası'nca sunulan veriler, bu oranın İsveç, ABD ve Avustralya gibi gelişmiş ülkeler yanında Şili gibi gelişmekte olan ülkelerde çok yüksek oranlara ulaştığını buna karşılık Hindistan ve Çin'de çok düşük oranlarda kaldığını göstermektedir (Tablo 5-3).

Görüldüğü gibi, ülkeden ülkeye değişiklik gösteren birçok farklı harcama örüntüleri ortaya çıkabilmekte, bu da basit genellemelere gitmeyi olanaksız kılmaktadır.

Kamu harcamalarının miktarı ve bileşimi kadar bu yolla sağlanan hizmetlerin değişik kesimlere ulaşma derecesi de yoksulluk açısından önemli bir etkendir. Brezilya'da nüfusun en yoksul % 19'unun sosyal sektör harcamalarının sadece % 6'sından yararlanabilmesi, sağlık harcamalarının % 78'inin daha çok üst gelir gruplarının yararlandıkları tedavi hizmetlerine yönelmesi bu konudaki eşitsizlikleri çarpıcı bir biçimde ortaya koymaktadır. Yine yoksullukla yakından ilişkili bir eğilim olarak eğitim harcamaları, ilk ve orta öğretime kıyasla öğrenci başına eğitim maliyetinin on sekiz kat daha yüksek olduğu yüksek öğretim üzerinde yoğunlaşmaktadır (Cardoso ve Helwege, 1992: 29).

Bir sonraki bölümde de tartışılacağı gibi, sosyal sektörlerin

kamu harcamaları içindeki payı değişik kesimlerin bu hizmetlerden yararlanma derecesini göstermediğinden, tek başına yeterli bir yoksulluk göstergesi oluşturmayabilir. Örneğin, 1980'li yıllarda Fildişi Sahili'nde, artan eğitim harcamaları içinde orta ve yüksek öğretimin ve bu harcamalar içinde ücret ve maaşların payının yüksek olması ve okullaşma düzeyinin kentsel alanlarda ve üst gelir gruplarında daha yüksek oranlara ulaşması eğitim harcamalarındaki artışın her zaman yoksul

TABLO 5-3
Değişik Ülkelerde Kamu Eğitim, Sağlık, Askerî ve Sosyal Hizmet Harcamaları (yüzde)

Ülke	*Eğitim/ GSMH 1995-97*	*Sağlık/ GSYİH 1998*	*Askerî/ GSYİH 1999*	*Sosyal hiz.har.*/ Kamu har. 1998*
Avustralya	5.5	5.9	1.9	66.3
Cezayir	5.1	2.6	3.8	..
Bangladeş	2.2	1.7	1.6	..
Brezilya	5.1	2.9	1.3	..
Şili	3.6	2.7	3.1	71.3
Çin	2.3	2.1+	2.1	2.5
Çek Cum.	5.1	6.7	2.0	67.1
Mısır	4.8	1.8+	2.7	23.6
Gana	4.2	1.8	0.8	..
Yunanistan	3.1	4.7	4.9	35.0
Hindistan	3.2	0.9+	2.4	9.2
Endonezya	1.4	0.7	1.1	26.2
Japonya	3.6	5.9	1.0	..
Kenya	6.5	2.4	1.9	29.6
G. Kore	3.7	2.3	2.8	27.8
Malezya	4.9	1.4	2.3	42.5
Pakistan	2.7	0.9	4.4	..
Portekiz	5.8	5.2	2.2	..
Rusya Fd.	3.5	2.5+	3.8	..
Sri Lanka	3.4	1.4	3.6	30.0
İsveç	8.3	6.7	2.1	53.2
Tanzanya	..	1.3	1.3	..
Türkiye	2.2	2.2+	5.0	25.7
Fransa	6.0	7.3	2.7	..
ABD	5.4	5.8	3.0	53.8
Zambiya	2.2	3.6	1.0	..

(*) Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, sosyal yardım, konut vb. alanlardaki harcamaları kapsamaktadır.
(+) 1990 rakamı.
Kaynak: 1, 2 ve 3. Kolonlar: UNDP (2001: Tablo 16, s. 195-98), Kolon 4 : World Bank (2000: Tablo 14, s. 300-301).

kesimler lehine bir gelişme olarak değerlendirilemeyeceğini, hatta bunun tam tersinin geçerli olabileceğini göstermiştir.

Siyasal/Sosyolojik Unsurlar

Yoksulluğun tanımında olduğu gibi, yoksulluğun nedenlerine ilişkin araştırmalarda da, iktisadî değerlendirmelerin ağır bastığı, buna karşılık siyasal ve sosyolojik unsurların, özellikle Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların değerlendirmelerinde, yakın geçmişte bu yönde atılan adımlara karşın büyük ölçüde göz ardı edildiği görülmektedir.[40] Oysa, yoksulluk konusunun siyasal gündemin alt sıralarında yer alması, birçok durumda yoksulluğun hâlâ sürüp gitmesi anlamına geldiğinden kendisi bir yoksulluk nedeni olarak değerlendirilebilir.

İktisatçılar "ölçülebilir" nedenler üzerinde yoğunlaşırken, iktisat dışındaki sosyal bilimcilerin bu konuda da farklı yaklaşımlar içinde oldukları gözlenmektedir. İnsanların çalışmayı reddederek sürekli yoksulluk içinde kalmalarını tutum, davranış ve inançlarla ilişkilendiren yoksulluk kültürü yaklaşımı bunlardan biridir (Mead, 1994: 336). Bunun gibi, yapısal iktisadî unsurları, sosyal ve kültürel unsurlarla birleştirmeyi amaçlayan Wilson yaklaşımının da ölçülebilir birkaç etmenle sınırlı kalan iktisat yaklaşımından oldukça farklı bir örnek oluşturduğu söylenebilir Bkz. Wilson (1987).

İktisat ağırlıklı yoksulluk araştırmalarının en belirgin özelliklerinden birisi, bir yoksulluk nedeni olarak, cari gelirin ötesinde, hanehalklarının servet durumuna (varlıklar ve stoklar) ve üretim faktörlerinin mülkiyet yapısındaki eşitsizliklere çok büyük ölçüde duyarsız kalmalarıdır. Oysa bu tür varlıklara başvurma olanağından yoksun olanların gelir ve istihdam dalgalanmaları, doğal afetler, hastalanma, sakatlanma gibi "dışsal" etmenlerin etkileri karşısında yoksulluğa düşme olasılıklarının daha yüksek olması beklenebilir.

Toprak mülkiyetindeki eşitsizlikler, yetersiz toprak ve kredi

40 Bu ihmal, Dünya Bankası'nın kuruluş bildirgesinin siyasal olmaması ile açıklanmaktadır (Toye ve Jackson, 1996: 8).

olanakları, toprağın miras yoluyla giderek parçalanması ve nüfus baskısı gibi unsurlar birçok AGÜ'de nüfusun önemli bir kısmının küçük toprak sahipliği ve ücretli tarım işçiliği üzerinde yoğunlaşmasına yol açmaktadır. Toprak ve kredi olanaklarına erişim yoksullukla yakından ilişkili unsurlar arasında ön plana çıkmaktadır (Cardoso ve Helwege, 1992: 28). Örneğin Java'daki en önemli formel kredi programından yararlananlar içinde yoksulların oranının sadece % 1.6 olması ve ücretli tarım işçilerinin en yoksul kesim içinde yer alması (Mason, 1997: 74-75) bu ilişkiyi desteklemektedir. Hindistan için yapılan bir regresyon çalışmasında da, hanehalklarının başta toprak sahipliği olmak üzere, toprak kalitesi, hayvan sayısı gibi kıstaslara bağlı olarak belirlenen kaynaklara erişim düzeyinin yoksullukla yakından ilişkili olduğu sonucuna varılmaktadır (Vidwans, 1993: 1838). Bunun gibi, Güney Doğu Asya ülkelerinin yoksulluğun azaltılması konusundaki başarısı, bir ölçüde hızlı büyüme öncesinde gerçekleştirilen toprak reformuyla ilişkilendirilmektedir. Yeterli düzeyde varlığa sahip olamama, ABD'de de bir yoksulluk nedeni olarak gösterilmektedir (Blakely, 1992: 250).

Çok az sayıda da olsa, yoksulluğun nedenlerini Marksist bir bakış açısıyla irdeleyen çalışmalara da rastlanmaktadır. Yoksulluğu varolan sınıf yapısının bir yansıması olarak gören Marksist çalışmalarda yoksulluk, üretim ilişkilerinin üretici güçlerin gelişmesini engellemesi sonucu ortaya çıkan bir olgu olarak değerlendirilmektedir (Das, 1995: 171-72). Sömürgeci sermayenin Hindistan'ın prekapitalist yapısına girmesiyle başlayan sürecin, diğer birçok ülkede olduğu gibi, dengesiz bir gelişme göstererek ortaya kapitalizmin hâkim olduğu ve kapitalizmin etkisinin sınırlı kaldığı yerleşim yerlerinden oluşan ikili bir yapı çıkarttığı vurgulanmaktadır. Kapitalist ilişkilerin hâkim olduğu yerlerde, mülk sahipleriyle kiracı, ücretli işçi ve işsizlerden oluşan topraksız sınıflar arasındaki ilişkinin sömürüye dayandığı ve bunun yoksulluğun başlıca nedeni olduğu öne sürülmektedir (Das, 1995: 171-72).

Bu yaklaşıma göre, yatırımların ve sulama olanaklarının ye-

tersizliği, üretim yapısının hava koşullarına bağımlılığı, düşük verimlilik, yüksek tefeci faizleri ve artan borçluluk gibi etmenler de küçük toprak sahiplerinin zaman içinde topraklarını kaybederek kiracı veya ücretli işçi konumuna gerilemelerine ve düşük verimlilik, yüksek kira ve düşük ücret kısır döngüsü içinde giderek yoksullaşmalarına yol açmaktadır. Hindistan'da, örneğin, temel ihtiyaçların karşılanabilmesi için günde 21 Rs gerekli iken, günlük ücretin bunun çok altında, 10 Rupi düzeyinde kalması ve bu düşük ücrette bile ancak 150 gün boyunca çalışma olanağı bulunabilmesi (Das, 1995: 177-79), yoksulluğun boyutları yanında, nedenleri konusunda da önemli ipuçları vermektedir.

Ekonomik açıdan yoksulluk, çoğu kez yoksul kesimlerin örgütlenme olanaklarını kısıtlamakta ve taleplerini sendikalar ve dernekler yoluyla dile getirmelerini ve etkili bir baskı grubu oluşturmalarını engellemektedir (Cardoso ve Helwege, 1992: 24). Yoksul kesimler arasındaki çıkar çatışmaları da, sınıf esasına göre örgütlenmeyi zorlaştırmakta ve sömürü ve yoksulluğun artmasına zemin hazırlamaktadır.[41]

Yine az sayıda da olsa kimi yoksulluk çalışmaları, belirli bir dönemde yaşanan yoksulluğun, kendi kendini besleyerek süreklilik kazanan devingen (dinamik) bir olgu olduğunu vurgulamaktadır. Bu bakış açısına göre, devletin eğitim politikaları ve çocukların yetiştikleri ailelerin konumu, en başta eğitim süreleri ve kalitesi üzerindeki etkileri aracılığıyla, yoksulluğun derecesi ve belki daha da önemlisi, nesilden nesile geçerek sürekli hale gelmesi üzerinde belirleyici bir rol oynamaktadır. Daha yüksek gelirli ve eğitimli ailelerin çocuklarının "her yerde daha başarılı" olmaları bu görüşü desteklemektedir (UNDP, 2001: 19).

Yoksulluk üzerinde etkili olan bu tür devingen (dinamik) unsurlar, çocuklukta yaşanan olumsuz aile ve ona bağlı olarak olumsuz eğitim yaşamının sonraki iş yaşamını etkilemesi gibi uzun dönemde ortaya çıkabileceği gibi, bir önceki yılda yaşa-

41 Örneğin, tarım sektöründe kiracı konumundakiler, tarım işçilerinin ücret artış isteklerine karşı bir tutum sergileyebilir. Ayrıntı için bkz. Das (1995: 174).

nan kuraklığın yol açtığı ani gelir kaybının bir sonraki yılda tarımsal girdilere erişimi ve dolayısıyla gelir düzeyini etkileyerek kısa dönemde de etkili olabilir. Gelişmiş ülkelere ilişkin çalışmalarda da, yoksulluk süresi arttıkça yoksulluktan yakın bir gelecekte çıkma olasılığının azaldığı sonucuna varılmaktadır. Kronik yoksulluğun çok yaygın olduğu AGÜ'de de, yoksulluk süresinin kendisinin önemli bir yoksulluk nedeni olduğu[42] söylenebilir.

Sosyologların ve antropologların yoksulluğa bakış açılarını yansıtan Yoksulluk Kültürü ve yoksulluk döngüsü yaklaşımları da bu tür devingen unsurlar taşımaktadır (Das, 1995: 170). Yoksulların muhtaç konumlarına tepki olarak, toplumun genelinden farklı davranış ve yaşam biçimleri sergilemelerine yol açan Yoksulluk Kültürü, aynı zamanda bu insanların yoksulluktan çıkabilmelerinin karşısındaki en büyük engeli oluşturmaktadır. Yoksulluk döngüsü de, birbiriyle ilişkili ve birbirini güçlendiren mahrumiyetlerin bir kısır döngü oluşturarak yoksulluktan çıkışı engellemesi ile ilgilidir. İşsizlik, düşük ücretli bir işte çalışma veya istikrarsız evlilik gibi olumsuz koşullar, örneğin, ebeveynin ve çocuk yetiştirme koşullarının yetersizliğine ve bir sonraki aşamada da çocukların yoksulluğuna yol açabilmektedir.[43]

Çok Değişkenli Yoksulluk Açıklamaları

Yoksulluk sorununun ulusal ve uluslararası düzeyde karşılaşılan en çetrefilli konulardan birisi olarak hâlâ önümüzde durması, burada tek tek tartışılan çözümü güç ve karmaşık yoksulluk nedenlerinin birçok durumda, birlikte, aynı yerleşim yerinde ve/veya aynı topluluk üzerinde etkili olmasıyla açıklanabilir. Bu nedenle, bu yoksulluk nedenlerini birlikte ele alan ve hatta

42 Bkz. Headey vd. (1994: 9).

43 Yoksulluk döngüsü bir birey ve aile için gözlenebileceği gibi, birçok olumsuz koşulla birden karşı karşıya kalan bir yerleşim yeri için de geçerli olabilir. Bu iki yaklaşımın da aslında yoksulluğun nedenleri yerine belirtileri üzerinde odaklandıklarını ileri süren görüşlere de rastlanmaktadır.

en başta belirlediğimiz kişisel ve yapısal yoksulluk yaklaşımlarına birlikte başvuran yoksulluk araştırmalarına sıkça rastlanmaktadır. Bunlar arasında "underclass" a ilişkin çalışmalar yoksulluk yazınında önemli bir yer tutmaktadır.

Underclass, en şiddetli davranışsal sorunlarla karşı karşıya kalan yoksul grup olarak, genellikle ABD'ye özgü bir olgu olarak tanımlanmakta ve ağırlıkla siyahlar ve Hispaniklerden oluşmaktadır.

Avrupa Birliği içinde de kimi kentsel yerleşim merkezlerinde işsizlik oranının, % 70'lere varan, çok yüksek boyutlara ulaşması, buralarda yaşayanları, devlet yardımlarına karşın, işsizliğin de ötesinde, yoksulluk ve başta konut olmak üzere olumsuz yaşam koşulları içine sürükledi. Bu durum, özellikle gençlerin, ABD'deki underclass'a benzer biçimde, toplumun ana değerlerinden ve ekseninden kopma, artan dışlanma hissi ve sosyal yardımlara bağımlılık gibi özellikler göstermesine neden oldu (Room, 1990: 118). Ağırlıkla beyaz olmayan nüfus içinde bazı yaşam biçimleri kimi İngiliz şehirlerinde (Mead, 1991: 7), sürekli işlerin azlığı ve insanların sağlık, eğitim ve sosyal yardım hizmetlerinden dışlanmış olmaları sonucunda ortaya çıkan bazı yaşam biçimleri de, başta Napoli olmak üzere İtalya'nın güneyindeki kimi kentlerde, ABD'dekine benzer bir biçimde underclass çağrışımları yapılmasına neden oldu (Mingione ve Morlicchio, 1993: 414).

ABD'deki yoksulluk tartışmalarında önemli bir yer tutan underclass'ın ortaya çıkış nedenlerine ilişkin araştırmalar, yoksulluğun birbirine taban tabana zıt etmenlerle açıklanabilen ve değişik yoksulluk yaklaşımlarını ve farklı yoksulluk nedenlerini bir arada kapsayan karmaşık bir konu olduğunu göstermesi açısından iyi birer örnek oluşturmaktadır. Underclass'ın ortaya çıkış nedenleri konusunda ABD'deki tartışmalar, kendi içlerinde de farklılıklar gösteren ancak, genel olarak "kişisel" ve "yapısalcı" olarak nitelenebilecek başlıca iki temel yaklaşım üzerinde odaklanmıştır. Bunlardan birincisi, underclass'ın, bir ölçüde siyah Amerikalılar üzerinde yoğunlaşmasından yola çıkarak, bunun bu kesime özgü, fırsatlara duyarsız davranışsal

özelliklerden ve daha genel anlamda bir "yoksulluk kültürü"nden kaynaklandığını ileri sürmektedir. Bu kesimde gözlenen görece yüksek işsizlik oranının büyük ölçüde "gönüllü" işsizlik olduğu ileri sürülmekte ve bu durum, istihdam olanaklarının kısıtlı olmasından çok, bu kesimin tarihsel olarak işgücü piyasalarının yaratttığı olanaklara kayıtsız kalmasıyla ilişkilendirilmekte (Katz, 1992: 549) ve devletin sağladığı sosyal yardımların çalışmama eğilimini artırıcı yönde etkili olduğu vurgulanmaktadır.

Bu görüşün öncüsü konumundaki, Murray yaklaşımına (Murray, 1984) göre, örneğin, 1960'lı yıllarda uygulamaya konan sosyal yardım programlarının kapsamının zaman içinde giderek genişlemesi ve yardım miktarlarının artması, bazı yoksulların davranışlarında önemli değişiklikler yarattı; evlenmemeyi ve evlilik dışı çocuk sahibi olmayı özendirici, düşük ücret karşılığında çalışmayı ise caydırıcı yönde etkili oldu (Eggers ve Massey, 1991: 217). Bunun sonucunda, evlilik dışı doğan çocuk sayısı ve reisleri kadın olan hanehalklarının sayısı artarken, erkekler arasında da işgücüne katılma oranlarında önemli düşüşler meydana geldi; yoksulluk oranı ve yoksul kesim içinde "sürekli" yoksulların payı arttı. 1980'li yıllarda ücret düzeyinin durağanlaşmasına diğer kesimler çalışma saatlerini artırarak tepki verirken bu kesimin, bunun aksine, daha az çalışmayı yeğlemesi yine yoksulluk kültürünün bir uzantısı olarak değerlendirildi (Mead, 1991: 7). Bu yaklaşımda, underclass olgusu daha çok kişisel özellikler ve davranışlarla ilişkilendirilmekte ve ayrımcılık ve işgücü piyasalarının temel özellikleri ve işleyiş biçimi gibi etmenler yeterince dikkate alınmamaktadır (Rodriguez ve Melendez, 1992: 4).

Underclass'ın ortaya çıkış nedenlerine ilişkin ikinci yaklaşım ise, yapısalcı bir bakış açısıyla, siyah Amerikalıların çalışma konusundaki isteksizliklerinin işgücü piyasasının gerçekçi bir değerlendirmesinden kaynaklandığını ileri sürmektedir. Bu yaklaşım, kökenleri çok eskilere dayanan ayrımcılık yanında, ekonomideki yapısal değişiklikler sonucunda işlerin şehir merkezlerinden uzaklaşması, düşük ücret, artan ulaşım mali-

yetleri, yetersiz çocuk bakım olanakları gibi etmenleri ön plana çıkarmaktadır (Katz, 1992: 549). Bu yaklaşımın öncüsü konumundaki Wilson (1987), yoksulluğun nedenlerini kişisel etmenler ve sosyal yardım politikası yerine, ekonomideki yapısal değişiklikler ve onların da etkisiyle ortaya çıkan sosyolojik değişikliklerle ilişkilendirdi. Bu yaklaşıma göre, imalat sanayiinin gerilemesi, iş yerlerinin şehir dışına taşınması ve bunların da katkısıyla artan işsizlik, özellikle şehir merkezlerinde oturan siyahlar üzerinde etkili oldu. Bu yerleşim yerlerine giderek hâkim olan hizmet sektöründe ücret düzeyinin düşük olması, çalışma isteğini daha da azalttı ve kadınlar arasında evlenmeme ve evlilik dışı çocuk sahibi olma eğilimini artırdı (Eggers ve Massey, 1991: 217).

Wilson'a göre, ekonomik dönüşüm sonucunda görece üst gelir gruplarındaki siyahların şehir merkezlerinden, iş yerlerinin taşındığı banliyölere göç etmeleri, sosyal sınıflar arasındaki bütünleşmeyi ortadan kaldırdı. Sonuçta, yaşanan çevreye bağlılık hissinin ve sosyal normlara aykırı davranışlara karşı sosyal baskının giderek azaldığı ve kurumsal (okul, kilise vb.) çöküntünün yaşandığı şehir merkezleri, uzun dönem işsizler, sosyal yardımlara bağımlılar, suçlular ve suç işlemeye eğilimli kişilerin oluşturduğu "underclass"ın hâkimiyeti altına girdi. Bu yaklaşımda sorumluluk, kişiden topluma yüklenirken, çözüm, bu durumdakilerin toplumun genel normlarına uymalarını sağlayacak hükümet politikalarında arandı (Mead, 1991: 7).

Yoksulluğun tek bir nedene indirgenmesinin sakıncalarını gidermek amacıyla, bazı yoksulluk çalışmalarında da çok değişkenli regresyon yöntemi uygulandığı görülmektedir. Bu çalışmalar genellikle, çeşitli yoksulluk nedenleriyle birden karşı karşıya kalan yerleşim yerleri üzerinde odaklanmaktadır. Bu çalışmaların en büyük katkısı, yoksulluğun çeşitli nedenlerinin birlikte değerlendirilmesini ve birbirine zıt yaklaşımların ön plana çıkarttığı etmenlerin birlikte sınanabilmesini sağlamalarından kaynaklanmaktadır.

Yoksul kesimler arasındaki farklılıklar, ekonomik göstergelerin çok ötesinde, kültürel farklılıkları da içerdiği için tek bir yaklaşım değişik grupların yoksulluğunu açıklamak için her zaman yeterli bir çerçeve oluşturamamaktadır. Bu nedenle, ABD için yapılan bazı çalışmalarda, muhafazakâr yaklaşımların ön plana çıkarttığı sosyal yardımlara bağımlılık gibi nedenler, yapısalcı yaklaşımların önemsediği yapısal etmenlerle birlikte kullanılmaktadır. Murray ve Wilson tezlerini değişik etnik gruplar için sınayan bir çalışma, örneğin, bunların beyazlar arasındaki yoksulluğu açıklayamadığı, buna karşılık Murray kuramının siyahlar arasındaki, Wilson kuramının ise Hispanikler arasındaki yoksulluğu açıklamakta daha güçlü olduğu sonucuna varmıştır (Eggers ve Massey, 1991: 217). Bu çalışma, yoksulluk nedenlerini önem sırasına göre, düşük ücret, eğitim düzeyi, sosyal yardımların miktarı ve en sonda da Wilson yaklaşımında ön plana çıkan yapısal etmenler olarak belirlemiştir (Eggers ve Massey, 1991: 219).

Yoksulluğun nedenlerini çok değişkenli modeller çerçevesinde belirlemeyi amaçlayan çalışmalara AGÜ bağlamında da rastlanmaktadır. Örneğin, Kosta Rika için yapılan bir çalışmada, demografik, işgücü piyasaları ve eğitim değişkenlerinin etkisi kırsal ve kentsel alanlar için ayrı ayrı tahmin edilmektedir. Yoksul ailelerin, diğerlerine kıyasla daha büyük oldukları ve daha yüksek bağımlılık oranı, daha yüksek oranda işsizlik ve daha düşük eğitim düzeyi gibi özellikler taşıdıkları sonucuna varılmakta ve düşük ücret ve enformel sektörde çalışma önemli yoksulluk nedenleri olarak belirlenmektedir (Rodrigeuz ve Smith, 1994: 383). Sonuçlar, yoksulluğun nedenleri arasında istihdam olanaklarının yetersizliği ve hanehalkı reisinin kadın olması gibi etmenleri de ön plana çıkarmaktadır. Ayrıca, hanehalkı reisinin küçük işyerlerinde ve enformel sektörde çalışması yoksulluk olasılığını artıran, eğitim düzeyinin yüksek olması ve sürekli bir işte çalışması ise bu olasılığı düşüren değişkenler olarak belirlenmektedir. Bunun gibi, hanehalkı reisinin, iki farklı uçta, genç veya yaşlı olması, çocuk bağımlılık oranının yüksekliği ve hanehalkı reisinin (özellikle kadın) tek

başına yaşıyor olması gibi etmenlerin yoksulluk olasılığını artırdığı sonucuna varılmaktadır. Bu çalışmada ayrıca ekonomik faaliyetlerin yoğun olduğu bölgelerde oturmanın yoksulluk olasılığını azalttığı, buna karşılık fiziksel altyapının yetersiz olduğu ve düşük nüfus yoğunluğuna sahip tarımsal yerleşim alanlarında yaşamanın (Rodrigeuz ve Smith, 1994: 383) bu olasılığı artırdığı saptanmaktadır.

Çok değişkenli yoksulluk açıklamaları içinde belki en kapsamlısı, yoksulluğun nedenlerini belli başlı bütün etmenleri içerecek biçimde ele alan sosyal analiz/politika yaklaşımıdır. Ekonomik analiz, genellikle hanehalkı göstergeleri üzerinde odaklanırken sosyal analiz yaklaşımı, yoksulluğun nedenlerinin, bunların ötesinde, kişisel ve sosyal boyuttaki (yerel anlamda, yerleşim yeri/topluluk ve daha geniş anlamda toplumsal) kimi etmenlerden de kaynaklandığı sonucuna ulaşmaktadır (Moser, 1995: 167). Bu yaklaşımda, kişisel düzeyde, kişinin sağlık, eğitim ve gelir düzeyi yanında demografik özellikleri, hanehalkı düzeyinde hanehalkı yapısı, bileşimi, demografik özellikleri ve konut durumu, topluluk düzeyinde ise, altyapı, sağlık ve eğitim olanakları, örgütlenme düzeyi, güvenli olma derecesi ve bunların da ötesinde, siyasal özgürlük, insan hakları ve katılımcılık düzeyi, birbiriyle yakından ilintili ve birbiriyle karşılıklı etkileşim içindeki etmenler olarak ön plana çıkarılmaktadır.

8. Sonuç

Yoksulluğun nedenlerinin net olarak belirlenebilmesi gerek gelişmiş ve gerekse gelişmekte olan ülkeler bağlamında çok kolay bir uğraş değildir. Ekonomik nedenlere sosyal, siyasal ve kültürel açıklamalar eklendikçe, nedenlerle sonuçlar zaman zaman içiçe girmekte ve yoksulluğun nedenlerini somutlaştırıp sınamak giderek güçleşmektedir (Mead, 1994: 322). Öte yandan, bazı yoksulluk türlerinin, nedenleri üzerinde ayrıntılı araştırmayı gerektirmeyecek kadar açık ve görünür oldukları söylenebilir. Örneğin, yoksul aileler içindeki çocuklar, gelir kaynağı ol-

mayan özürlüler ve hiç geliri olmayan veya düşük düzeyde emekli maaşı dışında geliri olmayan yaşlılar bu grup içinde sınıflandırılabilir.

Ulusal düzeydeki etmenlerin sınırları içinde kalarak bu bölümde yaptığımız değerlendirmeler, yoksulluğun değişik ortamlarda ve zaman dilimlerinde, başta üretim faktörlerine ve krediye erişim, işgücü piyasaları konumu ve ayrımcılık olmak üzere birçok farklı nedenden kaynaklanabileceğini göstermiştir. Küreselleşme söyleminin AGÜ bağlamında odak noktasını oluşturan neoliberal yapısal uyum politikalarının da eskiden varolan sistemik unsur ve eğilimlerin hızlanarak sürmesine ve yoksulluğun ve daha genel anlamda sosyal kutuplaşmanın artmasına katkıda bulunduğu görülmüştür.

Yoksulluğu belirleyen etmenler arasında bu bölümde tartışılanların yanında yoksulluğa karşı uygulanan program ve politikalar da önemli bir yer tutmaktadır. Yoksulluğa karşı etkili politikaların geliştirilebilmesi, hiç kuşku yok ki, yerleşim yerlerinin kendine özgü koşullarını ön plana çıkaran, yoksulların yoksulluğun nedenlerine ilişkin kendi görüşlerini de dikkate alan, yoksulluğa neden olan etmenleri belirli bir zaman diliminde durağan olarak değil, birbiriyle yakından ilişkili kişisel, hanehalkları, toplumsal ve hatta uluslararası düzeylerde birçok nedenin birlikte etkili olduğu bir süreç içinde inceleyen (Moser, 1995: 166) ayrıntılı değerlendirmelerin yapılabilmesine bağlıdır. Bu bölümden çıkan bir temel sonuç, yoksulluğun nedenlerini her toplum/toplulukta her zaman ve her koşulda genel geçer etmenler olarak değil, zaman içinde bir yerden bir yere ve değişik kesimler arasında değişkenlik gösteren ancak birbiriyle ilişkili ve birbirini besleyen etmenler dizisi olarak değerlendirmek gereğidir.

Yoksulluğu azaltmak için alınabilecek önlemler bir sonraki bölümde hanehalkları, yerel, ulusal ve uluslararası düzlemlerde ayrıntılı tartışılmaktadır.

ALTINCI BÖLÜM

YOKSULLUKLA MÜCADELE: HANEHALKI, ULUSAL VE ULUSLARARASI BOYUTLAR

1. Giriş

Yoksullukla mücadele, ekonomik unsurların ötesinde, siyasal yapıyla ve onun içinde siyasi partiler ve sivil toplum kuruluşları, bunların birbiriyle ilişkisi ve bürokrasinin siyasal yapıdan otonomisi ve uluslararası kuruluşlar gibi birçok unsuru içinde barındıran karmaşık bir alandır.

Yoksullukla mücadele politikalarının oluşturulmasında başlangıç noktası temel yoksulluk yaklaşımının belirlenmesi olmalıdır. Basit bir nesnel yoksulluk çizgisi esasına göre yapılan yoksulluk ölçümlerinin ortaya çıkaracağı politika demeti, örneğin, katılımcı ve öznel yoksulluk çizgisi yaklaşımından çıkacak politika önerilerinden, kuşkusuz, önemli ölçüde farklı olacaktır. Yoksullukla mücadele yaklaşım ve politikalarının tartışma çerçevesini oluşturan bir başka unsur, dönem seçimiyle ilgilidir. Yoksulluğa yol açan etmenler nasıl kısa, orta ve uzun dönem olarak farklı zaman dilimlerine göre ayrıştırılabiliyorsa, yoksullukla mücadele politikaları da etkileri açısından bu bazda ayrıştırılabilir. Bunun gibi, yoksulluğa yol açan unsurların tartışılmasına koşut olarak, yoksulluğa karşı oluşturulacak önlemlerin de değişik düzlemlerde ele alınması yararlı

olacaktır. Hanehalkları, sivil toplum kuruluşları ve yerel topluluklar, değişik bölgeler, ülkeler ve ulusararası kuruluşlar yoksulluğa karşı oluşturulan önlemlerin biçimlendirilmesinde ve uygulamasında değişik ölçülerde etkili olmaktadır. Bu çerçevenin tam ortasında ise, bir ülke ekonomisindeki mülkiyet ve üretim ilişkileri ve ona bağlı olarak siyasal karar mekanizmaları yer almaktadır. Yoksulluk tartışmalarını, bu bağlamda, bu ilişkilerin iki ucunda yer alan kesimler üzerinde kurgulamak ve yoksulluk konusuna yoksullar açısından veya servet ve gelirin yoğunlaştığı hâkim sınıflar açısından yaklaşmak mümkündür. Bu tartışmada önemle üzerinde durulması gereken bir başka konu da, kuşkusuz, bu ilişkiler arasında devletin zaman içinde değişen konum ve rolüdür. Yoksullukla mücade tartışmalarında bu unsurların tamamının birlikte dikkate alımasının gerekli olması, yoksulluğun, bu açıdan da, karmaşık bir konu olduğunu göstermektedir.

Yoksullukla mücadele önlemlerinin oluşturulmasında ve değerlendirilmesinde karşılaşılan bir diğer güçlük de, bunların değişik unsurlarının farklı yer ve zamanlarda farklı derecelerde etkili olmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin, orta ve yüksek öğrenim, kentsel alanlar için önem kazanırken ilköğretim özellikle kadınların eğitimine katkıları açısından kırsal alanlarda daha fazla yarar sağlayabilir.[1] Bunun gibi, yoksullukla mücadele programlarının doğrudan transferler ve ücret artışları gibi kimi unsurları, kısa dönemde etkisini gösterirken eğitim, sağlık, kredi vb. gibi alanlara yönelik önlemlerin etkileri ancak orta ve uzun dönemde hissedilebilir. Bu konuda karşılaşılan bir diğer güçlük, kitabın üçüncü bölümünde de tartışıldığı gibi, değişik önlemlerin bütün yoksulluk göstergelerini aynı ölçülerde ve hatta aynı yönde etkilememe olasılığıdır. Örneğin, 1930'lı yıllarda Glasgow'da yoksul semtlerde konut kalitesini ve çevreyi iyileştirme yolunda atılan adımlar, yoksul kesimin kiralarının ve ardından da kötü beslenme riskinin artmasına yol açmıştır (Amis, 1995: 154). Yoksullukla

1 Bkz. Rodrigeuz ve Smith (1994) ve Vandenbosch vd. (1993: 94).

mücadele politikalarını yoksulluk üzerindeki etkisini ekonomideki konjonktürel dalgalanmaların aynı süreç üzerindeki etkisinden ayrıştırma güçlükleri de bu politikaların başarısını değerlendirmeyi zorlaştıran bir unsurdur.

Yoksullukla mücadele konusu, varolan politikaların yeniden değerlendirilerek değiştirilmesi, mevcut sosyoekonomik yapı içinde köklü bir değişime uğratılarak yeniden oluşturulması ve radikal sosyal reform olarak üç açıdan ele alınabilir (Atherton, 1992: 197). Yoksullukla mücadele politikaları ayrıca, kısa, orta ve uzun dönem bazındaki sınıflandırmamızla büyük ölçüde örtüşecek biçimde, yoksulları veya yoksulluk sınırının hemen üzerindekileri beklenmedik olumsuzluklara karşı korumayı, böyle bir durumla karşı karşıya kaldıklarında nakit, kredi ve gıda yardımı yapılmasını sağlayan koruyucu önlemler ve hanehalklarının güç ve olanaklarını daha uzun sürede, istihdam, eğitim, sağlık vb. olanaklarını artırarak ve mülkiyeti yaygınlaştırarak artırmayı amaçlayan geliştirici politikalar olmak üzere iki grupta incelenebilir (Drakakissmith, 1996: 695). Yoksullukla mücadele konusuna bir başka yaklaşımda ise konu üç ana eksende tartışılabilir:

a) Dolaylı yaklaşım, kaynakların büyümeyi hızlandırmak için kullanılmasını ve büyüme yoluyla yoksulların gelirlerinde ve yaşam standartlarında iyileştirme sağlamayı amaçlamaktadır. Bu yaklaşım, ayrıca büyümenin yoksulluk üzerindeki etkileri üzerinde odaklanmakta ve büyüme sürecinde gelir dağılımında ortaya çıkan değişiklikleri de bu tartışmada ön plana çıkarmaktadır (Bhagwati, 1988: 539).

b) Dolaysız (doğrudan) yaklaşım ise, başta beslenme, sağlık, eğitim ve konut gibi temel ihtiyaçlar olmak üzere yoksulların yaşam standartlarını ilgilendiren konulara yönelik olarak devletin uygulamaya koyduğu somut program ve politikaları ve bunlar aracılığıyla yoksul kesimlere sağladığı transferleri kapsamaktadır.

c) Radikal reform, üretim araçlarının mülkiyetinin ve üretim ilişkilerinin köklü bir biçimde yeniden yapılandırılması ve bunlara eşitlikçi bir kimlik kazandırılması olarak tanımlan-

makta ve uygulamada değişik ülkelerde değişik biçimler almaktadır. 1950'li yıllarda Çin'in yoksullukla mücadele konusunda kısa sürede gösterdiği başarı[2] ve daha sonra Küba'nın aynı yönde gerçekleştirdiği atılımlar ve Doğu Avrupa'daki eski sosyalist ülkelerin deneyimleri bu çerçevede değerlendirilebilir.

Bu yaklaşımları, özellikle de ilk ikisini, birbirinden kesin çizgilerle ayırmak güçtür. Bunun birinci nedeni, büyüme sürecinin, başta gelir dağılımı olmak üzere, yoksulluk açısından herbiri başka derecelerde ve hatta yönde etkili olabilen birçok farklı etkiyi bünyesinde taşıyan çok yönlü ve karmaşık bir süreç olmasıdır. Ayrıca, büyümenin nasıl gerçekleştirildiği ve büyüme sürecinde devletin rolü değişik ülkelerde farklı biçimler alabilmektedir. Üstelik dolaysız yoksullukla mücadele programlarının büyüme sürecindeki bir ülkede uygulamaya konması durumunda, bu iki yaklaşımın etkilerini birbirinden ayrıştırmak da iyice güçleşmektedir.[3] Devletin büyüme sürecine müdahalesinin çok yoğun olduğu ülkelerde ise, büyüme sürecinin kendisi de dolaysız yaklaşımlar içinde değerlendirilebilir.

Yoksullukla mücadele kapsamında farklı düzeylerde alınabilecek önlemlerin değişik ülke deneyimleri ışığında tartışılmasını amaçlayan bu bölümde yukarıda radikal reform olarak tanımlanan yaklaşımın temel unsurları dolaysız yaklaşım içinde değerlendirilmekte ve tartışma yoksullukla mücadelede dolaylı ve dolaysız yaklaşımlar çerçevesinde iki ana eksende yürütülmektedir. İkinci kesimde, yoksullukla mücadele, dolaylı yaklaşımın ön planda tuttuğu büyüme-gelir dağılımı ilişkisi ekseninde değerlendirildikten sonra, üçüncü kesimde "dolaysız " yaklaşım, değişik ülkelerde uygulanan radikal reform önlemleri ve yoksullukla mücadele programlarının ortaya çıkış nedenleri, temel özellikleri ve uygulama sonuçları çerçevesinde tartışılmaktadır. Dördüncü kesim, hanehalklarının yoksulluk karşısında aldıkları önlemler ve geliştirdikleri geçim stra-

2 Çin'de, daha sonraki gelişmeler sonucunda bölgeler ve komünler arasındaki eşitsizlik azımsanmayacak boyutlara ulaştı ve bu konudaki ilk iyimserliğin önemli ölçüde aşınmasına neden oldu.

3 Hindistan bağlamında bu yönde bir tartışma için bkz. Misra (1996: a-5).

tejilerine ayrılmıştır. Beşinci kesimde, yoksullukla mücadelenin uluslararası boyutları ana hatlarıyla değerlendirildikten sonra altıncı ve son kesimde bu bölümde ulaştığımız sonuçlar özet olarak sunulmaktadır.

2. Dolaylı Yaklaşım: Büyüme ve Yoksulluk

Ekonomik büyümenin yoksulluk düzeyinin azaltılmasında çok etkili bir etmen olduğu yolunda yaygın bir görüş vardır. Hızlı büyüme, uzun yıllar boyunca gerek uluslararası kuruluşlar ve gerekse bağımsız araştırmacılar tarafından yoksullukla mücadelenin en etkili yolu olarak ön plana çıkarılmıştır. Bugünün gelişmiş ülkelerinde ve en son Güney Doğu Asya ülkelerinde mutlak yoksulluğun azaltılmasında hızlı büyümenin önemli bir etken olduğu genel kabul gören bir görüştür.[4]

Büyümeyle yoksulluk arasındaki ilişkide ilk planda belirtilmesi gereken bir nokta, ülkelerin ulaştıkları büyüme hızları açısından çok farklı bir görünüm sergilemeleridir. Seçilmiş ülkeler için 1990-99 döneminde toplam ve sektörel büyüme ve yatırım artış hızlarına ilişkin yayımlanmış en son toplulaştırılmış veriler (Tablo 6-1), örneğin, Çin'in büyük bir farkla en yüksek büyüme hızına ulaştığını, bunu Şili ve Hindistan'ın izlediğini göstermektedir. Öte yandan, bu dönemde % -6.1'lik bir oranla en olumsuz performansı sergileyen Rusya'nın yanında Çek Cumhuriyeti, Zambiya ve Japonya'nın en düşük büyüme hızına ulaşan ülkeler arasında yer aldığı görülmektedir. Rusya ve Zambiya, tarımsal ve sanayi büyüme hızları açısından da çok olumsuz bir tablo sergilerken Çin ve G. Kore ulaştıkları, sırasıyla % 14.4 ve % 9.4'lük yüksek sanayi üretim artışıyla da dikkat çekmektedir. Yatırım artışları açısından da Çin, yine büyük bir farkla en yüksek orana ulaşırken, Rusya diğer uçta yer almaktadır.

4 Fildişi Sahili için yapılan bir çalışma, yoksulluğun büyüme esnekliğinin büyük olduğu ve yoksulluk çizgisi düştükçe yoksulluk çizgisinin hemen altındaki nüfusun yoğunluğuna bağlı olarak arttığı sonucuna varmıştır (Kakwani, 1993: 131).

TABLO 6-1
Değişik Ülkelerde Toplam ve Sektörel Üretimin* ve Yatırımların Yıllık Ortalama Artış Hızı, 1990-99 (%)

Ülke	*GSYİH*	*Tarım*	*Sanayi*	*Hizmetler*	*Yatırımlar*
Avustralya	3.8	1.1	2.5	4.4	6.1
Cezayir	1.6	3.0	-0.1	3.1	0.2
Bangladeş	4.8	2.3	3.9	6.3	7.0
Brezilya	2.9	3.0	3.2	2.7	3.1
Şili	7.2	1.3	6.3	7.5	11.4
Çin	10.7	4.3	14.4	9.2	12.8
Çek Cum.	0.9	2.6	-0.1	1.1	6.3
Mısır	4.4	3.1	4.7	4.3	6.7
Gana	4.3	3.4	4.8	5.0	4.2
Yunanistan	1.9	2.0	-0.5	1.8	1.3
Hindistan	6.1	3.8	6.7	7.7	7.4
Endonezya	4.7	2.6	7.8	5.4	5.1
Japonya	1.4	-1.3	1.1	2.3	1.1
Kenya	2.2	1.4	1.9	3.3	4.9
G. Kore	5.7	2.1	6.2	5.8	1.6
Malezya	6.3	1.1	9.4	7.6	6.2
Pakistan	4.0	4.3	4.9	4.6	2.1
Portekiz	2.5	-0.4	0.7	2.2	3.5
Rusya Fd.	-6.1	-6.3	-9.8	-1.8	-13.3
Sri Lanka	5.3	1.5	7.4	5.6	6.2
İsveç	1.5	...	...	...	-2.2
Tanzanya	3.1	3.6	2.6.	2.5	-1.7
Türkiye	4.1	1.6	4.8	4.3	4.6
Fransa	1.7	0.5	0.6	1.7	-1.6
ABD	3.4	2.5	4.9	2.1	7.0
Zambiya	1.0	-4.4	-4.3	10.6	11.3

(*) Katma Değer
Kaynak: World Bank (2000: Tablo 11, s. 294-95)

Yoksullukla mücadele yaklaşımı olarak büyümenin son yıllarda yeniden ön plana çıkarıldığı görülmektedir. Büyüme ile yoksulluk arasındaki ilişkinin iki ana unsuru vardır. Bunlardan birincisi, büyümenin yoksullukla yakından ilişkili olan eğitim ve sağlık gibi temel hizmetleri sunma kapasitesini ve istihdam olanaklarını artıracağı beklentisi, ikincisi ve belki daha önemlisi, büyümenin gelir dağılımı üzerindeki etkisidir (Pissrides, 1991: 225). Öte yandan, uzun dönem büyümeden farklı olarak, büyüme hızının kısa dönemde de, özellikle ücret ve istihdam gibi işgücü piyasaları göstergeleri yoluyla başta gençler ve niteliksiz işçiler olmak üzere çeşitli kesimlerin yoksulluk

oranları üzerinde etkili olduğu görülmektedir. Büyüme ile yoksulluk arasındaki ilişkide göz ardı edilmemesi gereken bir diğer unsur, yoksulluğun azaltılmasına yönelik olarak uygulanacak vergilendirme gibi yeniden dağıtım politikalarının uygulama şansının genişleyen bir ekonomide daha yüksek olmasıdır.

Büyümenin hızı yanında, büyümeden kaynaklanan kazanımların bölüşümü ve yoksullara ulaşma derecesi ve büyüme sürecinde gelir dağılımında ve değişik yoksul grupların konumlarında meydana gelen değişiklikler büyüme-yoksulluk ilişkisinin merkezinde yer almaktadır (Timmer, 1994: 262). Bu nedenle, büyüme hızı kadar, bunun değişik sektörler, bölgeler ve kadınlar ve çocuklar gibi birçok ülkede dezavantajlı konumdaki kesimler ve başta işgücü piyasalarında olmak üzere, günlük yaşamlarında ayrımcılıkla karşı karşıya kalan tüm gruplar üzerindeki etkisi ön plana çıkmaktadır.

Birçok AGÜ'de, yoksulların önemli bir kısmını barındırması ve temel gıda mallarının üretildiği emek-yoğun bir sektör olması, yoksulluğun azaltılması açısından tarımsal gelişmenin önemine işaret etmektedir (Timmer, 1994: 264). AGÜ'de yoksulların yoğun bulunduğu kırsal kesimde yoksulluğun azaltılmasının, ürün çeşitlendirilmesine dayalı tarımsal büyüme yanında, küçük toprak sahiplerine öncelik veren altyapı ve teknoloji iyileştirmelerine bağlı olduğu söylenebilir.

Sektörel bileşim açısından da, bir sektördeki büyümenin o sektördeki gelirler üzerindeki doğrudan etkisiyle sektörler arasındaki bağlantılar yoluyla diğer sektör gelirleri üzerindeki dolaylı etkisinin birlikte ele alınması gerekmektedir.[5] Endonezya ekonomisi için yapılan bir çalışma, yoksulluğun azaltılmasına tarım ve hizmetler sektörlerinin sanayi sektörüne kıyasla daha çok katkıda bulunduğunu göstermiştir. Bu bağlamda önemle üzerinde durulan bir konu, sanayileşme sürecinin hızlanmasının ve bu arada sanayi sektörü içinde gıda ve dokuma gibi sektörlerden daha nitelikli işgücü talep eden sektörle-

5 Sosyal Muhasebe Matriksi kapsamında bir dolaysız ve dolaylı etkileri ayrıştırma çabası için bkz. Thorbecke ve Jung (1996: 279).

re doğru bir yapısal değişimin yoksulluk açısından olumsuz etkiler yaratmasının ve yoksulların bu süreçten dışlanmasının önlenebilmesi için yoksulların üretim katkılarının sektörel üretim ve teknolojik gelişme eğilimleriyle uyumlu hale getirilmesidir. Bu da, yoksul hanehalklarının sahip olduğu işgücünün niteliklerinin mesleki ve formel eğitim yoluyla artırılmasını gerektirmektedir (Thorbecke ve Jung, 1996: 281).

Yoksulların çok önemli bir kısmının tarım sektöründe yaşadığı göz önüne alındığında tarımsal altyapı ve teknoloji yatırımları yoksullukla mücadele açısından büyük önem kazanmaktadır. Birleşmiş Milletler çatısı altında yer alan ve tarımsal gelişme konusunda uzmanlaşan bir kuruluş olan Ifad, örneğin, 1970-90 döneminde yoksulluk oranının düşürülmesi konusunda AGÜ'de sağlanan başarıları en başta bu iki unsura bağlamaktadır. Bu kuruluş, bu bağlamda, sulanabilir tarım alanlarının Doğu ve Güney Asya'da, ekilebilir alanın yaklaşık üçte birine ulaşırken bu oranın Güney Sahra ülkelerinde sadece % 1 ila % 5 arasında değiştiğine dikkat çekmekte ve Asya ve Orta Amerika'da "Yeşil Devrim" kapsamında pirinç, buğday ve mısırdaki verimlilik artışlarının önemine işaret etmektedir.[6]

Büyüme sürecinde yoksulluğun azaltılması için küçük ve orta ölçekli işletmelere önem verilmesi, özellikle son otuz yılda sıkça dile getirilen bir öneri olmuştur. Emek-yoğun ve dolayısıyla istihdam yaratıcı kimi özellikleri, bu işletmelerin bu bağlamda önemli katkılarda bulunabileceğine işaret etse de (Islam, 1992: 116), bu katkı, bunların, Japonya ve Tayvan örneklerinde olduğu gibi, büyük ölçekli kuruluşlarla bütünleşerek, geriye ve ileriye bağlantılı üretim ağları oluşturabilmesine bağlıdır.

Büyüme ile gelir dağılımı arasındaki ilişki, savaş sonrası gelişme yazınında önemli bir yer tutmuş, ancak tartışmalar sonucunda henüz net bir sonuca ulaşılamamıştır. Bu tartışmada, özellikle ilk yıllarda ön plana çıkan bir görüş, gelir eşitsizliklerinin çalışma, tasarruf ve yatırımlar için olumlu bir dürtü ya-

6 Ifad Raporu üzerine bir tartışma için bkz. *The Economist*, 6-12 Ocak 2001.

ratarak büyümeyi olumlu yönde etkileyeceği beklentisine dayanmıştır. Bu yaklaşımda eşitsizlik, büyüme sürecinde düşük gelirli kesimler lehine bir dönüşüm sağlanana kadar katlanılması gereken bir maliyet olarak görülmüştür (Cardoso ve Helwege, 1992: 27). Bu yaklaşım, özünde, büyümenin ilk aşamalarında eşitsizliklerin artacağı, belirli bir kişi başına gelir eşiği aşıldıktan sonra ise, azalacağı beklentisine dayanan Kuznets hipoteziyle örtüşmektedir. Büyüme sonucunda ulaşılan yüksek ortalama gelir düzeyinin ve bunun belirli bir eşiği aşmasından sonra gelir dağılımında beklenen iyileşmenin, büyümenin yararlarının yoksul kesimlere ulaşmasına olanak sağlayarak yoksulluğun da azalmasına yol açması beklenmektedir. Kuznets hipotezini sınayan uygulamalı araştırmaların bir kısmı, bu hipotezi doğrularken, artan sayıda çalışma ise, ilişkinin öngörülenin aksi yönünde olduğu veya değişkenler arasında sistematik bir ilişki bulunmadığı sonucuna ulaşmıştır.

Bir önceki bölümde ana hatlarıyla tartışıldığı gibi, bazı çalışmalar, gelir dağılımında artan eşitlik ve yoksulluğun azaltılması ile büyüme arasında sistematik bir ilişki olmadığını, diğer bazı çalışmalar da hızlı büyüyen bazı ülkelerin gelir dağılımının en bozuk olduğu ülkeler arasında yer aldığını göstermiştir (Drakakissmith, 1996: 688). Diğer bazı çalışmalar ise, büyümenin yoksulluk ve gelir dağılımı üzerindeki etkilerinin birbirinden farklı olduğu sonucuna varmışlardır. Otuz beş ülkeyi kapsayan bir çalışmada, örneğin, büyümenin yoksulluğu genellikle azalttığı, gelir dağılımı ile ilişkisinin ise zayıf olduğu sonucuna varılmıştır (Cardoso ve Helwege, 1992: 27). Gelir dağılımına ilişkin çalışmaların sık aralıklarla ve düzenli olarak yapılmaması ve ölçüme ilişkin ciddi sorunlar bulunması gelir dağılımındaki temel eğilimleri izlemeyi güçleştirmekle birlikte, değişik ülkeler için ulaşabildiğimiz veriler büyüme hızlarında olduğu gibi, gelir dağılımı açısından da ülkeler arasında büyük farklılıklar olduğunu göstermiştir.[7]

Gelir dağılımının kısa dönemde durağan bir yapıya sahip ol-

7 Bkz. Tablo 5-1.

duğu ve dolayısıyla ekonomi politikalarına duyarlılık derecesinin düşük olduğu yolunda yaygın bir görüş vardır. Oysa, kısa dönem istikrarsızlığın yaşandığı, enflasyonun yüksek düzeylere ulaştığı ve zaman içinde büyük değişkenlik gösterdiği ve özellikle istikrarsızlığın zaman zaman kriz boyutlarına ulaştığı ülkelerde, ellerinde likit fonlar bulunduran kesimler başta olmak üzere, bazı kesimlerin sağladığı çok büyük kârlar sonucunda gelir dağılımının kısa dönemde de kayda değer ölçülerde değişme olasılığı büyüme, gelir dağılımı ve yoksulluk arasındaki ilişkide önemli bir unsur olarak dikkate alınmalıdır.[8]

Büyümenin gelir dağılımı üzerindeki etkisi, ülkeler arasında olduğu gibi aynı ülkede, değişik dönemler arasında da farklılık gösterebilmektedir. Hızlı büyüyen iki büyük ülkenin deneyimleri bu açıdan ilginç birer örnek oluşturmaktadır. Çin'de eşitsizlikler, 1980'lerin ortalarına kadar azaldıktan sonra artmaya başlamış, Hindistan'da ise yakın bir geçmişe kadar azaldıktan sonra duraksamıştır (UNDP, 2001: 18).

Gelir dağılımındaki eşitsizlikleri artıran bir büyüme süreci, büyümenin yoksulluğun azaltılması konusunda sağladığı olumlu etkilerin azalmasına yol açacaktır. Bu nedenle, hızlı büyüme süreci öncesinde gelir dağılımını düzeltici politikaların uygulanması, büyümeden sağlanacak olumlu etkilerin artırılmasının bir önkoşulu olarak görülmektedir. G. Kore ve Tayvan'ın deneyimleri ise, daha somut olarak, hızlı büyüme sürecinin başlarında mülkiyet yapısının daha eşitlikçi bir yapıya kavuşturulabilmesi halinde bunu izleyen büyüme sürecinin, ilk aşamalarının da eşitlikçi olabileceğini göstermiştir.

G. Kore ve Tayvan'da da hızlı büyümenin diğer AGÜ'ye kıyasla daha eşitlikçi sonuçlar doğurması ve yoksullukla mücadelede de daha etkili olması, bu ülkelerin, Küba ve Çin'den çok farklı bir siyasal düzende de olsa, 1950'li yıllarda gerçekleştirilen kapsamlı bir toprak reformu yoluyla aynı doğrultuda

8 Eski sosyalist ülkelerde son on yılda gözlenen ve sistemik değişiklikler de içeren gelişmeler kısa dönem gelir dağılımı kaymaları için bir uç örnek oluşturmaktadır. Bunlar arasında gelir dağılımın en çok bozulduğu ülkelerin başında Gini katsayısının kısa sürede 24 puan birden yükseldiği Rusya gelmektedir. (UNDP, 2001: 18).

bir dönüşüm sağlamış olmasıyla ilişkilendirilmektedir. Öte yandan, mülkiyet yapısındaki bir kerelik daha eşitlikçi yeniden yapılanmanın, gelir dağılımı ve yoksulluk konusunda başlangıçta sağlayacağı ivmenin ekonomik büyümenin serbest piyasa ekseninde geliştiği ülkelerde ne kadar süreceği konusu belirsizdir. Örneğin, G. Kore için yapılan bazı çalışmalar, gelir dağılımın 1980'li yılların ortalarından sonra bozulmaya başladığını göstermektedir (Koo, 1996).

3. Dolaysız Yaklaşım

Dolaysız yoksullukla mücadele yaklaşımı aşağıda radikal reform, kamu harcamaları ve yoksullukla mücadele programları başlıkları altında incelenmektedir.

A. Radikal Reform

Kaynakların köklü biçimde yeniden dağıtımı, eşitsizliklerin giderilerek yoksulluğun azaltılmasında önemli bir rol oynayabilir.[9] Yeniden dağıtım üretim faktörlerinin mülkiyetinin yaygınlaştırılmasından kredi ve istihdam olanaklarının ve kamu harcamalarının kapsamlı bir biçimde yoksul kesimlere doğru yönlendirilmesine kadar birçok değişik biçim alabilir.

Yeniden dağıtımın etkinlikle ilişkisi iktisat yazınında eski ve önemli bir tartışma konusudur. Bazılarına göre, yeniden dağıtım, dürtüleri azaltarak etkinlik ve büyüme üzerinde olumsuz yönde etkili olabilir. Bu etkiler, kaynakların sınırlı, yoksulluğun yoğun olduğu azgelişmişlik ortamında özellikle güçlü olabilir.[10] Son yıllarda, aksi yönde görüşler ağırlık kazanmaya başlamış ve artan eşitsizlik ve yoksulluk sonucunda artan suç oranı ve siyasal istikrarsızlığın yatırımlar ve makroekonomik istikrar üzerindeki etkileri ön plana çıkmıştır. Bunun gibi, da-

9 Üretim faktörlerinin mülkiyet yapısıyla gelir dağılımı arasındaki ilişki Hindistan için yapılan mikro çalışmalar tarafından da doğrulanmaktadır (Bhagwati, 1988: 547).

10 A. Okun'un yeniden dağıtımı delik bir kovayla zenginden fakire para taşımaya benzetmesi bu açıdan anlamlıdır. Bkz. Bardhan (1996: 1344).

ha eşitlikçi bir toplum yapısının ve yoksullukla mücadele amacıyla, özellikle beslenme, sağlık ve eğitim alanlarında sağlanacak başarıların büyüme sürecine olumlu katkılarda bulunacağı görüşü ağırlık kazanmaya başlamıştır.

Yeniden dağıtım politikaları arasında AGÜ bağlamında en çok ilgiyi çeken toprak reformunun, yoksulların krediye erişimlerini artırarak, toprak verimliliğinin, beşeri sermaye yatırımları yoluyla emek verimliliğinin, üretim ve istihdamın artmasına ve kötü beslenme eğiliminin azalmasına katkıda bulunması beklenmektedir (Bardhan, 1996: 1349). Toprağın yeniden dağıtımı yanında, kiracılık ve yarıcılık gibi sistemlerin önemli olduğu tarımsal yapılarda, bunlardan doğan hakların formel sözleşmelerle güvence altına alınması ve bu yolla toprağın toprağı işleyene doğru yönlendirilmesi de toprak verimliliğini artırmaya yönelik yatırımları canlandırarak aynı yönde etkili olabilir (Bardhan, 1996: 1349). Küçük tarımsal işletmelere ilişkin bulgular, bunların büyük işletmelerle aynı ve hatta emek maliyet avantajlarını da kullanarak daha yüksek verimlilik düzeylerine ulaşabildiklerini göstermektedir.

Öte yandan, büyük işletmelerin kredi, bilgi ve pazarlama olanaklarına erişimin ve riske karşı korunma kapasitelerinden kaynaklanan avantajları toprak reformu sonucunda kaybolabilir. Bu kayıpların telafi edilebilmesi ve toprak reformunun başarısı, yeniden dağıtım sonucu ortaya çıkan küçük işletmelere bu olanakların sağlanabilmesine bağlıdır.

Toprak reformunun başarısı, varolan toprak mülkiyet dağılım biçimiyle ve ortalama toprak büyüklükleriyle, diğer bir deyişle, temelde, toprak reformunu yoksulluk açısından etkili kılacak miktarda dağıtılacak toprak bulunmasıyla yakından ilgilidir. Bu bağlamda göz önünde tutulması gereken bir diğer nokta, toprak reformu sonucunda tarımsal işgücü piyasalarında öngörülmeyen kimi etkilerin ortaya çıkması ve örneğin, ücretli emek talebinin ve buna bağlı olarak ücretlerin düşme olasılığıdır.[11] Top-

11 Srinavasan, farklı yoksullukla mücadele yaklaşım ve önlemlerinin etkinlik derecesini ölçmede en uygun yöntemin uygulamalı genel denge modelleri olduğunu ileri sürmüştür (Ward, 1996: 371).

rak mülkiyet yapısını daha eşitlikçi hale getirmek, kiracılık süre ve koşullarını formel sözleşmelere bağlayarak güvence altına almak, kiraların ve toprak sahiplerine ödenecek ürün paylarının düşürülmesini sağlamak gibi, ilk bakışta yoksullardan yana görünen önlemlerin başarısı, tarım sektörünün yapısal özelliklerine bağlı olarak ülkeler arasında değişiklik gösterebilir. Örneğin, toprak mülkiyet yapısının küçük toprak sahipliği üzerinde yoğunlaştığı Türkiye gibi ülkelerle, Hindistan gibi, topraksız köylülüğün ve tarım işçiliğinin yaygın olduğu ülkeleri ve birçok Latin Amerika ülkesinde olduğu gibi, büyük toprak sahipliğinin hâkim olduğu ülkeleri aynı kapsamda değerlendirmek yanlış olacaktır. Hatta, aynı ülke içinde bölgeler açısından yapılacak bir değerlendirme, değişik bölgelerde farklı mülkiyet yapılarının hâkim olduğunu gösterebilir.

Yoksulların kaynaklara ve kamu hizmetlerine erişiminin artırılması, yoksulluğun kalıcı biçimde azaltılması için gerekli olmakla birlikte, bu amaçla uygulanacak yeniden dağıtım politikalarının çeşitli engellerle karşılaşması olasıdır. Bu politikaların, özellikle kırsal alanlarda, çok uzun yıllar boyu süregelen mülkiyet yapılarının (Ward, 1996: 376), değişik kesimlerin doğal kaynaklara erişim derecelerinin ve bütünüyle üretim ilişkilerinin köklü biçimde değişmesi ve sosyoekonomik yapının sarsıntıya uğraması anlamına geleceği ve bunun siyasal yansımaları göz ardı edilmemelidir. Çeşitli ülke deneyimleri, yoksullukla mücadele aracı olarak toprak reformunun başarısı konusunda genellemelere gitmenin ve aşırı iyimser beklentilere kapılmanın sakıncalarına işaret etmektedir. Örneğin, Hindistan, Filipinler ve Sri Lanka'da toprak reformu sonucunda yoksulluğun daha da arttığı ileri sürülmektedir (Ward, 1996: 372).

Diğer yoksullukla mücadele politikalarında olduğu gibi, başta toprak reformu olmak üzere toprak kullanımına ilişkin düzenlemelerin yoksulluk üzerindeki etkisi bütün ülkelere genelleştirilemeyecek kadar yerel koşullara bağlı olduğundan olumlu ve olumsuz etkileri önceden kestirmek ve nicelleştirmek güçtür. Bu tür düzenlemelerin ekonomik etkilerinin yanında siyasal yansımalarını ve siyasal güç dengesinde yol aça-

çağı değişiklikleri ve dolayısıyla yoksulluk üzerindeki nihai etkisini önceden belirlemek olanaksızdır.

Kırsal kesimde yoksullukla mücadele için, başta toprak olmak üzere verimli varlıkların yeniden dağıtımının bir önkoşul olarak ön plana çıkarıldığı durumlarda da bunun önündeki siyasal engeller genellikle hesaba katılmamaktadır.[12] Dış güçlerin etkisiyle, hızlı büyüme dönemi öncesinde kapsamlı bir toprak reformu gerçekleştirmiş olan Tayvan ve G. Kore gibi az sayıdaki ülke dışında kalan ülkelerin birçoğunda bu tür düzenlemelerin, sürekli bir gündem maddesi olarak, söylem düzeyinde kalması bu engellerin önemine işaret etmektedir. Kronik yoksulluğun azaltılması için mülkiyet ilişkilerinin yeniden düzenlenmesini de içeren daha eşitlikçi gelir dağılımı politikalarının uygulamaya konması gerekliliğinin en belirgin olduğu ülkelerin gelir dağılımının en eşitsiz olduğu ve yoksulluğun çok yüksek boyutlara ulaştığı ülkeler olması, bu tür bir politika dönüşümünün önemli siyasal engellerle karşılaşma olasılığını en baştan artırmaktadır. Bu nedenle, toprak reformunun, siyasal engeller ön plana çıkarılarak, yoksullukla mücadele gündeminin dışına atılması kadar, kırsal yoksulluğun tek çözüm yolu olarak sunulması da yetersiz bir yaklaşım olacaktır.

Karşı karşıya kaldığı siyasal engellere karşın, toprak reformu, özellikle toprak mülkiyetinin çok eşitsiz bir biçimde dağıtıldığı, topraksız veya çok az topraklı köylülüğün hâkim olduğu tarımsal yapılarda yoksulluğun azaltılması için en etkili araçlardan biri olarak ön plana çıkmaktadır.

Toprak reformu konusundaki yoğun tartışmaların aksine, yoksulların tarımsal altyapı olanaklarına erişim derecesinin artırılmasının yoksullukla mücadele konusundaki katkıları konusunda daha geniş bir görüş birliği olduğu söylenebilir. Yine dolaysız yoksullukla mücadele politikaları kapsamında, kredilerin yoksullara doğru yönlendirilmesi ve bu yolla su, gübre, tohumluk gibi tarımsal girdilere erişimlerinin artırılması, kendi hesabına çalışmalarının özendirilmesi ve kamu projeleri

12 Toprak reformunu siyasal açıdan yapılabilir bulmayan görüşler için bkz. örneğin, Rodrigeuz ve Smith (1994: 1040).

aracılığıyla istihdam yaratılması, ön sırada yer alan önlemler arasında sayılabilir (Islam, 1992: 109).

Siyasal güçler dengesindeki değişikliklerin yoksulluğun azaltılması konusunda kararlı bir dönüşüme izin verdiği durumlarda, birçok yoksulluk göstergesinde birden kısa sürede önemli iyileşmeler olduğu görülmektedir. Hindistan'ın Karela eyaleti, Çin ve Küba deneyimleri bu konuda üç önemli örnek oluşturmaktadır.[13] Karela'da, devletin etkili bir biçimde uygulamaya koyduğu iyi tasarlanmış ve uygulanmış geniş tabanlı sosyal yardım programları yoluyla sağlık ve eğitim alanlarında önemli bir atılım yapılırken, 1980'li yıllarda büyüme hızının düşük düzeyde kalmasına karşın yoksulluk oranında önemli düşüşler gerçekleştirilmiştir. Devletin yoksulluk yanlısı bir tutum sergilemesinde ise, toplum içindeki örgütlü baskı gruplarının önemli katkılarda bulundukları anlaşılmaktadır.

Farklı sosyoekonomik yapıdaki ülkelerin yoksullukla mücadele deneyimleri de "radikal reform" kapsamında değerlendirilebilir (Guan, 1995: 205). Çin, 1949 yılından başlayarak kırk yıla yakın bir sürelik sosyalizm uygulamasından ve yoksullukla mücadele konusunda epeyce yol katettikten sonra dahi, 1985 yılında kırsal kesim için kapsamlı bir yoksullukla mücadele programı uygulamak zorunda kaldı. Yoksulluğu daha önce, bireysel ve geçici bir olgu olarak değerlendiren ve doğal afetler ve kıtlıklarla karşılaşan yörelerdeki yoksullara, kişiler bazında vergi yükümlülüklerinin azatılması ve çeşitli gıda ve girdi sübvansiyonları gibi transferler yoluyla yardım etmeyi amaçlayan yaklaşım, bu tarihten sonra yerini bölgesel bazda ve geniş ölçekli bir yoksullukla mücadele programına bıraktı (Guan, 1995: 219). 1970'li yılların sonlarında hızlanan tarımsal büyüme sonucunda artan bölgesel farklılıklar karşısında, bazı bölgeler yoksulluk bölgeleri olarak belirlendi. Yoksullukla mücadele programı, bu bölgelerin kendi doğal ve beşeri kaynaklarını kullanarak altyapı ve diğer yatırım potansiyellerini güçlendirmelerini ve etkinliği ön planda tutarak bü-

13 Karela deneyimi için bkz. Kannan (1995), Kannan (1995a) ve Bhalla (1995: 2633).

yümelerini amaçladı. Önceki yaklaşımın aksine, kaynaklar kişilere değil, bölgesel gelişme projeleri için il yönetimlerine ve oradan da daha alt düzeydeki yerel yönetimlere aktarıldı. Yoksullar için, kredi ve yerel düzeydeki sulama, içme suyu, ulaşım, sağlık ve eğitime yönelik altyapı çalışmalarında istihdam olanakları yaratıldı. Program, hükümetin etkinliklerinin ötesinde, başta gönüllü kuruluşlar olmak üzere, üniversiteler, araştırma kuruluşları, ordu gibi kurumların katılımıyla kitlesel bir hareket özelliği taşıdı ve 1990 öncesinde merkezi planlama, sonrasında ise "yeni piyasa ekonomisi" çerçevesinde uygulandı (Guan, 1995: 223).

Washington kaynaklı neoliberal politikalarla taban tabana zıt politikalar uygulamasına ve aralarındaki büyük ideolojik farklılıklara karşın, Küba'nın, özellikle sağlık ve eğitim alanında sağladığı başarılar, Dünya Bankası'nın da dikkatini çekmiştir. Küba'nın, ABD'nin uzun yıllardır süregelen ticaret ambargosuna ve Sovyetler Birliği'nden on yıl öncesine kadar aldığı yardım ve desteklerden de yoksun kalmasına ve Kuzey Kore ile birlikte Dünya Bankası'ndan 1960 yılından bu yana kredi almayan iki ülkeden biri olmasına karşın, sosyal sektörlere yönelik çok büyük bir atılım gerçekleştirdiği anlaşılmaktadır. Küba'nın bu açıdan gelişmekte olan ülkeler arasında ilk sırada yer aldığı ve hatta gelişmiş ülke standartlarını yakaladığı görülmektedir. Örneğin, Küba, her 1.000 kişiye düşen doktor sayısı açısından dünyada ilk sırada yer alırken eğitim alanında da, okuryazarlık oranı, gerek kız ve gerek erkek çocukların ilköğretimde okullaşma oranları ve öğretmen başına düşen öğrenci sayısı gibi göstergeler açısından da sanayileşmiş ülke standartlarına ulaşmıştır. Düşük büyümeye karşın, sağlık ve eğitim alanlarında böyle bir performansın yakalanmış olması bu iki sektörün milli gelirden çok önemli bir pay alması (1990'lı yıllarda sırasıyla % 9.1 ve % 6.7) ile ilişkilendirilmektedir.[14]

14 1999 yılında, bebek ölüm oranları, örneğin, Latin Amerika ve Karayipler'de, 1000 doğum içinde ortalama 30 iken Küba'da sadece 6 idi. Bkz. 30 Nisan 2001, Interpress Third World News Agency (IPS).

B. Kamu Harcamaları

Yoksulluğun azaltılmasında, hızlı büyüme ve mülkiyetin daha eşitlikçi doğrultuda yeniden yapılandırılmasını amaçlayan yeniden dağıtım politikaları yanında çeşitli alanlardaki kamu harcamaları ön plana çıkmaktadır.

Sanayileşmiş ülke deneyimleri, İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaygınlaşan refah devleti kapsamında yoksullukla mücadele açısından sosyal güvenlik ve yardım programlarının önemli bir rol oynadığını göstermektedir (Blank ve Card, 1993: 321). Bu programların ülkeler arasında kapsam, tür ve uygulamadaki etkinlik dereceleri açısından gösterdiği önemli farklılıklar, yoksullukla mücadele başarısının en temel belirleyicisi olmuştur. Değişik Avrupa ülkelerini kapsayan bir çalışma, bu "başarının" transfer miktarının yüksek, yoksulluk oranının da görece düşük olduğu Belçika, Hollanda gibi ülkelerde yüksek, Yunanistan gibi yoksulluk oranının görece yüksek olduğu ülkelerde ise düşük olduğu sonucuna varmıştır (Vandenbosch vd., 1993: 253).

Sosyal güvenlik ve yardım sistemlerinin yoksulluğun azaltılması üzerindeki etkisi bağlamında en yaygın olarak kullanılan ölçüt, bu politikalar sonucunda yoksulluktan çıkanların sayısının bu kapsamda yapılan transferler öncesindeki yoksul nüfusa oranıdır (Vandenbosch vd. 1993: 254). Bu açıdan, sanayileşmiş ülkeler arasında İskandinav ülkeleri en başarılı örnekleri oluşturmuştur. Devletin sağladığı transfer ve destek programlarının kapsam ve miktar açısından yüksek bir düzeye ulaştığı İsveç'te bu programların, diğer ülkelere kıyasla çok daha etkili olduğu ve ekonominin gerileme dönemlerinde ortaya çıkan yoksulluğu hemen hemen tümüyle bertaraf edebildiği görülmüştür (Pissrides, 1991: 207). ABD'de de, devletin yoksul kesimlere yaptığı nakit transferler sonucunda, 1980'li yıllarda, toplam nüfusun % 7-8'lik bir kısmının, yaşlı nüfusun ise üçte birinden fazlasının yoksulluktan çıktığı tahmin edilmektedir (Blank ve Card, 1993: 321).

Yoksullukla mücadeleye ilişkin tartışmalarda dolaysız politikalar arasındaki farklılıkların büyük ölçüde göz ardı edildiği

görülmektedir. Oysa, yoksulların tüketim olanaklarını artırarak bugünkü konumlarını iyileştirmeye yönelik politikaların, örneğin, onların fiziksel ve beşeri sermayeye erişimini artırmaya yönelik politikalardan ayrılması gerekmektedir (Islam, 1992: 451). Bu bağlamda, sağlık ve eğitim alanındaki gelişmelerin ekonomik büyüme süreciyle etkileşimi son yıllarda üzerinde ağırlıkla durulan bir konudur. Bu alanlardaki atılımların verimlilik artışları yoluyla büyümeye katkısı yanında, büyüme sürecinin de yoksulların sağlık ve eğitim hizmetlerine erişimini artırdığı ve bu sürecin yarattığı istihdam ve diğer gelir kazandırıcı olanaklardan yararlanmalarını kolaylaştırdığı ileri sürülmektedir (Islam, 1992a: 120). Bu karşılıklı etkileşim göz ardı edilmeden, sağlık ve eğitim alanlarında uygulanan politikalar burada dolaysız politikalar altında sınıflandırılmaktadır.

Sağlık ve eğitim harcamaları, genellikle devlet bütçesinden bu alanlara ayrılan paylar ve dolayısıyla diğer alanlardaki harcamalar üzerindeki etkileri açısından genel düzeyde ele alınmaktadır. Bu bağlamda, bu harcamalardaki artışın yatırım harcamaları ve son yıllarda, özellikle ulusal savunma harcamaları üzerindeki etkisi ön plana çıkarılmaktadır. Oysa, başta sağlık ve eğitim olmak üzere, kamu harcamalarının bileşiminin ve önceliklerinin yoksulluğun hafifletilmesi üzerindeki etkisi açısından da ayrıntılı incelenmesi gerekmektedir.

Kamu harcamalarının birçok farklı etkinliğe yöneldiği göz önüne alındığında, bunlardan kimlerin ne ölçüde yararlandığını hesaplamak, sadece yoksullukla daha yakından ilgili olan altyapı, sağlık ve eğitim harcamaları üzerinde yoğunlaşıldığında dahi çok kolay değildir. Bu güçlük, bazı harcama kalemlerinin dolaylı etkilerinin de hesaba katılması istendiğinde daha da artmaktadır. Örneğin, kadınların eğitim düzeyinin yükselmesinden kaynaklanan doğum oranlarının düşmesi ve çocuk bakım kalitesinin yükselmesi gibi önemli dışsal yararlar, nicelleştirilme güçlükleri karşısında değerlendirmelerde, çoğu kez, kapsam dışında bırakılmaktadır (Toye ve Jackson, 1996: 63).

Yoksulluğun azaltılması açısından kamu harcamalarının sağlık ve eğitim gibi alanlara yönlendirilmesi, ilk bakışta, ye-

rinde bir amaç olarak görünse de, iki noktanın ağırlıkla dikkate alınması gerekmektedir. Bunlardan birincisi, kamu harcamaları içinde sağlık ve eğitimin payındaki artışın, yoksulların bu hizmetlere erişim derecesinin her zaman iyi bir göstergesi olmamasıyla ilgilidir. Örneğin, Fildişi Sahili'nde kamu eğitim harcamalarında düşüş olmadığı, hatta bunların, az da olsa, arttığı bir dönem, yoksul kesimin eğitim açısından zarar gördüğü bir dönem olmuştur (Grootaert, 1994: 131). Okullaşma oranlarındaki düşüş ve özellikle çok yoksul hanehalklarına mensup çocukların yaş-sınıf uyumsuzluğu, yoksul kesimlerin eğitim hizmetlerinden yararlanmalarını önemli ölçüde kısıtlamıştır. Bu bağlamda ön plana çıkan ikinci nokta, toplulaştırılmış sayısal verilerden, hizmetlerin kalitesine ilişkin bilgi edinilememesi ve bu yüzden, özellikle sağlık ve eğitim alanındaki kamu harcamaları sonucunda sağlanan hizmetlerin niceliği kadar niteliğinin de dikkate alınması gereğidir. Okullaşma oranlarındaki artışın, örneğin, eğitim sürecini terk edenlerin sayısındaki artışlara bağlı olarak her zaman okuryazarlık oranında artışı, temel sağlık hizmetlerinin kapsadığı alandaki genişleme, ilaç ve personel yetersizliği gibi nedenlerle her zaman bebek ölümlerindeki düşüşü sağlayamadığı ve suya kavuşan köy sayısındaki artışın her zaman sağlanan suyun yeterli miktarda ve sağlıklı olduğu anlamına gelmediği göz ardı edilmemelidir (Rao, 1992: 260).

Yoksullukla mücadele aracı olarak eğitimi ön plana çıkaran yaklaşımlar, eğitimin yaygınlaştırılmasını savunurken, işgücü piyasalarının talep yönünü genellikle göz ardı etmektedir. Her eğitim kademesinde, okullaşma oranlarının artırılmasını ön planda tutan bu "nicel" yaklaşım, eğitime değişik kesimlerin erişim güçlükleri ve eğitim kalitesi gibi unsurlar yanında eğitim süreci sonucunda işgücü piyasalarının sağlayacağı olanakların kısıtlı olmasını da yeterince dikkate almamaktadır (Şenses, 1994b: 471-72). Oysa, işgücünün nitelik düzeyinin artırılması sonucunda yoksulların istihdam olanaklarının kendiliğinden genişlemesi beklenemez. Bu, büyük ölçüde büyüme hızına ve büyümenin sektörel biçimine bağlıdır. Büyümenin,

daha nitelikli işgücü talep eden sektörlere doğru bir yapısal değişimi beraberinde getirmemesi durumunda, yaratılan nitelikli işgücünün açık veya gizli işsiz kalması kaçınılmaz olacaktır. Bu tür bir yapısal değişim gerçekleştirildiğinde ise, büyüme ve nitelikli işgücü yaratma süreçleri birbirini besleyen süreçler olarak ortaya çıkabilir.

Refah devleti kapsamında sağlanan geniş olanaklarla eğitimin, sanayileşmiş ülkelerde özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında, yaygınlaşarak geniş kitlelere ulaşması, aynı dönemde birçok AGÜ'de de benzer bir atılımın gerçekleştirilmiş olması, sosyal sınıflar arasındaki akışkanlığın artmasına ve kapitalist büyüme sürecinin eşitsizliği artırıcı etkilerinin bir ölçüde bertaraf edilmesine önemli katkılarda bulunmuştur (Boron ve Torres, 1996: 107). Eğitimin yoksullukla mücadele gündemine bir dolaylı katkısı da, bireysel çıkar yerine toplumsal refaha katkının ön plana çıkmasını özendirmek olmuştur. Eğitim düzeyinin yükselmesinin ırk, etnisite ve sınıf bazındaki ayrımcılığın azalmasına, birçok ülkede devletin fırsat eşitliğini ve kitlesel parasız eğitim amacını bir ilke olarak benimsemesine ve dezavantajlı konumdaki kitlelerin önünün açılmasına da katkıda bulunduğu söylenebilir (Boron ve Torres, 1996: 113). Ülkelerin çok yüksek bir kişi başına gelir düzeyine erişmeden de insani gelişme göstergelerinde önemli başarılar sağlayabildikleri görülmüştür. Bu da başta eğitim olmak üzere bu alanlara yapılacak harcamaların sosyal refah etkisinin büyük olacağını göstermektedir.

Eğitim ve sağlık gibi beşeri sermaye alanlarındaki tartışmaların gerek gelişmiş ve gerekse gelişmekte olan ülkelerde giderek bu hizmetlerin miktarından türüne ve niteliğine kaydığı görülmektedir. Eğitim konusundaki en temel tartışma konularından birisi, eğitimin niteliğinin kitlesel mi seçkinci mi olacağı yörüngesinde gelişmekte ve ağırlıkla eğitim harcama ve yatırımlarının daha çok üst gelir gruplarının yararlanageldiği aşamalarıyla diğer aşamaları arasındaki dağılımı üzerinde odaklanmaktadır.[15]

15 Bkz. Rasmussen (1994: 109) ve Toye ve Jackson (1996: 59).

Sağlık harcamalarının, kentlerdeki tedavi hizmetlerinden kırsal alanlarda önleyici sağlık hizmetlerine, eğitim harcamalarının da yüksek öğretimden ilk ve orta öğretime yönlendirilmesinin bu hizmetlerden yoksulların yararlanma derecesini artıracağı ileri sürülmektedir. Örneğin, Sri Lanka'nın, Hindistan, Pakistan ve Bangladeş'e kıyasla eğitim harcamaları içinde ilköğretime öncelik vermiş olması bu kapsamda değerlendirilmektedir (Islam, 1992: 121).

Sosyal harcamaların, yoksulluğun azaltılması konusundaki katkısı bağlamında eğitim, sadece okullardaki (formel) eğitim olarak ele alınmamalı, bunun yanında, meslekî eğitime ve yetişkinlerin eğitimine de işgücü piyasalarıyla ilişkili olarak önem verilmelidir. Bunun gibi, kadınların eğitim olanaklarının genişletilmesinin, ayrımcılığın ve işgücü piyasalarına giriş engellerinin aşılması ve yoksulların ortak mülkiyet kaynaklarına erişimini ve verimliliklerini kısıtlayan bir unsur olarak nüfus artışlarının azaltılması konusundaki katkıları dikkate alınmalıdır.[16]

Eğitim alanındaki kamu harcamalarının yoksullara ulaşmasında karşılaşılan güçlükler ise, eğitimi sürdürmenin fırsat maliyetini azaltmak amacıyla yoksul çocuklara kitap ve yemek destekleri verilmesi, toplam eğitim harcamaları içinde ilköğretimin ve araç-gereç harcamalarının payının artırılması ve harcamaların özellikle kırsal alanlarda ve enformel sektördeki yoksullara yönlendirilmesi gibi önlemlerin önemine işaret etmektedir. Eğitim sektörü içindeki eşitsizliklerin giderilmesi ve bunun için harcamaların dağılımının seçici ve iyi hedeflenmiş politikalar yoluyla yoksullar lehine değiştirilmesi de bu bağlamda önem kazanmaktadır (Grootaert, 1994: 141).

C. Yoksullukla Mücadele Programları

Yapısal uyum politikaları sonucunda artan yoksulluk karşısında birçok ülkede, bir kısmı Dünya Bankası tarafından desteklenen ve içerik ve uygulama sonuçları açısından da birbi-

16 Bu konuda bkz. Timmer (1994: 262), 338-2607 ve Rodrigeuz ve Smith, 1994: 394).

rinden farklılıklar gösteren yoksullukla mücadele programları uygulamaya kondu. Bu programlar öncelikle gıda, istihdam ve kredi alanlarına yöneldi ve bazı ülkelerde temel mal ve hizmetlere sübvansiyon uygulamalarını da içerdi.

Gıda alanındaki önlemler, Güney Asya ülkelerinde, belirli gıda mallarının yoksullara dağıtılması ve kadın ve çocuklara yönelik beslenme programlarından oluştu (Islam, 1992: 121). Devletin yoksul kesimlere doğrudan gıda dağıtmaya başlamasının en son örneklerinden birisi, açlık tehlikesi karşısında, Körfez Savaşı'nın hemen ardından Irak'ta görüldü. Bu uygulama, yardımların yetersizliği, gecikmeyle yerine ulaşması, dağıtım sürecinde uzun kuyruklar oluşması ve yolsuzluklar nedeniyle eleştirildi. Buna benzer uygulamalara, artan yoksulluk karşısında, siyasal gerilimi azaltmak ve tepkileri yumuşatmak amacıyla Şili ve Bangladeş gibi ülkelerde otoriter rejimler tarafından da başvuruldu (Dreze ve Gazdar, 1992: 922, 931).

Yoksullukla mücadele politikaların bir diğer amacı, yoksulların öncelikle işgücü piyasalarına erişimini artırmak ve sonrasında da bu piyasalar içindeki konumlarını iyileştirmek olmuştur. Bu doğrultuda alınan önlemler arasında, eğitim, mesleki eğitim ve kredi olanaklarının ve enformel sektörde ve tarımda istihdam ve verimliliğin artırılmasına yönelik önlemler ön plana çıkmıştır (Rodrigeuz ve Smith, 1994: 1041).

İstihdamın artırılmasına yönelik yoksullukla mücadele programları çerçevesinde Hindistan, Pakistan, Sri Lanka ve Bangladeş gibi Güney Asya ülkelerinde, yol, sulama, ağaçlandırma gibi alanlarda aynî ve nakdî bazda düşük ücret sağlayan emek yoğun kamu istihdam projeleri uygulanmıştır (Islam, 1992: 123).

AGÜ'deki yoksullukla mücadele uygulamaları arasında en çok ilgi çekenlerden birisi, Bangladeş'te 1976 yılında kurulan ve kısa sürede büyük bir gelişme gösteren Gramean (kırsal) Bankası olmuştur.[17] Adından da anlaşılacağı üzere, kırsal alanlara yönelik olarak etkinlik gösteren bu bankanın getirdiği en

17 Bkz. Auwal ve Singhal (1992: 7), Wahid (1994: 1) ve Bardhan (1996: 1348).

önemli yenilikler arasında, kredilerin tamamına yakınının maddi karşılık aranmadan yoksul kadınlara verilmesi ve yeni tarımsal ürünler yanında, tarım-dışı etkinliklerin özendirilmesi ön plana çıkmıştır. Böylelikle, üretim ve istihdamın çeşitlendirilerek artırılması ve yoksulların hayırseverlik unsuru olmaktan çıkarılarak üretim sürecine katılması amaçlanmıştır.[18] Yatırım danışmanlığı hizmetleri sunularak kredilerin verimli kullanılmasının ve tamamına yakınının geri dönmesinin sağlanması bu uygulamanın ilgi çeken diğer özellikleri arasında yer almıştır. Bu amaçlarla ilintili olarak, Gramean Bankası'nın, üyelerinin aile planlaması, okuryazarlığın artırılması, çocukların okula gönderilmesi gibi toplumsal gelişme amaçlarına yönlendirilmesi açısından da önemli katkılar sağladığı söylenebilir. Ayrıca, yeni kredilerin alınabilmesinin aynı grupta yer alan kişilerin daha önce aldıkları kredileri ödemiş olmalarına koşullu olması topluluk bilincinin, kayıtların herkese açık olması da şeffaflığın artmasına katkıda bulunmuş olabilir.

Gramean Bankası uygulaması, bir ölçüde, 1970'li yıllarda AGÜ'de yükselen sosyalist hareketlere karşı, "sınıf mücadelesi" yerine "barışçı, katılımcı ve kadınların sosyoekonomik konumunu güçlendirici" bir seçenek sunmaya çalıştığı için de ilgi uyandırmış ve bu özellikleriyle farklı bir sosyoekonomik model olarak, yoksulluk gündemini belirleyen uluslararası kuruluşların mali desteğinden yararlanabilmiştir. Bu uygulama, üretime, üretim sürecinde krediye, topluluk olarak örgütlenme ve birlikte hareket etme gibi konulara ve en yoksul kesimlerin ve bunun da ötesinde, yoksul bireyler olarak kadınların hedeflenmesine ve hedeflediği kitlenin sosyoekonomik gelişmesine verdiği önem açısından özgün kimi unsurlar taşıyan önemli bir girişim olarak değerlendirilebilir. Öte yandan, bu tür girişimlerin düşük gelirli ve kapalı toplumsal yapıların ötesinde, AGÜ için bir model oluşturabilmesi güçtür. Modelin temel dayanaklarını oluşturan kredilerin grup bazında verilme-

18 Gramean Bankası kredilerinden yarım acredan fazla toprağı olmayan veya bir acrelık (.404 dönüm) orta kalitede ekilebilir toprağın değerinden fazla değerde toprağı olmayanların yararlanması amaçlanmıştır. Bkz. Wahid (1994: 1).

si, krediden bütün grubun sorumlu tutulması ve kredinin geri dönüşünün diğer grup üyeleri tarafından izlenmesi gibi özellikler farklı sosyal ve siyasal yapılardaki toplumlar için uygun bir çerçeve oluşturmayabilir.

Hindistan, dolaysız yoksullukla mücadele önlemlerinin en yaygın biçimde uygulandığı ülkelerin başında gelmektedir. Karşılaştıkları çeşitli sorunlara ve uygulama güçlüklerine karşın (Vyasulu, 1995: 2649) bu programların ülkenin, özellikle yoksulluğun yaygın ve büyümenin ise yavaş olduğu yerlerinde etkili olduğu ve yoksulluğun azaltılmasına önemli katkılarda bulunduğu anlaşılmaktadır. Bir gözlemciye göre, bu yerlerde yaşayan yoksulların gelirlerindeki artışın yarısı bu programlar yoluyla sağlanan desteklerden kaynaklanmıştır (Rao, 1992: 2604).

Dolaysız yoksullukla mücadele programlarının etkinliği ve yoksulluğun azaltılmasındaki nihai başarısı için üç temel koşulun sağlanması gerekmektedir. Bunlardan birincisi, yoksullukla mücadelenin genel kamuoyu tarafından öncelikli bir hedef olarak benimsenmesi ve bu yönde uygulanacak somut program ve politikaların toplumda yaygın destek bulmasıdır. İkinci koşul, bu program ve politikaların hedeflediği yoksul kitlenin iyi belirlenebilmesidir. Bu programların etkinliği için gerekli üçüncü koşul, uygulamanın şeffaf olması ve her kademede hızlı karar alabilecek bürokratik kadroların varlığıdır.

Dolaysız yoksullukla mücadele programları incelenirken yapısal uyum programları çerçevesinde, ağırlıkla Latin Amerika ülkelerinde uygulananları diğerlerinden ayrı değerlendirmek gerekmektedir. Zira, bu programlar ilk planda, yapısal uyum programlarının olumsuz etkilerinin bir ölçüde telafi edilmesini ve bu yolla uyum programlarına karşı oluşan tepkileri yumuşatmayı amaçlamışlardır. Devletin küçültülmesi amacıyla tutarlı olarak, sosyal hakların bütün kesimlere yaygınlaştırılmasını öngören sosyal devlet anlayışı yerine seçici ve hedeflenmiş sosyal programların ikame edilmesi ve sosyal politika alanının giderek özelleştirilmesi bu programların önde gelen diğer amaçları arasında yer almıştır (Laurell, 1996: 130). Bu

özellikleriyle, bu programların, neoliberal politikaların temel felsefesinin işgücü piyasalarına (bkz. Şenses, 1994 ve 1996) ve bütünüyle sosyal politika alanına taşınması işlevine yönelik olduğu söylenebilir. Bu programların da katkısıyla ilgi, örgütlü kesimler yerine, korumasız (Dünya Bankası deyimiyle, güvenlik ağından yoksun) kesimler üzerine ve hatta hanehalkı içinde bile kadınlar ve çocuklar üzerine çekilerek, neoliberal politikalar öncesinin örgütlü bölüşüm mücadelesi bertaraf edilmeye, bölüşümün ana ekseni çalışan kesimlerle diğer kesimler arasındaki sınıf esasına dayalı bölüşüm mücadelesinden korunmalı ve korunmasız ayrımıyla çalışan kesimler arasındaki ve bütünüyle düşük gelirli kesimler içindeki bir mücadeleye çekilmeye çalışılmaktadır. Örgütsel bağlamda da, eski bölüşüm mücadelesinin önderliğini yapan sendikaların yerine yeni model, sivil toplum kuruluşlarını monte etmeyi amaçlamaktadır. Sosyal güvenlik hizmetlerinin sunumunun serbest piyasaya, bu alandaki sorumluluğun devletten giderek hanehalklarına devredilmesi öngörülmekte ve devletin sorumluluk alanı, yapısal uyum politikalarından zarar görenler ve yoksulların en yoksullarıyla sınırlanarak önemli ölçüde daraltılmaktadır.[19]

AGÜ'de uygulanan yoksullukla mücadele programları arasında, en büyük ilgiyi yapısal uyum politikalarının olumsuz etkilerini hafifletmek amacıyla, 1980'li yılların ikinci yarısından başlayarak Dünya Bankası desteğiyle çeşitli ülkelerde uygulamaya konan bu programlar çekmiştir. Bu programların arasında da kapsam, kaynakların miktarı ve kullanım biçimi, yoksullara ulaşma derecesi ve yoksulluğun azaltılmasına katkıları açısından önemli farklılıklar olduğu görülmektedir. Yapısal uyum süreci öncesinde, birçok AGÜ'de yaygın olarak uygulanan genel gıda sübvansiyonlarının yoksul kesimlere ulaşma oranının çok düşük düzeyde kaldığına ilişkin gözlemler[20] ve genel dü-

19 Bkz. Laurell (1996: 132).

20 Örneğin, yapısal uyum programı öncesinde Jamaika'da uygulanan genel gıda sübvansiyonunun sağladığı toplam kaynak transferinin % 26'sının nüfusun en yüksek gelirli % 20'lik kesimine yapıldığı, buna karşılık en düşük gelirli kesime sadece % 14'ünün ulaşabildiği hesaplanmıştır (Berry, 1997: 126).

zeyde sübvansiyon uygulandığında kaynakların ağırlıkla yoksul kesimlere ulaşmasını sağlayabilecek mal ve hizmetlerin sayısının çok az olması bu programlar çerçevesinde verilecek desteklerin en yoksul kesimlere doğru hedeflenmesinin temel gerekçelerini oluşturdu (Satterthwaite, 1997: 16).

Bu programların uygulama sonuçlarına ilişkin olarak toplulaştırılmış veriler ve kapsamlı değerlendirmeler bulunmamakla birlikte, kimi ülke deneyimlerinden daha ayrıntılı bilgiler elde edilebilmektedir. Bu programlar, Latin Amerika ülkelerinde Sosyal Fon adı altında yaygın uygulama alanı buldu ve dış kaynak desteğinde öncelikle küçük ölçekli girişimler, emek yoğun altyapı ve sosyal hizmetlerle ilgili alanlara yöneldi (Berry, 1997: 127) ve sosyal altyapıya yönelik yatırımlar yoluyla da en yoksul kesimlere istihdam olanakları sağlamayı amaçladı.

Dünya Bankası öncülüğünde tasarlanan yoksullukla mücadele programlarından birincisi, Aralık 1986'da Acil Sosyal Fon adı altında Bolivya'da uygulamaya kondu ve bu çerçevede 300 küçük projeye 130 milyon dolarlık destek sağlandı (Jenkins, 1994). Bu kapsamda uygulanan programlar arasında başarılı bir örnek olarak gösterilen bu program, daha sonra diğer bazı ülkelerdeki uygulamalarla kimi ortak özellikler taşıması ve Dünya Bankası'nın 1990 Dünya Kalkınma Raporu'nda ayrıntılandırılan yeni yoksullukla mücadele yaklaşımının ilk işaretlerini vermesi ve yüksek miktarda dış kaynak kullanması açısından ilginç bir örnek oluşturdu. Fon kapsamındaki yatırımlar, toplam kamu yatırımlarının üçte birine ulaşırken, fon çerçevesinde yaratılan istihdamın, düşük ücret ödenmesi ve fiziksel olarak yorucu işleri kapsaması nedeniyle kendiliğinden yoksulları hedeflediği ileri sürüldü (Berry, 1997: 128). Fonun devlet bürokrasisi dışında, özel ve gönüllü kuruluşlar tarafından idare edilmesi yoksullukla mücadele alanının özelleşmesinin ilk işareti sayılabilir. Bu süreçte, yoksullukla mücadele programlarının finansmanında daha sonraki yıllarda kimi önemli değişiklikler oldu ve finansmanın ve maliyetlerin kullanıcı veya topluluklar tarafından üstlenilmesi öngörüldü.

Aynı çerçevede Peru'da uygulanan ve asgari ücretten kamu

istihdamı sağlayan bir acil istihdam programından yararlananların % 80'inin kadınlar olduğu ve programın yoksullara ulaşma konusunda başarılı olduğu görüldü.[21] Dünya Bankası desteğinde uygulanan seçici ve hedeflenmiş yoksullukla mücadele programları arasında en çok ilgi çekenlerden birisi, Meksika'da uygulamaya konan Ulusal Dayanışma Programı oldu. Bu program çerçevesinde yapılan harcamalar, toplam federal harcamalar içinde % 0.4 ile % 2 arasında bir paya ulaştı. Programın kırsal ayağında, yoksul geçimlik üreticilere faizsiz kredi verilmesi, verilen krediler geri döndükçe bunların aynı yerde kamu yatırımlarına dönüştürülmesi ve çoğu kırsal, 8.000 civarında küçük ölçekli girişimin örgütlenmesi ve desteklenmesi amaçlandı.

Aynı çerçevede, 1987-88 döneminde Gana'da uygulamaya konan Pamscad Programı ise, Dünya Bankası'nın 1980'li yılların sonlarına doğru, yoksullukla mücadele konusunu yapısal uyum programları çerçevesine oturtma çabalarının ilk uygulaması oldu (Gibbon, 1992: 203). Bu doğrultuda, Zimbabwe'de de, Uyum'un Sosyal Boyutları Programı çerçevesinde yoksul kesimlere hedeflenmiş bir gıda dağıtım programı ile sağlık ve eğitim hizmetlerinde harç istisnası, küçük ölçekli işletmelere yönelik istihdam ve mesleki eğitim programları ve yapısal uyum politikaları sonucunda işini kaybedenler için mesleki eğitim programları uygulamaya kondu (Kanji, 1995: 40).

Yoksullukla mücadele politikaları üzerinde yapılan tartışmalar, dolaysız ve dolaylı politikalar ekseninde odaklanmış olsa da, bu iki yaklaşımı birleştirmeye yönelik çabalara da rastlanmaktadır. Zaman içinde bazı önemli değişiklikler göstermesine karşın, Dünya Bankası'nın yoksullukla mücadele yaklaşımı bu çerçevede değerlendirilebilir. Bu yaklaşım, genel olarak, Kuznets'in gelir dağılımının büyümenin ilk aşamalarında bozulacağı, ama daha ileri bir aşamada ulaşılacak yüksek gelir düzeyinden sonra daha eşitlikçi bir yapıya kavuşacağı iyimser beklenti-

21 Bkz. Berry (1997: 127) ve Squire (1991: 184).

sine, yani, özünde, dolaylı yaklaşıma dayanmaktadır. Ancak Dünya Bankası, yoksullukla mücadele yaklaşımında zaman zaman buna ek olarak, beslenme, toprak reformu, kredi, sağlık ve eğitim gibi alanlarda çeşitli dolaysız önlemlere de yer vermiştir. Dünya Bankası'nın 1980 Dünya Kalkınma Raporu, örneğin, ağırlıkla yoksulların kullandığı gıda mallarına sübvansiyon uygulanmasını, bunların ağırlıkla yoksulların yaşadığı yerleşim yerlerine doğru hedeflenmesini ve bu programların finansmanı için ise, "şaşaalı projelerden" vazgeçilmesi, ulusal savunma harcamalarının kısılması, vergilerin artırılması ve yeni vergiler konması gibi politikalar önerdi (Gibbon, 1992: 201).

Dünya Bankası'nın, on yıllık bir aradan sonra yoksulluk konusuna yeniden dönüşünü simgeleyen 1990 Dünya Kalkınma Raporu ise, yoksulluğun azaltılması stratejisini üç temel unsur üzerinde kurguladı.[22] Bunlardan birincisi, yoksulların sahip olduğu en önemli üretim faktörü olan emeğe dayalı büyümedir. Bu yolla, yoksullukla mücadelede dolaylı yaklaşım ve kuruluş yıllarından beri Dünya Bankası'nın AGÜ için vurgulayageldiği serbest piyasalara dayalı emek yoğun gelişme modeli yoksullukla mücadele kapsamında bir kez daha ön plana çıkarılmış olmaktadır. İkinci unsur, büyümenin, yoksulların iyi beslenme olanaklarına, sağlık ve eğitim hizmetlerine, altyapıya, teknolojiye ve sosyal ve siyasal kurumlara erişimini artırmayı amaçlayan ve sivil toplum kuruluşları ve toplulukların kendi katkılarını ön plana çıkaran dolaysız önlemlerle desteklenmesidir. Böylece, Dünya Bankası, 1970'li yıllarda benimsediği temel ihtiyaçlar stratejisinin ana unsurlarını yeni yoksulluk stratejisine taşımakta, ayrıca, bir yandan beşeri sermayeyi ön plana çıkaran yeni büyüme kuramlarıyla, diğer yandan da devlete biçilen dar sınırların içinde kalarak yapısal uyum politikalarıyla tutarlı bir tavır sergilemiş olmaktadır. 1990 Dünya Kalkınma Raporu'nda sunulan yoksullukla mücadele stratejisinin üçüncü ve son unsuru ise, yapısal uyum politikalarından

22 Dünya Bankası'nın 1990 Dünya Kalkınma Raporu'nda önerdiği üç maddelik yoksullukla mücadele stratejisinin açıklama ve değerlendirmesi için bkz. Squire (1991: 182), Toye ve Jackson (1996) ve World Bank (1990).

zarar gören kesimler için oluşturulması öngörülen telafi edici güvenlik ağıdır. Bu yolla da Dünya Bankası'nın, neoliberal politikalara karşı değişik toplum kesimlerinden yükselen tepkileri yumuşatmayı ve yapısal uyum politikalarından bir geri dönüşü önlemek için bu politikaları uygulamak durumundaki hükümetlere destek olmayı amaçladığı söylenebilir. Böylelikle, yoksullukla mücadele stratejisi, istikrar ve yapısal uyum politikaları yoluyla, son yirmi yılda, bütün AGÜ'de yaygınlaştırılan serbest piyasa ağırlıklı dışa açık neoliberal politikalar silsilesine dayanan büyüme modeliyle bütünleştirilmiş ve tutarlı hale getirilmiş olmaktadır. Bu yaklaşım, yoksulluğun, devlet müdahalelerinin kaldırılmasının etkisiyle hızlanacak büyüme sonucunda kendiliğinden ortadan kalkacağı beklentisine dayanmakta ve yoksulluk sorununu büyük ölçüde enformel sektör ve tarım sektörüyle özdeşleştirmektedir.

Kitabın ikinci bölümünde tartışıldığı gibi, bu bölümde ana hatlarıyla incelenen yoksullukla mücadele yaklaşımlarına verilen önemde zaman içinde büyük değişiklikler gözlenmiştir. 1950'li ve 1960'lı yıllarda ön plana çıkan dolaylı yaklaşım, 1970'li yıllarda yerini temel ihtiyaçlar stratejisinin ağırlık kazandığı dolaysız yaklaşıma bıraktı. 1980'li yıllarda, yoksulluğun gündemden düştüğü on yıllık dönem bir yana bırakılacak olursa, son on yılda, Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa'daki siyasal değişikliklerin de etkisiyle, radikal reform yaklaşımının, neoliberal ekonomi politikalarının yükselişi sonucunda devletin rolünün azaltılması ve bütçe kısıtları nedeniyle de dolaysız yaklaşımın giderek gündemden düştüğü söylenebilir. Bu gelişmelere koşut olarak dolaylı yaklaşımın yeniden ağırlık kazandığı bir döneme girildiği görülmektedir. Bu dönemde yoksullukla mücadele alanına, neoliberal ekonomi politikaları sonucunda, devletten doğacak boşluğun doldurulması uluslararası kuruluşlar yanında giderek sivil toplum örgütlerine ve yoksul hanehalklarının kendilerine yüklenmesi beklenebilir.

4. Hanehalklarının Geçim Stratejileri

Yoksulların olumsuz kosullar karşısında, yaşamlarını sürdürme mücadelesi, değişik ülkelerde ve zamanlarda farklı biçimler almıştır.

Yoksulların, yoksulluk karşısında aldıkları önlemler, son yıllarda daha çok yapısal uyum politikalarıyla ilişkilendirilse de, burada göz ardı edilmemesi gereken bir nokta, bunların çok eskilere dayanması ve yoksulluk tarihi kadar eski olmasıdır. Örneğin, yoksulların bağımsızlık öncesi dönemde de, Nairobi'de eski araba kapılarından odun sobası, Kampala'da yağ tenekelerinden lâmba yaparak yaşamlarını sürdürmeye çalışmış olmaları bu konudaki sayısız örnekten sadece ikisidir (Amis, 1997: 97).

Neoliberal politikaların olumsuz etkileri karşısında, yoksul hanehalklarının tepkileri, temelde, iki biçimde oldu. Bunlardan birincisi, özellikle yoksulların daha iyi örgütlenebildikleri ülkelerde sosyal içerikli protestolar ve sokak gösterileri biçimini aldı. Kitabın ikinci bölümünde de belirtildiği gibi, bunlar, başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere, az sayıda ülkeyle sınırlı kaldı ve birçok durumda, bu politikalara karşı uzun soluklu bir mücadeleden çok, yer yer şiddet de içeren toplu protesto gösterileri gibi kısa dönem tepkileri simgeledi. Yoksulların, yoksulluk karşısındaki ikinci tepkisi, yoksullukla başedebilmek için hanehalkı içinde ve topluluk düzeyinde geliştirdikleri geçim stratejileri biçiminde oldu. Bu açıdan bakıldığında, yoksullukla mücadelenin başlangıç noktasının yoksul henehalklarının kendileri olduğu söylenebilir.

Yoksul hanehalklarının yoksulluk karşısındaki tepkilerinin ekonominin devrevi hareketleri içinde farklı eğilimler gösterdiği, çözümün yükselme dönemlerinde, özellikle işgücü piyasalarındaki genişleyen olanaklar yoluyla kendi dışlarında, gerileme ve kriz dönemlerinde ise, içe dönük bir yaklaşımla kendi içlerinde aranmaya başlandığı görülmektedir. Dışa dönük arayışlar içinde, hanehalkı üyelerinin (özellikle kadınlar ve bir ölçüde çocuklar) işgücüne katılımı ve çalışma saatlerinin artırılması, içe dönük arayışlar arasında ise, mal ve hizmet tüketi-

minin azaltılması gibi önlemlerin ön plana çıktığı gözlenmiştir (Delarrocha, 1995: 15).

Hanehalklarının yoksulluktan çıkış yollarının, formel istihdam, bunun gerçekleşmemesi durumunda yüksek kazançlı enformel istihdam ve kredi olanakları, kırsal alanlarda ise kredi ve işlenebilecek toprağa erişim gibi unsurlarla ilişkili olduğununun farkında olduğu (Amis, 1995: 149), bunların gerçekleşmemesi durumunda da, yaşamlarını sürdürmek için birçok değişik yola başvurdukları görülmektedir.

Yoksulluğa karşı hanehalkı düzeyinde alınan önlemler, büyük ölçüde işgücü piyasalarına yönelik olmakla birlikte, bunlarla sınırlı kalmamış ve hanehalkı harcamalarının kısılmasından hanehalkı bileşiminin değiştirilmesine kadar bir dizi değişik ve ilginç önlemi içermiştir. Bu önlemler dört ana başlık altında toplanabilir:

a) gıda üretmek, yakacak toplamak gibi geçimlik etkinliklere yönelme ve bu amaçla hanehalkları arasında ve topluluk bazında dayanışmanın artırılması: Kentlerde tarımsal etkinliklerin artması, başta gıda transferi olmak üzere kırsal kesimle ilişkilerin yoğunlaşması, kırsal kesime ziyaretlerin sıklaşması ve kalış sürelerinin uzaması ve kentlerde birçok hanehalkının gelirlerini sebze ve meyve yetiştirmek gibi tarımsal faaliyetlerle desteklemek zorunda kalması bunlar arasında sayılabilir (Drakakissmith, 1996: 679). Örneğin, Nairobi'de ailelerin % 22'sinin toprak işlemekte olduğu gözlendi (Gilbert, 1994: 613).

Yoksulların kendi olanaklarıyla ortaya koydukları çeşitli yoksullukla mücadele yöntemleri arasında, tutum sandıkları ve kilise veya cami cemaatları çerçevesinde oluşturdukları sosyal dayanışma örgütleri de önemli bir yer tuttu. 1980'li yılların olumsuz ekonomik koşullarında, Latin Amerika ülkelerinde hanehalkı içinde geliştirilen yoksullukla başetme stratejilerine ek olarak, topluluk düzeyinde de akrabalar, komşular ve iş arkadaşları arasında çeşitli yardımlaşma ağları oluşturuldu ve toplu yemekler düzenlendi (Delarrocha, 1995: 21). Örneğin, Peru'da, yoksul mahallelerde oturanların sınırlı kaynaklarını birleştirerek ortak mutfaklar kurdukları ve yemeklerini birlik-

te hazırlayıp yedikleri ve bu tür ortak mutfak sayısının hızla arttığı görülmüştür (Amis, 1997: 97). Hanehalklarının bu bağlamda sıkça başvurdukları bir diğer yol da, değişik kaynaklardan kredi almak olmuştur. Puerto Rico'lular arasında akrabalardan borç alma olasılığının yüksek olmasının sosyal yardımlara başvurma eğilimini dahi azalttığı gözlenmiştir (Rodriguez ve Melendez, 1992: 7).

b) daha ucuz mal ve hizmetlerin satın alınması, öğün sayısının azaltılması,[23] çocukların okuldan çekilmesi, ev eşyalarının ve sahip olunan araç ve gerecin onarımını erteleme, sağlık, eğitim ve giyim harcamaları yanında sosyal amaçlı harcamaları kısma gibi yollarla hanehalkı tüketim harcamalarının azaltılması ve harcamaların artan ölçüde gıdaya yönlendirilmesi: Körfez Savaşı nedeniyle Irak'ta ortaya çıkan açlık karşısında hanehalklarının ilk başvurdukları yol, tasarruflarını kullanarak ve bunun da ötesinde dayanıklı tüketim malları ve ziynet ve ev eşyalarını satarak gıda satın almak ve ekmek, hurma ve çay gibi görece düşük fiyatlı gıdalara yönelmek oldu.[24] Hanehalklarının artan yoksulluğun etkilerini giderebilmek amacıyla aldığı önlemler arasında hanehalkı harcamalarının yeniden düzenlenmesi de önemli bir yer tuttu. Örneğin, Zimbabwe'de et gibi pahalı malların yerini, ekmek gibi daha ucuz gıda malları alırken, özellikle çalışmayan hanehalkı bireylerinin öğün sayısı azaltıldı. Meksika'da temel gıda harcamalarının asgari ücret içindeki payı, 1980'de % 34.8'den 1987'de % 49.5'e çıktı (Delarrocha, 1995: 21). Bunun yanında, Zimbabwe'de, hanehaklarının sağlık harcamaları ve konut ve eğitim yatırımları düştü (Kanji, 1995: 54).

c) Hanehalkı gelirini artırmak için hanehalkının, yakınlarının katılımıyla genişletilmesi veya yeni doğumları önleme gibi yöntemlerle hanehalkı büyüklüğünü ve bileşimini değiştirmeye yönelme ve başka yerleşim yerlerine göç etme ve bazı ülkelerde kentlerden köylere dönüş anlamında, tersine göçler de

23 Bkz. Delarrocha (1995: 27).

24 Bu noktada ayrıntı için bkz. Dreze ve Gazdar (1992).

aynı kapsamda değerlendirilebilir (Drakakissmith, 1996: 679). Daha fazla sayıda kazanç getirici üyeye sahip olabilmek[25] ve ölçek ekonomilerinden yararlanabilmek için ailelerin çeşitli ülkelerde, yakın akrabaların katılımıyla genişletilmiş aileye dönüştürüldüğü ve bunun sonucunda kısa sürede ortalama aile büyüklüğünün yükseldiği gözlendi (Kanji, 1995: 50).

Yoksulluğa karşı hanehalkı düzeyinde, bu kapsamda, alınan önlemlerden birisi de, kırsal kesimdeki yoksulların, özellikle kentlerdeki ekonomik koşulların ve fırsatların iyi olduğu dönemlerde kentlere göçüdür (Cardoso ve Helwege, 1992: 25). Hanehalkı düzeyinde yoksullukla mücadele yöntemleri arasında sayabileceğimiz göçün başarısı, doğaldır ki, göç edilen yerleşim yerlerindeki istihdam olanak ve koşullarıyla yakından ilgilidir. Çin örneği, bunların elverişli olması durumunda göçün önemli bir yoksulluktan çıkış yolu olabileceğini göstermiştir (Nolan, 1993: 1375).

d) daha fazla hanehalkı bireyinin işgücüne katılımını sağlayarak veya yeni girişimler yoluyla hanehalkı gelirinin artırılması: Zimbabwe'de, örneğin, işgücüne katılma oranlarının ve çalışma saatlerinin artırılması genel bir eğilim olarak ön plana çıktı (Kanji, 1995: 47). Latin Amerika ülkelerinde, yapısal uyum sürecinde, kadınların işgücüne katılma oranlarında önemli artışlar görüldü (Latapi ve Delarocha, 1995: 67). Brezilya'da, kadınların ve ileri yaştakilerin işgücüne katılma oranları önemli ölçüde arttı (Gilbert, 1994: 613). Hindistan'da da, kentsel alanlarda, kadınların işgücüne katılma oranlarının arttığı ve ikinci bir işte çalışmaya başladıkları gözlendi (Amis, 1997: 97). Çocukların işgücüne katılımının başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere, bazı AGÜ'de yüksek düzeylere ulaştığı ve yapısal uyum sürecinde daha da arttığı görüldü. Örneğin, Sao Paula kenti için yapılan bir çalışma, çocukların kazançları dikkate alınmadığında, yoksulluk oranının % 21.8'den % 23.4'e yükseldiğini göstermiştir (Rocha, 1995: 389).

25 Timmer (1994: 262), çocuk sayısının artmasını ailenin yakacak odun ve su ihtiyacının karşılanmasındaki katkıları nedeniyle bir geçim stratejisi olarak değerlendirmektedir.

Hanehalklarının geçinme güçlükleri karşısında işgücü piyasalarına yönelik birçok AGÜ'de başvurmak zorunda kaldıkları yollardan birisi de, daralan formel sektör olanakları karşısında enformel sektöre sığınmak olmuştur. Artan nüfus ve kentlere doğru hızlı göç karşısında formel istihdam artışlarının yetersiz kalmasının doğal bir sonucu olarak enformel sektör, birçok gelişmekte olan ülkede hızla genişlemiştir. Bunun sonucunda bu sektörün giderek karmaşık bir görünüm sergilediği, verimlilik ve ücret düzeyleri açısından da farklı etkinlikleri içinde barındıran ve farklı özellikler gösteren alt gruplardan oluşmaya başladığı, yoksulların ise bu sektör içinde en düşük verimliliğe ve ücret düzeyine sahip alt kesimlerde sıkışıp kaldığı ve bu kesimlere girişler çoğaldıkça durumlarının daha da kötüleştiği gözlenmektedir (Amis, 1995: 151). Buna karşın, yoksullukla mücadele amacıyla hanehalkı düzeyinde alınan önlemlerin ana kaynağını, birçok AGÜ'de önemli bir yer tutan, içinde çok farklı ekonomik etkinlikleri barındıran ve koşullara "sosyal ve kişisel uyumun bir bileşimi" (Stren, 1992: 535) olan enformel sektörün oluşturduğu söylenebilir.

Enformel sektör, genellikle, formel sektörde iş bulamayanlara, düşük verimlilik düzeyinde ve düşük ücretle de olsa sınırsız istihdam olanakları sunan bir kesim olarak sunulmaktadır. Oysa enformel sektörün, birçok ülkede, kendi içinde farklı verimlilik, nitelik ve ücret düzeylerindeki çeşitli etkinlikleri barındıran ve girişin her zaman kolay olmadığı karmaşık bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Üstelik enformel sektörün bu özelliklerinin ekonomik konjonktüre bağlı olarak zaman içinde değiştiği gözlenmektedir. Örneğin, 1990'lı yılların başında yaşanan resesyon döneminde, Lima ve Sao Paulo gibi Latin Amerika şehirlerinde enformel sektörün görece yüksek nitelik isteyen kesimlerine girişin zorlaşması ve kendi hesabına çalışma olanaklarının azalması, enformel sektörün istihdam yaratma kapasitesinin sınırsız olmadığını gösterdi. Bu kısıtlara karşın enformel sektörün büyümesi ise, ücretlerin daha da düşmesi ve çalışma koşullarının kötüleşmesi anlamına geldi (Gilbert, 1994: 613).

Yapısal uyum sürecinde, Latin Amerika'da, toplam iktisaden faal nüfusun % 80'ini oluşturan yedi ülkede, enformel sektörde ve küçük işletmelerde 1980-89 döneminde, gözlenen istihdam artışı, toplam nüfustaki artışın üç katına, çalışma yaşındaki nüfustaki artışın ise iki katına ulaştı (Delarrocha, 1995: 18). Birçok Latin Amerika ülkesinde erkekler arasında işsizlik oranı artarken, kadınlar arasında enformel sektördeki düşük kazançlı işlerde ve kendi hesabına çalışma eğilimi arttı. Kadınlar başkalarının evlerinde ve diğer kişisel hizmetlerde, erkekler ise, değişik biçimlerde, kendi hesabına çalışma yoluyla bu sektörle bütünleşti (Latapi ve Delarrocha, 1995: 67).

Bu gelişmeler ışığında, kentsel alanlarda, küçük ölçekli enformel girişimlerin yerel yönetimlerce baskı altına alınması ve mallarına el konması, hanehalklarının geçim stratejileri karşısında önemli bir engel olarak değerlendirilebilir (Stren, 1992: 535). Bunun gibi, kırsal alanların aksine, ortak mülkiyet alanlarının sınırlılığı ve konut için bu yolla sağlanan olanakların giderek ticarileşmesi de kentli yoksulları, yaşamlarını sürdürme konusunda geliştirebilecekleri önlemler açısından kısıtlamaktadır (Amis, 1995: 153).

AGÜ'de hanehalklarının kötüleşen durumları karşısında sık sık başvurdukları yöntemlerden bazılarına gelişmiş ülkelerde de rastlanmaktadır. Örneğin, resesyon dönemlerinde, hanehalkı gelirlerindeki düşüşleri bir ölçüde gidermek amacıyla, kadınların geçici süreyle ve düşük ücretli işler için de olsa işgücü piyasasına girdikleri gözlenmektedir (Pissrides, 1991: 220).

Artan yoksulluk karşısında hanehalklarının geliştirdikleri yöntemler arasında kültürel ve ekonomik yapılardan kaynaklanan çeşitlilik, bu konunun da basit genellemelere elverişli olmadığını göstermektedir. Bu yöntemlerden hangisinin nerede ve ne zaman ortaya çıkacağını tek bir ülke için bile önceden kestirmek güçtür. Örneğin, Meksika'da, işgücüne katılan aile fertlerinin sayısını artırmanın Guadalajara kenti için geçerli, işten çıkarmaların önemli boyutlara ulaştığı Harare kenti için ise geçersiz bir yöntem olduğu anlaşıldı (Drakakissmith, 1996: 694). Bunun gibi, çekirdek ailenin genişlemesi, Latin Amerika

ülkelerinde hanehalkının toplam kaynaklarının artması anlamına gelirken, Güney Sahra ülkelerinde, çekirdek ailenin durumunu daha da zora soktu. Bu sonuçta, Latin Amerika ülkelerinde enformel sektörün daha geniş istihdam olanakları sağlayabilmesinin yanında, Güney Sahra ülkelerinde kır-kent ilişkilerinin daha sıkı olması ve erkek hanehalkı reislerine, aile bireyleri yanında yakın akrabalarına da bakmak gibi kültürel bir sorumluluk yüklenmiş olması etkili oldu. Bunun gibi, diğer birçok ülkedeki genel eğilimin aksine, Güney Sahra ülkelerinde kriz ve yapısal uyum sürecinde kadınların işgücüne katılımında bir artış gözlenmedi. Bu durum da, enformel sektördeki istihdam olanaklarının kısıtlılığı yanında, işgücü piyasalarında kadınların düşük eğitim ve niteliğe sahip olmaları ve kadınlara karşı ayrımcılıkla ilişkilendirildi (Kanji, 1995: 50-54).

Hanehalklarının yoksulluk karşısında aldıkları önlemler, genellikle onların dinamizmini yansıtan olumlu gelişmeler olarak değerlendirilmekte ve bunların, çoğu kez, ikinci bir işte çalışma sonucunda ortaya çıkan "boş zaman" kayıpları, sağlık sorunları, aile yaşamının zorlaşması ve çocukların eğitim sürecinin aksaması gibi önemli kişisel ve toplumsal maliyetler ve refah kaybı içerdiği göz ardı edilmektedir.[26] Oysa, hanehalkları içinde geliştirilen bu önlemler birçok durumda, ekonomik sıkıntıların ve çalışma koşullarının kötüleşmesine koşut olarak kısıtlı kaynakların kullanılmasına ilişkin kararların alınması ve uygulanması aşamalarında hanehalkı içinde çatışmalar yarattı ve yoksul insanlar ve aileleri için önemli bir refah kaybına yol açtı. Bu bağlamda, W. Churchill'in 1904 yılında söylediği "Çalışan insanların etraflarına bakınmak için zamana ihtiyacı var, evlerini gün ışığında görmek için zamana, çocuklarını görmek için zamana, düşünmek ve okumak, bahçeleriyle ilgilenmek için zamana, kısaca yaşamak için zamana ihtiyacı vardır" sözlerinin (Kanbur vd., 1994: 193) aradan geçen yüzyıla yakın bir süreye karşın özellikle AGÜ'de geçerliliğini koruması bu açıdan sağlanan gelişmenin yetersizliğine işaret etmektedir.

26 Olumsuz ekonomik koşullar karşısında hanehalklarının aldıkları önlemlerin sosyal maliyeti için bkz. Latapi ve Delarrocha (1995: 67).

5. Uluslararası Unsurlar

Yoksullukla mücadele, bir başka eksende uluslararası düzlemdeki çabalarla da ilgili olduğu için dış yardımların yoksulluğun azaltılması üzerindeki etkileri son yıllarda önemli bir araştırma konusu olarak ortaya çıkmıştır. Bu araştırmalar, dış yardımların yoksulluğun azaltılması üzerindeki etkisini belirlemek kadar, dış yardım veren ülkelerin ve uluslararası kuruluşların bu konudaki içtenliklerinin sınanması için de iyi bir fırsat oluşturmaktadır. Bu konudaki değerlendirmeler de, özel/resmi ayrımı çerçevesinde yapılarak bir yandan uluslararası gönüllü kuruluşların çabaları, diğer yandan da devletten devlete yardımlar ve uluslararası kuruluşların etkinlikleri bağlamında yapılabilir.

Yoksullukla mücadele, uluslararası düzlemde ele alındığında, dış yardımların veriliş amaçları, miktarı, koşulları, değişik türleri, ülkeler arası dağıtım kıstasları ve yoksul kesimlere ulaşma derecesi en başta dikkate alınması gereken konular arasında yer almaktadır.

Yoksullukla mücadele konusunda göz ardı edilmemesi gereken bir etmen, uluslararası kuruluşların bu konudaki artan ilgisidir. Bu ilgi, uluslararası kuruluşların, bu amaçla sağladıkları kaynaklar kadar ve hatta ondan da çok, bu kuruluşların dış yardım stratejilerini giderek yoksulluk yörüngesine oturtmaları ve AGÜ'nün ekonomi politikaları üzerindeki etki alanlarını bu yolla daha da genişletmeleri açısından önemlidir. Bretton Woods Kuruluşları'ndan kaynaklanan dış yardımların dağıtımında, özellikle 1990'lı yılların başından beri, yoksulluğun azaltılması şartlılık kıstasının kullanılmaya başlanması, yoksullukla mücadele konusunun da, dış yardımlar yoluyla, serbest piyasa ağırlıklı bakış açısının ilgi ve etki alanına girmesine yol açmıştır. Yoksulluğun hafifletilmesi amacıyla verilen dış yardımlarda gözlenen bu doğrultudaki bir eğilim, bu yardımlar içinde sivil toplum kuruluşlarının payındaki belirgin artıştır. Bu kuruluşların Birleşik Krallık tarafından verilen dış yardımlar içindeki payı, örneğin, 1983-1993/4 döneminde üç katına çıkmıştır (Maxwell, 1996: 117).

Uluslararası düzlemde etkinlik gösteren sivil toplum kuruluşlarının da neolibereral bakış açısından etkilendikleri ve aynı doğrultuda hareket ettikleri gözlenmektedir. Uluslararası alanda etkinlik gösteren büyük sivil toplum kuruluşlarının yoksulluğun azaltılmasına ilişkin görüş ve yaklaşımları Dünya Bankası önerileriyle büyük ölçüde örtüşmekle birlikte, zaman zaman farklı görüşlere de rastlanmaktadır. Bu alanda etkinlik gösteren en önemli kuruluşlardan biri olan Oxfam, örneğin, Dünya Bankası'nın 1990 Dünya Kalkınma Raporu'na yönelttiği eleştirisinde, ulusal kaynakların ulusal savunma harcamalarından başlayarak yoksulluğun azaltılması amacı doğrultusunda harekete geçirilmesi, toprak mülkiyetinin, toprak reformu veya en azından kamu arazilerinin yoksullara dağıtımı yoluyla yaygınlaştırılması, sosyal eşitsizliklerin azaltılması ve uluslararası yardım kuruluşlarının yoksulluk konusunu şartlılık kıstasları arasına alması gibi önerilerde bulundu. Dünya Bankası'nın da, bundan kısa bir süre sonra, 1991 yılında yayımladığı bir raporda benzer görüşler ileri sürmesi, bu kuruluşların yoksulluk gündemindeki etki derecesinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir (Gibbon, 1992: 216).

Yoksulluğa karşı artan uluslararası ilginin uygulamaya yansıyıp yansımadığı, dış yardımların yoksullukla mücadele amacına yönlendirilme derecesiyle yakından ilişkilidir. Bu bağlamda, yardımların değişik ülkelere dağıtımında kullanılacak kıstas, yardımların yoksullara ulaşma derecesi konusunda birinci derecede belirleyici olacaktır. Yardımların, yoksulluk oranının en yüksek olduğu ülkelere verilmesi, Güney Asya ülkelerini, yoksulluk açığının en yüksek olduğu ülkelere yönlendirilmesi Güney Sahra ülkelerini, yardım veren kuruluşların kıstaslarına göre bu konuda en uygun politikalar uygulayan ülkelerin seçilmesi ise, Doğu ve G. Doğu Asya ülkelerini ön plana çıkaracaktır (IDS Bulletin, 1996: 6).

Dış yardımların giderek yoksulluğun azaltılması amacına yönlendirileceğine ilişkin yaygın söyleme karşın dış yardımların çok düşük düzeylerde kaldığı ve yardımların ülkeler arasında dağıtımında, bu kıstaslardan çok farklı olarak, başta sa-

nayileşmiş ülkelerin jeopolitik çıkarları olmak üzere birçok farklı kıstasın ön plana çıktığı görülmektedir.

Örneğin, İngiltere'nin dış yardım politikasının amaçları, zaman içinde ve "günün koşullarına" bağlı olarak önemli ölçüde dalgalanmış ve yoksulluk yanında, siyasal ve ticari amaçları ve zaman zaman nüfus, çevre, kadın hakları gibi konuları da kapsamıştır. 1980 yılında İngiltere'de yapılan bir resmi açıklamada, "günün koşullarında" yardımların siyasal, ticari vb. etkenlere dayandırılmasının daha doğru olacağı açıkça dile getirilmiş ve bu konuda aynı yıl çıkarılan bir yasada yoksulluğun azaltılması amacına doğrudan atıfta bulunulmamıştır. Uluslararası eğilimlerle tutarlı olarak, 1980'li yıllar boyunca yoksulluk konusu göz ardı edildikten sonra, 1993 yılında, yoksulluğun azaltılmasının İngiltere'nin dış yardım programının en temel amacı olduğu ileri sürülmüştür. Vurgunun, yoksulluk üzerinde olduğu dönemlerde dahi, amaçların daha esnek bir biçimde yorumlanabildiği görülmüştür. Örneğin, Avrupa'daki eski sosyalist ülkeleri dış yardım kapsamına alabilmek için amaç, 1992 yılında AGÜ'de "yaşam kalitesini iyileştirmek" olarak belirlenmiş iken, bundan iki yıl sonra, genelleştirilerek, "bizimkinden daha yoksul ülkelerde yaşayanlara yardım etmek" amacına kaydırılmıştır (Maxwell, 1996: 111-14).

Bu gelişmelere koşut olarak, dış yardımların bileşimi de çok karmaşık bir görünüm sergilemiş ve zaman içinde önemli değişikliklere uğramıştır. 1983-93 döneminde, örneğin, toplam dış yardımlar içinde, "acil yardımlar"ın oranı % 2'den % 14'e, teknik işbirliği yardımları % 35'den % 42'ye yükselirken yoksullara yönelik altyapı ve sağlık, eğitim ve diğer kamu hizmetleri gibi alanlardaki proje yardımlarının oranı % 36'dan % 9'a düşmüştür (Maxwell, 1996: 109).

Dış yardımların yoksulluk üzerindeki etkileri konusunda net bir sonuca ulaşmak çok güçtür.[27] Bu güçlükler, bir ölçüde,

27 Proje kredilerinin toplam dış yardımlar içinde düşük ve azalan bir paya sahip olması ve bir projenin veya bir programın yoksulluk odaklı olup olmadığına karar verme güçlükleri, bu konuda karşılaşılan temel güçlükler arasında yer almaktadır (White, 1996: 85).

dış yardımların yoksulluk düzeyi üzerindeki doğrudan etkisinin, belirlenmesi çok daha güç olan büyüme yoluyla dolaylı etkisiyle birlikte değerlendirme zorunluluğundan kaynaklanmaktadır. Dış yardımların yoksulluğun azaltılması üzerindeki etkisini belirlemek için çeşitli kıstaslar geliştirilmiştir. Bir yaklaşımda, verilen yardımın yoksulluk odaklı projeler, sağlık ve eğitim gibi öncelikli sektörler ve düşük kişi başına gelire sahip ülkeler arasındaki dağılımını temel kıstaslar olarak kullanılması öngörülmektedir (IDS Bulletin, 1996: 7). UNDP de, benzer biçimde, yardım veren ülkenin GSMH'si içinde dış yardımların oranı, toplam yardımlar içinde de sosyal sektör ve sosyal sektör yardımları içinde UNDP'nin "öncelikli insani gelişme alanları"nın oranının çarpımından oluşan bir bileşik ölçüt geliştirmiştir (White, 1996: 89).

Uluslararası düzlemde yoksulluk konusuna karşı en çok ilgi gösteren kuruluşlar arasında UNDP ve özellikle de Dünya Bankası göze çarpmaktadır. Dünya Bankası'nın, 1992 yılından sonra, kredilerini, diğer uluslararası yardım kuruluşlarıyla işbirliği içinde, yoksullukla daha yakından ilişkilendirmeye başladığı, yoksulluktaki gelişmelerin daha yakından izlenmesi için, ülke bazında, yoksulluk çalışmaları yapılmasını ve konuya ilişkin veri tabanının güçlendirilmesini öngördüğü ve desteklenecek projelerde yoksulların hedeflenmesi gibi özellikler aramaya başladığı görülmektedir. Dünya Bankası, bir projenin yoksulluk odaklı olup olmadığını belirlemek için, projenin yoksulları belirlemek ve onlara ulaşmak için "mekanizmalar geliştirmiş olması" gibi çeşitli kıstaslar geliştirmiş ancak uygulamada sağlık ve eğitim alanındaki ve çoğu kırsal alanlarda olmak üzere, "dezavantajlı" yerleşim yerlerine yönelik tüm projeler, toplam proje bütçesi içinde yoksullara yönelik kısım küçük de olsa, yoksulluk odaklı sayılmıştır. Bu da doğal olarak, toplam krediler içinde yoksulluğa yönelik kredilerin payının, olduğundan fazla görünmesine neden olmuştur (Toye ve Jackson, 1996: 57).

Yapısal uyum kredilerinin değerlendirilmesinde de, sosyal sektörlere yönelik kamu harcamalarının yoksullara daha çok

yarar sağlayacak biçimde yeniden düzenlenmesi, yoksulluğun izlenmesi, "güvenlik ağları" ve diğer hedeflenmiş programların oluşturulması ve bir yoksulluk politikasının geliştirilmiş olması gibi ayrıntılı kıstaslar belirlenmiştir. Uygulamada ise, bu kıstaslardan birinin dahi gerçekleştirilmesi durumunda, örneğin, bir hanehalkı anketi uygulanmasına veya yoksulluk çalışması yapılmasına karar verilmesi durumunda bütün programa verilen krediler yoksulluk odaklı sayılmıştır. Bu durum, Dünya Bankası proje değerlendirmelerinde 1970'li yıllarda uygulanan sıkı kıstaslarla bir tezat oluşturmuş ve Dünya Bankası'nın yoksulluğa verdiği önemin olduğundan büyük gözükmesine yol açmıştır (White, 1996: 89). Dünya Bankası'nın yoksulluk odaklı olarak belirlediği tarım, sağlık, eğitim, su arzı ve halk sağlığı sektörlerine verilen kredilerin toplam Dünya Bankası kredilerinin % 44'ünü oluşturmasına karşın bunların sadece beşte birinin yoksul kesimlere yönelik olması, yardımların ne kadarının yoksulluğu azaltıcı özellikler taşıdığına sektörel paylara bakarak karar vermenin sakıncalarına işaret etmektedir (White, 1996: 89, 96). Bu durum, ayrıca, uluslararası kuruluşların yoksulluk konusuna verdikleri önemin, en azından burada incelenen dönemde, söylem düzeyinde kaldığını göstermektedir.

Dış yardımların çok büyük bir kısmının kişi başına geliri yılda 2500 doların altında olan ülkelere gittiği, ancak bunların sektörel ve projelere göre dağılımında yoksulluğun belirgin bir öncelik kazanamadığı görülmüştür (IDS Bulletin, 1996: 7). Örneğin, Birleşik Krallık tarafından 1993-94 döneminde verilen dış yardımların sadece % 14'ünün doğrudan yoksulluğun azaltılmasına yöneldiği hesaplanmıştır. Bu durum, yardımların dağıtımında, yoksulluktan başka kıstasların ön planda tutulduğunu göstermiştir.[28] Uluslararası yardım veren ülke ve ku-

28 Yoksulluk amaçlı olduğu söylenen dış yardımların bile siyasal amaçlara yöneldiği konusunda bkz. Wennergren (1991: 169-70). Ayrıca, USAID'in görünürde yoksulluğun azaltılmasına yönelik tarımsal projelerinin dahi, jeopolitik gerekçelerle, ABD yanlısı hükümetleri iş başında tutmak veya kokain üretimini engellemek gibi ABD çıkarlarını gözettiği ve ABD dış yardımlarının, yoksulluğun nedenleri yerine, en belirgin sonuçları üzerinde odaklanarak "insani boyutta" acil yardımlarla sınırlı kaldığı ileri sürülmektedir (Ward, 1996: 366).

ruluşların 1996 yılında yardımlarını aşırı yoksulluğun ortadan kaldırılması için yeniden yapılandırmaya karar vermelerine karşın, tarın sektörüne yönelik dış yardımların 1987-1998 döneminde mutlak olarak da önemli ölçüde azalmış olması bu gözlemi doğrulamaktadır.[29]

Sanayileşmiş ülkelerin ve uluslararası kuruluşların sağladıkları dış yardımlara ilişkin olarak, yayımlanmış en son toplulaştırılmış veriler, dış yardımların, gerek miktar ve gerekse nitelik olarak AGÜ'deki yaygın kitlesel yoksulluğun kapsamlı ve kalıcı olarak azaltılması için yetersiz kaldığını göstermektedir. Örneğin, OECD'nin Kalkınma Yardımları Komisyonu (DAC) tarafından verilen net yardımların bu ülkelerin GSMH'sı içindeki payı 1990 yılında % 0.34 iken bu oran daha da düşerek 1999 yılında sadece % 0.24'e ulaşmıştır. Verilen dış yardımlar, yardım veren ülkenin nüfusu da dikkate alınarak kişi başına hesaplandığında da benzer bir durum ortaya çıkmakta ve yardımların aynı yıllar arasında 77 dolardan 66 dolara gerilediği görülmektedir. Buna ek olarak, toplam yardımlar içinde en azgelişmiş ülkelerin payı da amaçlanandan aksi yönde bir gelişme göstermiş ve bu dönemde % 26'dan % 19'a gerilemiştir (UNDP, 2001: Tablo 14, s. 19).

DAC yardımlarının yardım veren ülkelere göre dağılımına bakıldığında, dış yardımların üçte ikisinden fazlasının Japonya, ABD, Fransa, Almanya ve İngiltere'den oluşan beş ülke tarafından verildiği görülmektedir. Yardım veren ülkeler arasında 1999 yılındaki net dış yardımları bir milyar doların üzerine çıkan on iki ülkenin dış yardım performansı, dış yardımların GSMH'ya oranı, kişi başına dış yardım miktarı, yardımlar içinde en azgelişmiş ülkelerin payı ve bu üç göstergedeki 1990-99 döneminde gözlenen artış-düşüş eğilimlerini yansıtan toplam altı kıstasa göre daha ayrıntılı olarak değerlendirilmiş ve ortalamanın üzerinde performans gösteren ve performansı dönem içinde iyileşen ülkeler +, diğerleri - işareti ile gösterilmiştir (Tablo 6-2).

29 Birleşmiş Milletler Uluslarası Tarımsal Gelişme Fonu (IFAD)'ın en son yayımlanan raporundaki bu değerlendirme için bkz. *The Economist*, 6-12 Ocak 2001.

TABLO 6-2
En Çok* Dış Yardım Veren Ülkelerin Dış Yardım Karnesi

Ülke	*Dış yardım miktarı milyon $ 1999*	*Dış yardım /GSMH 1999 (%)+*	*Dış yardım /GSMH 1990-99+*	*Kişi başına dış yardım 1999 ($)+*	*Kişi başına dış yardım 1990-99+*	*En az gelişmişler payı 1990 (%)+*	*En az gelişmişler payı 1990-99+*
Norveç	1.370	+++	–	+++	+	++	–
Kanada	1.699	+	–	–	–	–	–
İsveç	1.630	++	–	++	–	+	–
ABD	9.145	–	–	–	–	–	–
Hollanda	3.134	++	–	++	+	+	–
Japonya	15.323	+	+	+	+	–	–
Fransa	5.637	+	–	+	–	–	–
İngiltere	3.401	–	–	–	+	+	–
Danimarka	1.733	+++	+	+++	++	++	–
Almanya	5.515	–	–	+	–	+	–
İtalya	1.806	–	–	–	–	+	–
İspanya	1.363	–	+	–	+	–	–
OECD**	$56.378	% 0.24	–	$66	–	% 19	–

(*) 1999 yılında dış yardım tutarı 1 milyar doları aşan ülkeler alınmıştır.
(**) OECD'nin Kalkınma Yardımları Komisyonu (DAC) üyeleri toplamı.
(+) 1990-99 dönemindeki gelişmelerin yönünü ve şiddetini göstermektedir.
Kaynak: UNDP (2001: Tablo 14, s. 190) daki veriler kullanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

Tablodan, ülkeler arasında ve tek tek ülkelerin değişik dış yardım kıstaslarına göre performansı açısından önemli farklılıklar olduğu görülmektedir. Genel olarak, iyi performansa sahip ülkeler de dahil olmak üzere bütün ülkelerde en azgelişmiş ülkelere verilen yardım oranının düşmüş olması, bu hedefin sözde bir hedef olarak kaldığını göstermekte ve dış yardımların dağıtımında siyasal ve ekonomik çıkar etkenlerinin son on yılda da ön planda kaldığı kuşkusunu artırmaktadır.

Resmi kanallardan verilen kalkınma yardımlarının ülkeler arasındaki dağılımına bakıldığında, bu yardımlardan Çin, Rusya, Mısır, Ürdün, İsrail ve Vietnam gibi en ön planda yer alan ülkeler yanında Tayland ve Filipinler gibi Asya ülkelerinin, Honduras, Nikaragua, Bolivya, Peru gibi Latin Amerika ülkelerinin ve Polonya, Bulgaristan ve Romanya gibi geçiş ekonomilerinin önemli bir pay alması bu kuşkuları bir ölçüde doğrulamaktadır. Net dolaysız yabancı sermaye girişlerinin bu ül-

kelerin GSYİH'sı içinde, genellikle, önemli bir pay tutması da (UNDP, 2001: Tablo 15, s. 191-94) aynı doğrultuda değerlendirilebilir.

5. Sonuç

Yoksullukla mücadele yaklaşım ve önlemlerini ana hatlarıyla incelediğimiz bu bölümdeki değerlendirmelerimiz sonucunda, bunların tek başlarına yetersiz kaldıkları ve yoksulluğun azaltılmasında kaydadeğer bir başarı sağlanabilmesi için farklı yöntemlerin ulusal ve uluslararası düzlemlerde birlikte uygulamaya konduğu çok yönlü bir yaklaşımın gerekli olduğu söylenebilir. Büyümenin, hızı kadar biçimi ve özellikle gelir dağılımı üzerindeki etkisi dolaylı yaklaşımın, kamu harcamalarının yoksullara doğru yönlendirilmesi, altyapı, kredi ve istihdam olanaklarının artırılması ve belki en önemlisi, yoksulların, başta toprak olmak üzere üretim araçlarına erişiminin artırılması da dolaysız yaklaşımın başarısında anahtar unsurlar olarak ön plana çıkmaktadır.

Öte yandan, yoksulluk gündeminin oluşmasında belirleyici bir rol oynayan uluslararası kuruluşların ve sanayileşmiş ülkelerin bu yöndeki somut çabalarının ve sağladıkları parasal desteğin, yoksulluğun ulaştığı boyutlar karşısında son derece yetersiz kaldığı görülmektedir. Daha da önemlisi, bu çevrelerde, yoksulluğun azaltılması söyleminin, en üst düzeye ulaştığı son on yılda, dış yardımların gerek nicelik gerek nitelik olarak bu amaçla tutarlı olmak bir yana, aksine, ağırlıkla sanayileşmiş ülkelerin siyasal çıkarları tarafından güdülendiği kuşkusunu artıran bir gelişme göstermiştir. Bu durum, kitabın ikinci bölümünde vurgulanan "hâkim güçler" tezini desteklemekte ve bu konuda, gelecekte sağlanacak atılımların, uluslararası güçler dengesi veri alındığında, büyük ölçüde ulusal düzeydeki çabalarla sınırlı kalacağına işaret etmektedir.

YEDİNCİ BÖLÜM

YOKSULLUKLA MÜCADELE: SORUNLAR VE ÇIKIŞ YOLLARI

1. Giriş

Bu bölüm, değişik düzeylerde uygulanan ve bir önceki bölümde ayrıntılı incelenen mevcut yoksullukla mücadele yaklaşımlarının karşılaştıkları temel sorunları ayrıntılı incelemeyi ve bu yaklaşımların yetersizliklerini vurgulayarak yeni bir yoksullukla mücadele yaklaşımının temel taşlarını belirlemeyi amaçlamaktadır. İkinci kesimde dolaylı yaklaşımın, üçüncü kesimde ise dolaysız yaklaşımın uygulamada karşılaştığı temel sorunlar incelendikten sonra, dördüncü kesimde yoksullukla mücadelede gelinen nokta ana hatlarıyla değerlendirilmekte ve neoliberal bakış açısının yoksullukla mücadele için elverişli bir çerçeve oluşturmadığı vurgulanmaktadır. Beşinci ve altıncı kesimlerde ise, mevcut durumun kısıtlarından kurtulabilmenin yolları araştırılmakta ve yapılması gerekenler sırasıyla ne ve nasıl yapmalı soruları çerçevesinde tartışılmaktadır.

2. Sorunlar: Dolaylı Yaklaşım

Dolaylı yoksullukla mücadele yaklaşımına yöneltilen temel eleştiri, büyümenin birçok durumda eşitsiz bir biçimde gelişti-

ği ve yararlarının yoksul kesimlere gerekli hız ve derecede ulaşamadığı noktasında yoğunlaşmaktadır. Bu durum, uygulamalı araştırmaların sonuçları tarafından da çok büyük ölçüde doğrulanmakta ve büyümenin yararlarının kısa sürede yoksul kesimlere de ulaşacağı beklentisinin birçok ülkede boşa çıktığı gözlenmektedir.

Büyümeye dayalı yoksullukla mücadele stratejisinin bu sonuçta etkili olan ve hemen ilk bakışta göze batan bir temel özelliği, bunun genel geçer bir strateji olarak ve ülkelere özgü koşullar dikkate alınmaksızın "her yerde, her zaman ve aynı derecede" etkili olacağı beklentisidir. Oysa, büyümenin yoksullardan yana yararlar sağlayabilmesinin, temelde, üretim araçlarının mülkiyet yapısı, yoksulların sağlık ve eğitim hizmetlerine ve istihdam ve kredi olanaklarına erişim derecesi ve vergi yapısı gibi etmenlere sıkı sıkıya bağlı olduğu görülmektedir.

Bunun gibi, yoksulluğun büyümeye duyarlılığının ülkeden ülkeye değiştiği ve örneğin, Afrika ülkelerine kıyasla, Asya ülkelerinde daha yüksek olduğu gözlenmektedir. Bu duyarlılığın en temel belirleyicilerinden birisinin ise, yoksulluk çizgisi etrafındaki gelir dağılımı, bunun da büyüme sürecinin başındaki gelir dağılımının yapısı ve sağlanan büyümenin bu yapı üzerindeki etkileriyle yakından ilişkili olduğu anlaşılmaktadır (IDS Bulletin, 1996: 5-6). Bu durumda, büyümenin, gelir dağılımının görece eşit olduğu ülkelerde yoksulluk oranında daha büyük düşüşlere yol açması, buna karşılık gelir dağılımının bozuk olduğu ülkelerde, özellikle de nüfusun hızla arttığı durumlarda, yoksulluğun, büyümeye karşın, düşmek bir yana, daha da artması olasıdır. Gelir dağılımı düzeltilmeden sosyal harcamalarda gerçekleşecek bir artışın da, ağırlıkla, görece yüksek gelirli kesimlere yarar sağlaması beklenebilir. Büyümenin yararlarının yoksul kesimlere ulaşma yollarının beklendiği ölçüde açık olmadığı görülmektedir. Büyüme sonucunda sağlanan sağlık ve eğitim olanakları gibi, istihdam olanaklarının da merkezlerden uzak bölgelerde yaşayan bazı yoksul kesimlere ulaşamayıp, görece daha yüksek gelirli kesimler üzerinde yoğunlaştığı durumlara sıkça rastlanmaktadır (IDS Bulletin, 1996: 5).

Büyümenin yoksulluk üzerindeki etkisi, büyümenin yoksulluğu etkileme kanallarına ve yoksulluk profiline göre değişik ülkelerde farklı biçimler alabilir. Bu kanalların daha çok istihdam artışları yoluyla işlediği ülkelerde, örneğin, çalışamayacak kadar hasta olanlar, özürlüler ve yaşlılar gibi işgücü piyasası dışındaki kesimlerin yoksul nüfus içinde yoğun olması durumunda, büyümenin yoksulluk üzerindeki olumlu etkilerinin küçük olması beklenebilir (Pissrides, 1991: 225).

Neoliberal politikaların savunucuları tarafından yoksullukla mücadelede ön plana çıkarılan büyüme açısından göz ardı edilmemesi gereken bir diğer nokta, büyümenin küreselleşme sürecinde, eskisine kıyasla çok farklı koşullarda ve parametrelerde yaşanan bir süreç olmasıdır. Ulusal devletlerin, iç piyasaya dayalı büyümenin hızını ve sektörel bileşimini, çoğu kez merkezi planlamanın de katkısıyla büyük ölçüde denetim altında tutabildikleri eski sürecin tersine, neo-liberal büyüme süreci, bu denetim mekanizmalarının ortadan kalktığı, devletin ekonomi üzerindeki etkisinin giderek azaldığı, üretim yapısının artan ölçüde dış talep tarafından biçimlendirildiği ve serbest piyasa kurallarının giderek egemen olduğu bir süreçtir. Bu nedenle, bu "küresel" ortamda, büyüme ile yoksulluk arasındaki etkileşimin de dış konjonktürle çok daha yakından ilişkili olması ve belli başlı dış piyasalardaki dalgalanmalardan daha çok etkilenmesi beklenebilir. Öte yandan, dış yardım konusundaki karamsar beklentiler, AGÜ'de yoksullukla mücadelenin daha çok ulusal çerçevede yapılacağını göstermektedir.

Büyüme, gelir dağılımı ve yoksulluk ilişkisi üzerine çeşitli ülkeler için yapılan çalışmaların, büyümenin yoksulluğun azaltılması için gerekli ancak yeterli olmadığı sonucunda birleştikleri görülmektedir (Ward, 1996: 368). Büyümenin, özellikle eşitsiz büyümenin, yoksullara ulaşmada çok yavaş bir süreç olduğu ve hatta kimi Latin Amerika ülkelerinde yoksullar arasındaki "en yoksul" kesimlere hiç ulaşamadığı ileri sürülmektedir (Cardoso ve Helwege, 1992: 30). Benzer şekilde, Asya ülkeleri için yapılan bir kırsal yoksulluk çalışmasında da "kayda değer hızda" ekonomik büyümeye karşın birçok yok-

sul hanehalkının bundan "hiç etkilenmediği" sonucuna varılmaktadır (Ward, 1996: 377).

Hindistan'da da, nüfusun önemli bir kısmının yaşadığı tarım sektöründe, yoksulluğun azaltılabilmesinin büyümenin biçimiyle yakından ilişkili olduğu görüldü. 1960'lı yılların ilk yarısında uygulamaya konan yeni tarımsal teknolojiler ağırlıklı strateji sonucunda sağlanan büyüme karşısında istihdam esnekliğinin, özellikle bu teknolojilerin yaygın olduğu kesimlerde düştüğü, büyümenin yararlarının daha ziyade görece gelişmiş bölgeler ve yüksek gelirli kesimler üzerinde yoğunlaştığı ve yoksulluğun azaltılması konusunda etkili olamadığı gözlendi (Rao, 1992: 2603). Hızlı tarımsal büyümeye karşın, yoksulluğun azaltılması konusunda yeterli başarı sağlanamadığı görülünce, dolaysız yoksullukla mücadele programları ağırlık kazandı. Bunun gibi, Çin'de uygulanan büyüme ağırlıklı yoksullukla mücadele programının, ekonomik ve sosyal konumları açısından başlangıçta geri olan bölgelerde olumlu sonuç vermediği anlaşıldığında bu bölgelerin doğrudan önlemlerle özel olarak desteklenmesi gereği ortaya çıktı (Guan, 1995: 222).

Büyümenin yoksulluğun azaltılması hedefi açısından yetersiz kalması ve değişik toplum kesimlerini farklı derecelerde etkilemesi, sadece azgelişmiş ülkelerde değil, sanayileşmiş ülkelerde de gözlenen bir olgudur. ABD için yapılan bir çalışmada, örneğin, uzun dönem büyümenin yoksulluğu azaltmada etkili olduğu, ancak küçük olan bu etkinin de gelir dağılımında artan eşitsizlikler ve kısa dönem devrevî hareketler sonucunda tümüyle ortadan kalkabileceği sonucuna varılmış ve bazı yoksul kesimler büyümeden hiç etkilenmezken diğer bazı kesimlerin durumunun, beklentilerin aksine, daha da kötüleştiği gözlenmiştir (Cardoso ve Helwege, 1992: 30). Bir başka çalışmada, ABD'de, 1982-83 resesyonunun ardından gelen altı yıllık kesintisiz büyüme döneminde, çocukların yoksulluk oranının düşmediği, 1967-86 döneminde yaşanan ekonomik genişleme döneminde ise, reisleri otuz yaşın altında olan hanehalklarının yoksulluk oranının % 12.1'den % 21.6'ya yükseldiği

gözlenmiştir. 20-24 yaş grubundaki yoksulların % 80'inin, işsiz olmadıkları halde, düşük ücretli işlerde çalıştıkları için yoksulluk çizgisinin altında kalmaları ise, yoksulluk açısından, büyüme hızı kadar, büyümenin biçiminin ve büyüme sürecinde yaratılan istihdam türlerinin önemine işaret etmektedir (Segal, 1991: 455).

3. Sorunlar: Dolaysız Yaklaşım

Dolaysız yoksullukla mücadele yaklaşımının uygulamada karşılaştığı sorunlar beş ana başlık altında tartışılabilir.

i) **Emek Arzı Üzerindeki Etkiler:** Dolaysız yoksullukla mücadele politikalarının karşılaştığı birinci önemli sorun, bu politikaların emek arzı ve yoksullara özel kaynaklardan yapılan yardımların miktarı üzerindeki olası olumsuz etkileridir (Bardhan, 1996: 1350). Bu politikalar yoluyla yapılan transferlerin çalışma süreleri üzerinde etkili olduğu, çeşitli uygulamalı araştırmaların bulguları tarafından desteklenmektedir. Sri Lanka için yapılan bir çalışmada, gıda sübvansiyonu uygulaması sonucunda emek arzının erkekler arasında kentsel alanlarda ayda 2.4, kırsal alanlarda ise iki gün azaldığı hesaplanmıştır. Yoksulluk çizgisinin hemen altındakilerin, bu çizginin üzerine çıktıklarında yardımlardan yoksun kalacakları bilinciyle, çalışma saatlerini azalttıkları görülmüştür (Squire, 1993: 380). Sri Lanka için yapılan bir başka çalışma da, bu sonuçları doğrulamıştır. Pirinç üreticilerine uygulanan genel sübvansiyon sisteminden, belirli bir gelir düzeyinin altında kalanların yararlanabilecekleri daha seçici bir sisteme geçildiğinde, üreticilerin gelirlerini artırma isteklerinin bundan olumsuz yönde etkilendiği ve emek arzının azaldığı sonucuna varılmıştır (Kanbur vd., 1994: 191).

Yoksullukla mücadele politikalarının bu kapsamdaki olumsuz etkileri, özellikle 1980 sonrası dönemde, sanayileşmiş ülkelerde de yoğun olarak tartışılmış ve büyük ölçüde bu politikaların çalışmayı caydırıcı etkileri üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu

etkilerin başında, emek arzının düşmesinden kaynaklanan üretim kaybı, aile yapı ve bileşiminde meydana gelen değişiklikler ve bunun sonucunda devlet yardımlarına uzun süre bağımlı kalan kesimlerin ortaya çıkması gelmiştir (Pissrides, 1991: 224). Sosyal yardımların bu sakıncalarını azaltmak amacıyla sanayileşmiş ülkelerde izlenen yol, işsizlik yardımlarının süresini kısaltarak ve sosyal yardımları kısarak yoksulları çalışma yaşamına çekmeye çalışmak olmuştur (Pissrides, 1991: 226).

ii) Kaynaklar Yetersiz: Dolaysız yoksullukla mücadele yaklaşımlarının uygulandıkları hemen her yerde karşılaştıkları ikinci ve belki de en temel sorun, çözüme kavuşturmayı amaçladıkları sorunun büyüklüğü karşısında kapsam ve kaynaklarının yetersiz kalması sonucunda sınırlı sayıda yoksul insana ulaşabilmeleridir. Örneğin, Hindistan'da uygulanan bir kırsal istihdam projesi, 1990-91 döneminde, yararlananlara yılda sadece on beş gün süreyle ücretli istihdam sağlayabilmiştir (Kannan, 1995: 2604). Dünya Bankası desteğinde uygulamaya konan yoksullukla mücadele programları çerçevesinde sağlanan yardımların da daha çok bir güvenlik ağı oluşturduğu ve insanların yoksulluktan kurtulmalarına yetmediği görülmektedir (Mingione ve Morlicchio, 1993: 416). Zimbabwe'de Uyum'un Sosyal Boyutları programı çerçevesindeki uygulamaların istihdam yaratma konusunda etkili olamadığı ve harcamaların daha çok kısa dönem telafi edici etkinlikler üzerinde ve bunların da yoksullar arasındaki küçük bir azınlık kesim üzerinde yoğunlaştığı gözlenmiştir (Kanji, 1995: 40).

Meksika'da uygulanan yoksullukla mücadele programının (Pronasol), 1981-89 döneminde GSMH'nın en çok % 0.75'ine ulaşan toplam bütçesi, toplam yoksul insan sayısıyla karşılaştırıldığında, yoksul kişi başına günde ancak 14 cent düştü. Bu program çervesinde yaratılan 42.000 kişilik istihdamın ve 125.000 kişiye sunulan mesleki eğitimin, 9 milyon kişi dolaylarında tahmin edilen gizli ve açık işsizle kıyaslandığında çok düşük kaldığı görüldü (Laurell, 1996: 132). Bolivya'da da, aynı amaç doğrultusunda uygulamaya konan Sosyal Fon için ay-

rılan kaynakların, yoksulluğun boyutları ve yapısal uyum politikalarının yoksul kesim üzerindeki olumsuz etkileriyle kıyaslanamayacak kadar küçük olması, yoksulluğa karşı ilginin kısa dönem olumsuzlukları gidererek, olası tepkileri yumuşatma amacıyla sınırlı olduğu kuşkusunu güçlendirmiştir. Fon'un, en başarılı olduğu dönemde yarattığı toplam istihdam, 20.000-30.000 kişi civarında kalırken, sadece devletin madencilik kuruluşunda 1985-87 döneminde işten çıkarılanların sayısının 23.000 dolaylarına ulaşması bu kuşkuları daha da artırmaktadır (Jenkins, 1994: 509).

Gana'daki Pamscad Programı için ayrılan kaynakların da yetersiz kaldığı ve en yoksul kesimlere ulaşamadığı gözlendi. Programa tahsis edilen 84 milyon dolarlık kaynağın önemli bir kısmı, yapısal uyum sırasında işlerini kaybeden kamu görevlilerine, orta eğitim kurumlarına ve asıl amacı yoksulların gözde yerleşim yerlerden çıkarılmaları olan gecekondu ıslah projesine ayrıldı (Gibbon, 1992: 203).

ABD'de, çocuklu yoksul aileleri desteklemeyi amaçlayan en kapsamlı program çerçevesinde verilen nakit yardımların, zaman içinde reel olarak da düştüğü ve bu ailelerin yoksulluktan çıkmalarını sağlayamadığı ve kapsamının, diğer programlarla birlikte, zaman içinde daraltıldığı gözlenmiştir.[1] Bu program çerçevesinde sunulan yardımlar, 1970-88 döneminde, örneğin, % 36 oranında gerilemiş ve programdan yararlanabilen çocukların oranı da yardımdan yararlanma kıstaslarının sıkılaştırılması sonucunda önemli ölçüde düşmüştür.

Sosyal yardımların insanları yoksulluktan çıkarmak için yetersiz kalması, kökenleri çok eskilere dayanan bir olgudur. Örneğin, 19. yüzyılda İngiltere'de en yoksul kesimleri hedefleyen bir yardım programından "yararlananların" bazılarının açlıktan öldüğü saptanmıştır (Gillie, 1996: 716).

iii) İdari ve Siyasal Güçlükler: Dolaysız yoksullukla mücadele programlarının uygulama aşamasında karşılaştıkları dör-

1 Ayrıntı için bkz. Moser (1995: 163) ve Friedman (1996).

düncü temel sorun idari ve siyasal güçlüklerle ilgilidir. Bu programların başarısı üzerinde belirleyici rol oynayan, ancak çoğu kez göz ardı edilen bir unsur, ülkenin idari kapasitesi ve değişik amaçlar ve değişik kuruluşların etkinlikleri arasındaki eşuyumun sağlanabilme derecesidir.[2] Aynı transfer politikalarının ülkeden ülkeye ve hatta aynı ülkenin değişik bölgelerinde farklı sonuçlar vermesi, bir ölçüde, bununla ilgilidir. Dolaysız yoksullukla mücadele önlemleri, değişik ülkelerde, yoksullara ulaşma dereceleri ve maliyetleri açısından bir genellemeye gidilemeyecek kadar büyük çeşitlilik göstermektedir.

Bu programların uygulama aşamasında karşılaşılan önemli bir güçlük, yapılacak yardımların yoksullara hangi yollarla kanalize edileceği ile ilgilidir (Gilbert, 1994: 621). Bu bağlamda, resmi kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası kuruluşlar veya bunların birlikte etkinlik gösterebileceği çeşitli düzenlemeler gündeme gelebilir. Serbest piyasa kurumlarının yeterince gelişmediği ve sivil toplum kuruluşlarının etkili olamadığı durumlarda merkezi hükümetle yoksullar arasındaki boşluk çeşitli aracı kuruluşlar tarafından doldurulabilir. Hindistan'da uygulanan kırsal yoksullukla mücadele programlarının genel gelişme stratejisiyle iyi bütünleştirilmemiş olması ve genel gelişme politikaları alanında etkinlik gösteren kuruluşlarla yoksulluk alanında etkinlik gösterenler arasında önemli uyum sorunları yarattı (Rao, 1992: 2603). Bu sorunlar arasında, eleman ve kaynak kullanma açısından ortaya çıkan çekişmeler ve birinci grubun verimlilik/etkinlik unsurlarını ön plana çıkarması, ikinci grubun ise bunlara büyük ölçüde duyarsız kalması ağırlık kazandı.

Yoksullukla mücadele programlarının uygulamada çok çetin siyasal sorun ve engellerle de karşılaştıkları görülmektedir. Bu programlar çerçevesinde uygulanan projeler, birçok durumda, ana merkezlerde tasarlanıp uygulamaya konmaları, yerel kaynak yapı ve dağılımına, ona bağlı olarak oluşan siyasal güçler dengesine ve yoksulların gereksinim ve koşullarına duyarsız

2 Bu amaç doğrultusunda, Bolivya'da İnsani Gelişme Bakanlığı kurulmuştur. Bkz. Rosenthal (1996: 33).

kalmaları ve uygulamanın yoksullardan çok seçkinlerin istekleri doğrultusunda biçimlenmesi gibi sakıncalar taşımaktadır (Rao, 1992: 2605).

Yoksullukla mücadele programları, özellikle bu amaç doğrultusunda yabancı kaynak kullanma olanağından yoksun ülkelerde, kaynakların köklü biçimde yeniden dağıtımını, diğer bir deyişle, kaynakların yüksek gelirli kesimlerden düşük gelirli kesimlere yönlendirilmesini gerektireceğinden önemli siyasal güçlüklerle karşılaşabilir. Bunun gibi, herkese yönelik transfer ve sübvansiyonların seçici olarak belirli bir kesime yönlendirilmesi, Venezüela'da olduğu gibi, kapsam dışında kalan grupların tepkisine yol açabilir (Berry, 1997: 126).

iv) Amaç Dışı Kullanım: Bu programların siyasal müdahalelere ve amaç dışı kullanıma açık olmaları uygulamada karşılaşılan bir diğer sorundur. Örneğin, Meksika'da uygulanan yoksullukla mücadele programı, neoliberal çevrelerde, istihdam katkısı ön plana çıkarılarak ve yoksulların katılımını sağladığı ileri sürülerek, başarılı bir yoksullukla mücadele örneği olarak sunulmaktadır. Oysa bu program üzerindeki ayrıntılı incelemeler, kimi olumlu katkılarına karşın, programın kaynaklarının yetersizliği yanında, kaynakların dağıtımında, siyasal patronaj ilişkilerinin etkisini vurgulamaktadır. Bu program çerçevesinde dağıtılan fonların normal bütçe dışında tutulması ve ülkenin yoksulluk haritasıyla uyumlu olmaması, oluşturulan 150.000 komitenin, katılımcı bir görünüm altında, daha çok siyasal denetim ve patronaj işlevi üstlenmeleri, iktidar partisinin bürokrasi üzerinde uyguladığı siyasal baskılar ve Başkan Salinas'ın programı siyasal amaçları doğrultusunda kullanabilmek için kendi denetimi altına alması program üzerindeki siyasal etkilerin programı amaçlarından saptıracak ve işleyişine sekte vuracak boyutlara ulaştığını göstermektedir.[3] Bu özellikleri dikkate alındığında, programın önemli bir amacının da,

3 Bkz. Latapi ve Delarrocha (1995: 66), Echeverrigent (1992: 1415) ve Laurell (1996: 132-33). Türkiye'de 1986 yılında uygulamaya konan bu tür bir programın bu açıdan da bir değerlendirmesi için bkz. Şenses (1999).

yoksullukla mücadele görüntüsü altında bütün nüfusu hedefleyen sosyal refah anlayışının terk edilme ve örgütlü mücadeleyi simgeleyen kurumların etkisizleşme sürecinden dikkatleri uzaklaştırmak olduğu söylenebilir (Laurell, 1996: 133).

v) Hedefleme Güçlükleri: Doğrudan yoksullukla mücadele politikalarının karşılaştığı üçüncü temel sorun, kaynakların yetersizliği karşısında, kaynakların yoksullara en yüksek oranda ulaştırılması için yoksul kesimin ve yoksulluk profilinin doğru belirlenebilmesi, değişik yoksul gruplara yönelik farklı programlar uygulanabilmesi ve etkili bir hedeflemenin yapılabilmesiyle ilgilidir. Etkili bir hedefleme politikası ise, uygulamada, hemen her aşamada çeşitli güçlüklerle karşılaşmaktadır.

Hedefleme politikasının oluşturulma aşamasında karşılaşılan temel güçlük, yoksulların tektürel bir kitle oluşturmamasından ve yoksulluk profilinin doğru saptanamamasından kaynaklanmaktadır. Oysa, hedefleme politikalarının etkinliği, en başta, hedef kitlenin iyi belirlenebilmesine, diğer bir deyişle, yoksulluk profilinin ve bunda zaman içinde meydana gelen değişikliklerin iyi bilinmesine ve değişik yoksul kesimler için farklı politikalar tasarlanıp uygulanabilmesine bağlıdır. Örneğin, çalışan yoksullarla, çalışamayacak durumda oldukları için işgücü piyasası dışında kalan yoksullara yönelik politikaların nitelik ve nicelik açısından, farklılaştırılması gerekebilir. Bu bağlamda, işsizler ve ücret kaybına uğrayanlar gibi, işgücü piyasasıyla yakından ilişkili gruplar için istihdam programları, ağırlıkla işgücü piyasası dışında kalan yaşlılar, özürlüler (Pissrides, 1991: 225) ve birçok AGÜ'de, kentli kadınlar için ise farklı gelir transfer ve destek programlarının tasarlanması daha uygun olabilir. Toplam yoksulluk içinde önemli bir yer tutan gruplara yönelik özel programların tasarlanması ve bu grupların hangi kesimlerden (kadınlar, çocuklar, yaşlılar, özürlüler vb.) oluştuklarına bağlı olarak yoksullukla mücadele önlemlerinin ülkeler arasında farklılaşması beklenebilir.

Hedefleme politikaları uygulanırken karşılaşılan bir diğer

güçlük, farklı yoksullukla mücadele politikaları tasarlanabilmesi için, değişik kesimlerin yoksulluk dereceleri hakkında bilgi sahibi olma gereğinden ve örneğin, kronik yoksullarla geçici yoksulları birbirinden ayırma güçlüklerinden kaynaklanmaktadır.

Bunun gibi, yoksulluk profilinde zaman içinde meydana gelecek değişiklikler, örneğin, geçici ve kronik yoksulların göreli önemindeki değişiklikler, yoksullukla mücadele programlarının bunlara uyum sağlayacak biçimde daha esnek bir yapıya kavuşturulmasını gerektirebilir.

Güney Hindistan'daki altı köy için art arda gelen sekiz yıl için panel verileri kullanılarak yapılan bir çalışmada, yoksul kitlenin durağan bir yapıya sahip olmadığı görülmüştür. Toplam yoksulluk oranı, 1976-82 döneminde % 64'ten % 41'e düşerken, hanehalklarından % 26'sının bir yıldan diğerine yoksulluk çizgisinin üzerine çıktığı, % 16'sının bu çizginin altına düştüğü ve hanehalklarının % 90'ına yakın bir kısmı, incelenen sekiz yılın en az birinde yoksulluk çizgisinin altına düşerken, sadece % 19'unun dönem boyunca kronik yoksulluk içinde olduğu sonucuna varılmıştır. Bu durumda, geçici yoksulluğa karşı kredi, fiyat desteklemesi, istihdam projeleri gibi önlemlerin, özürlüler, yaşlılar, topraksız veya az topraklı köylüler gibi kesimlerin içinde bulunduğu kronik yoksulluğa karşı ise, farklı bir yaklaşımla, yoksulların orta ve uzun dönemde konumlarını iyileştirmeyi amaçlayan toprak reformu, sağlık ve eğitim hizmetleri ve toprak ve işgücü verimliliğini artırmaya yönelik politikaların tasarlanıp uygulanması gündeme gelmiştir (Baulch, 1996: 41).

Yoksullukla mücadelede bir başka önemli konu, değişik yoksulluk türlerine yönelik olarak değişik yerlerde farklı politikalar geliştirilmesi gereğiyle ilgilidir. Avrupa Birliği'nde 1980'li yıllarda yoksullukta gözlenen ani artışlar karşısında, gıda fazlasının yoksullara dağıtılması, Yunanistan'da işgücü piyasasına ilk kez girenlere, ilk altı ayda iş bulamamaları durumunda işsizlik yardımı, Fransa'da ise, gıda, kira ve yakacak yardımları verilmeye başlanması bu kapsamda değerlendirilebilir (Room, 1990: 106).

Gelişmiş ülke deneyimleri, uzun dönem yoksullukla mücadele için, başta konut olmak üzere aynî yardımların, kısa dönem yoksullukla mücadele için ise acil nakit yardımların önemine işaret etmektedir (Headey vd., 1994: 11).

Dolaysız yoksullukla mücadele program ve politikalarının hedefleme aşamasında karşılaştığı temel sorunlardan bir başkası, bu yolla sağlanan transfer ve yardımların yoksullara ulaşma derecesiyle ilgilidir. Bu yolla yapılan yardımların, bazı durumlarda yoksullar arasında görece daha az yoksul kesimlere ve hatta yoksul olmayan kesimlere yarar sağladığı görülmüştür. Örneğin, Hindistan'da uygulanan Bütünleştirilmiş Kırsal Gelişme Programı'ndan yararlananların % 15-20'sini, yoksulluk çizgisinin üzerinde yer alanların, % 60'ını ise, yoksulların görece iyi durumdaki üst % 50'lik kesiminin oluşturduğu hesaplanmıştır (Islam, 1992: 119). Bunun gibi, Güney Asya ülkelerinde uygulanan gıda dağıtım programlarından yararlananların yoksullarla sınırlı kalmadığı ve önemli ölçüde yoksul olmayanları da kapsadığı görülmüştür (Islam, 1992: 122). Bu durum, Fas için yapılan bir çalışmada da doğrulanmış ve gıda sübvansiyonlarının % 47'sinden en yüksek gelirli % 30'luk kesimin yararlandığı, en düşük gelirli kesime ise bunların sadece % 16'sının ulaşabildiği görülmüştür (Morrison, 1991: 1638).

Hedefleme politikasının yararları yanında kimi sakıncaları da dikkate alınmalıdır. İnce ve sıkı bir hedefleme politikası, yoksullukla mücadele programlarının yararlarının yoksul kesim dışına sızmasının önlenmesi açısından gerekli olmakla birlikte programların maliyetini artırabilir. Bunun gibi, çok sıkı bir hedefleme, yoksul olmayan kesimleri büyük ölçüde dışarıda bırakacağından programların kamuoyu desteğinin azalması gibi bir sakıncayı da beraberinde taşıyabilir (Islam, 1992: 127).[4] Hedefleme sonucunda yardımlardan yararlanan kitlenin

4 Birçok AGÜ'de *de facto* bir hedefleme yapıldığı söylenebilir. Sağlık ve eğitim alanlarında kamu yatırımlarının ve harcamalarının yetersizliği sonucunda bu hizmetlerde gözlenen kötüleşme, yüksek gelirli kesimlerin bu hizmetlerden giderek özel sağlık ve eğitim hizmetlerine yönelmesine yol açmıştır.

küçülmesi, yoksulluğa karşı siyasal desteğin ve buna bağlı olarak yoksullukla mücadele için ayrılan toplam kaynakların azalmasına neden olabilir (Bardhan, 1996: 1350).

Sübvansiyonların genel kapsamda olması maliyetleri artırmakta, hedeflenmiş programlar ise, yoksul olmayan kesimlere sızma etkilerini de azaltacak başarılı bir uygulama için etkili bir idari yapı gerektirmektedir (Islam, 1992: 121). Öte yandan, genel uygulama yerine, hedefleme uygulaması kimi yoksulların uygulamanın dışında kalma riskini beraberinde taşımaktadır. Jamaika'daki genel sübvansiyon uygulamasında transfer edilen toplam miktarın % 26'sı gibi önemli bir kısmının nüfusun en yüksek gelirli % 20'lik kısmına gittiği, buna karşılık hedeflenmiş sübvansiyon uygulamasında bu kesime sızma oranının % 8 ile sınırlı kaldığı ancak yoksulların sadece % 51'ine ulaşılabildiği gözlenmiştir (Squire, 1993: 380).

Burada dikkat edilmesi gereken bir diğer husus, sübvansiyonların yoksul hanehalklarının toplam harcamaları içinde görece çok daha yüksek bir paya sahip olması ve bu nedenle onların refah düzeyi açısından etkili bir unsur oluşturmalarıdır. Fas için yapılan bir çalışmada, gıda sübvansiyonlarının yüksek gelirli hanehalklarının toplam harcamalarında sadece % 3'lük bir paya sahip olmasına karşılık yoksul hanehalkları için bu oranın % 20 olduğu ve yoksul hanehalklarının toplam harcamaları içinde gıda payının % 80'lere ulaştığı göz önüne alınarak sübvansiyonların kaldırılmasının bu hanehalkları için % 25'lik bir tüketim azalışı anlamına geleceği sonucuna varılmıştır (Morrisson, 1991: 1638).

Neoliberal yoksullukla mücadele politikalarının ağırlıkla üzerinde durdukları, kaynakların önceden belirlenmiş yoksul gruplara hedeflenmesi politikasının bir temel sakıncası, kaynakların yoksul olmayan kesimlere sızmasıyla ilgilidir. Yoksullukla mücadele programlarını, yoksulların yoğun olduğu bölgelere/sektörlere yöneltmek, sübvansiyon uygulamasını ağırlıkla yoksullar tarafından kullanılan mal ve hizmetler üzerinde yoğunlaştırmak, kaynakları, ücretlerin düşüklüğü nedeniyle yoksul olmayan kesimlerin ilgisini çekmeyen kamu istihdam

projelerine ve kadın ve çocuklar gibi kamuoyu desteğini çekebilecek kesimlere yönlendirmek (Drakakissmith, 1996: 695), hedefleme maliyetlerini ve yardımların dışarıya sızma derecesini önemli ölçüde azaltabilir. Bunun gibi, mekânsal esasa göre uygulanacak bir hedefleme politikası, çok geniş anlamda tüm bir bölgeyi hedef alabileceği gibi, çok daha dar kapsamda bir köy veya bir kent içindeki değişik yerleşim alanlarını hedef olarak seçebilir ve hanehalkı bazındaki hedeflemeye kıyasla daha düşük maliyetle gerçekleştirilebilir.

Dolaysız yoksullukla mücadele programlarının yararlarının Latin Amerika ülkelerinde de önemli ölçüde orta ve üst gelir gruplarına sızdığı bilinmektedir (Rosenthal, 1996: 29). Meksika'daki temel gıda sübvansiyon uygulamasının yararlarının da, benzer biçimde, yoksul olmayan kesimlere sızdığı belirlenmiştir (Cardoso ve Helwege, 1992: 31). Kredilerin dağıtımında olduğu gibi, başlangıçta yoksullara yönelik tasarlanan altyapı ve konut edindirme projelerinin de sonuçta orta ve üst gelir gruplarına yarar sağladığı gözlenmiştir (Satterthwaite, 1997: 16). Bolivya'daki Acil Sosyal Fon uygulamasından yararlananların % 70'inin en düşük gelirli % 40'lık, sadece % 30'unun ise en düşük gelirli % 20'lik kesimden gelmesi, sızma oranının yüksekliğinin ve programın en yoksul kesimlere ulaşamadığının bir göstergesidir. "Sızma" oranının yüksek olmasının temel nedeni, program kapsamında uygulanan değişik projelerde çalışanlara ödenen ücretlerin üst gelir gruplarını çekebilecek kadar yüksek olması idi. Bu durum, Hindistan'da uygulanan İstihdam Garantisi Programı'nın ücret politikasıyla tam bir tezat oluşturmaktaydı (Squire, 1991: 184). Çin'de 1985 yılında uygulamaya konan yoksullukla mücadele programı kapsamında sağlanan destekler de, yerel düzeyde, "etkinlik" kıstasına göre dağıtıldığı için, en yoksul köyler ve en yoksul insanlar yerine, görece yüksek gelirli gruplara yarar sağladı (Guan, 1995: 222).

Sağlık ve eğitim sübvansiyonlarının da, özellikle Afrika ülkelerinde, yoksul olmayan kesimlere sızdığı görülmektedir.[5]

5 Kamu hizmetlerinin yoksullara ulaşma derecesinin de ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği ve örneğin, Kolombiya ve Malezya'da, Fildişi Sahili ve Gana gibi Af-

Örneğin, Fildişi Sahili ve Gana'da, sağlık sübvansiyonlarının, sırasıyla sadece % 11 ve % 12'sinin, eğitim sübvansiyonlarının % 14 ve % 16'sının nüfusun en yoksul % 20'lik kesimine, buna karşılık, sağlık sübvansiyonlarının % 30'undan fazlasının en zengin % 10'luk kesime yarar sağladığı gözlenmiştir (Demery ve Squire, 1996: 54).

Yoksullukla mücadelede diğer önemli bir alan, kredi piyasalarıdır. Burada öncelikli amaç, kredi dağıtım süreçlerinden yoksulların daha fazla yararlanması olmalıdır. Oysa, yoksullar için öngörülen kredilerin dahi uygulamada daha yüksek gelirli kesimlere verilmiş olması[6] bu konuda da önemli sorunlar olduğunu göstermektedir. Bu sorunlar arasında, sübvansiyonlu kredilerin dağıtımında siyasal kıstasların ön plana çıkması, kredilerin geri dönüş oranının düşüklüğü, kredi için maddi karşılık gösterilme zorunluluğunun yoksulları bu süreçten en baştan dışlaması ve kredilerin amaçlanan etkin ekonomik alanlar yerine tüketim için kullanılması sayılabilir.

Bu bağlamda karşılaşılan bir başka güçlük de, yoksullara yapılan doğrudan transferlerin amaçlanan doğrultuda harcanıp harcanmadığı sorusuyla ilgilidir. Yapılan transferlere karşın çok yoksul kesimlerin beslenme konumlarında dahi iyileşme sağlanamadığı yolundaki bulgular bunun ciddi, ancak kolay çözümlenemeyecek bir sorun olduğunu göstermektedir. Bunun gibi, okullarda uygulanan beslenme programları gibi kimi dolaysız yaklaşım politikalarının olumlu etkilerinin, sadece okula gidebilen yoksullarla sınırlı kaldığı göz ardı edilmemelidir (Bhagwati, 1988: 548-49).

Sızma etkilerini azaltmak için başvurulan bir yöntem, devletin sübvansiyon uygulayacağı mal ve hizmetlerin ve sağlayacağı istihdam olanaklarının yoksul olmayan kesimleri cezbetmeyecekler arasından seçilmesidir (Bardhan, 1996: 1351). Hasatın düşük, ekonomik etkinliklerin durgun olduğu dönemler-

---

rika ülkelerine kıyasla daha yüksek olduğu gözlenmektedir (Demery ve Squire, 1996: 54).

6 Hindistan'daki Bütünleştirilmiş Kırsal Gelişme Programı çerçevesinde bu yöndeki bir gelişme için bkz. Bardhan (1996: 1352).

de, kamunun sağlayacağı mevsimlik istihdam olanakları, ilköğretim ve temel sağlık hizmetleri ve iktisadî anlamda düşük gıda malları bu tür hedefleme açısından etkili olabilir. Aşı kampanyaları, ilköğretim, nüfus planlaması, çalışan anneler için çocuk bakım hizmetleri ve halk sağlığı, yoksullara ulaşmanın en kestirme ve etkin yolları arasında ön plana çıkmaktadır (Cardoso ve Helwege, 1992: 32). Bunun gibi, sağlık harcamalarının da, büyük şehirlerde, daha çok yoksul olmayan kesimlerin yararlandığı tedavi hizmetlerinden temel sağlık kliniklerine yönlendirilerek yoksul olmayan kesimlere sızmaların azaltılması ve kamu harcamalarının yoksullar üzerinde odaklanması sağlanabilir (Toye ve Jackson, 1996: 59).

Hedefleme politikasının karşılaştığı bir temel güçlük de, hedefleme kıstaslarının belirlenmesi aşamasında ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda en başta çözüme kavuşturulması gereken bir konu, sağlanacak desteklerin aynî olarak mı, nakdî olarak mı verileceği sorusu ile ilgilidir (Kannan, 1995: 2661). Hindistan'da gıda yardımlarının devlet aracılığıyla aynî olarak yapılmasının yardımların amaç dışı harcanmasını engelleyerek hedefine ulaşmasını sağladığı öne sürülmektedir. Yoksulların fiyat artışlarından korunması veya yardımların yoksullar tarafından "gereksiz" mal ve hizmetlere harcanmasını önlemek gibi amaçlarla aynî yardımların tercih edildiği görülmektedir (Rao, 1992: 2604).

Hedefleme kıstaslarının belirlenmesinde karşılaşılan bir başka güçlük, bu amaç için ayrılan kaynakların değişik yerleşim yerleri arasındaki dağıtımında uygulanacak kıstaslarla ilgilidir. Hedefleme, Çin'de olduğu gibi, yoksul bölgeler, ABD'deki gibi, yoğunlaşmış yoksulluk alanları bazında yapıldığında bu bölge ve yerleşim yerlerinin "ne kadar süreyle, ne ölçüde ve hangi yollarla" destekleneceği sorusu gündeme gelmektedir (Guan, 1995: 222). Hindistan'da her bir eyalette, kırsal kesimde yaşayan yoksulların toplam kırsal yoksul insan sayısı içindeki payı bu konuda temel kıstas olarak kullanılmıştır (Rao, 1992: 2604).

Yoksulların toprak sahipliği ve oturulan yer gibi kıstaslarla

diğer gruplardan ayrıştırılabildiği ve belirli yerleşim yerlerinde yoğunlaştığı durumlarda yardımların hedeflenmesinin kolaylaşacağı ve hedefleme maliyetlerini düşüreceği açıktır (Ravallion, 1996a: 208). Özellikle çok düşük gelirli ülkelerde halkın çok büyük bir kısmının yoksul olması, hedefleme güçlüklerini bir ölçüde hafifletebilir. Görece daha yüksek gelirli ülkelerde de yoksulluğun belirli bölge ve yerleşim alanlarında yoğunlaşmış olması aynı yönde etkili olabilir. Napoli örneğinde de görüldüğü gibi, özellikle büyümenin hızlı olduğu kentlerde, eskiden yan yana, bazen aynı binada, oturan değişik sosyal sınıfların oturdukları yer açısından önemli ölçülerde ayrışmaya başlaması da bu yönde etkili olabilir (Mingione ve Morlicchio, 1993: 417). Ancak bazı durumlarda, bu kıstaslara göre belirlenen yoksul grupları oluşturan hanehalklarının refah durumları arasında büyük farklılıklar olması bu konuda da dikkatli olmayı gerektirmektedir.

Birçok ülkede, yoksulluk oranının çok yüksek olduğu bölgeler bulunması, ilk bakışta, hedeflemenin bölgesel bazda yapılabileceği izlenimi yaratsa da, bu bölgelerde dahi, önemli sayıda, "yoksul olmayan" insanların yaşama olasılığı göz ardı edilmemelidir. Örneğin, Java'da kırsal yoksulların yarısına yakın bir kısmının (% 43) "gelişmiş" bölgelerde yaşadığı ve toprağa, kredi ve eğitim olanaklarına yetersiz erişim nedeniyle yoksul oldukları gözlenmiştir (IDS Bulletin, 1996: 5). Bu gibi durumlarda, bölgesel bazda hedefleme yetersiz kalacağından etkili bir yoksullukla mücadele programının geniş tabanlı bir büyüme yanında, yoksul hanehalklarını bölgesel bazda belirlemeyi amaçlayan ve daha "ince" bir hedeflemeyle uygulanan dolaysız yoksullukla mücadele önlemlerinden oluşması gerekmektedir.

Karmaşık bir etnik yapıya sahip olan ve özellikle etnik gruplardan bazılarının ekonomik açıdan dezavantajlı konumda olduğu ülkelerde, yoksulluğun azaltılması bu gruplara yönelik olarak kapsamlı ve özel programların uygulanmasına bağlıdır. Malezya'da İkinci Plan (1971-75) çerçevesinde uygulamaya konan ve Çinli ve Hintli nüfus karşısında yoksulların dörtte üçünü oluşturan Malay nüfusun ekonomik gücünü ar-

tırmayı amaçlayan Yeni Ekonomik Politika, 1970'li yıllarda eşitsizliğin ve yoksulluğun azaltılmasında en büyük etken olmuştur (Demery ve Demery, 1991: 1615).

Yoksul Malayların dörtte üçünün küçük toprak sahibi ve tarım işçisi olduğu dikkate alınarak, devletin tarım sektörüne yönelik yatırımlarını artırması ve yüksek tarımsal ürün fiyatları ve girdi sübvansiyonları uygulaması sonucunda Malaylar arasında yoksulluk oranı, 1970-84 döneminde 2/3'ten 1/4'e düştü. Devletin uygulamaya koyduğu istihdam projeleri, sübvansiyonlar ve kredi destekleri gibi hedeflenmiş politikalar sonucunda balıkçılıkla geçinen kesimin yoksulluk oranı da aynı dönemde % 73'ten % 28'e düştü (Demery ve Demery 1991: 1616).

Hedefleme, hanehalkı esasına göre yapıldığında, hanehalkı içinde dezavantajlı konumdaki kadın ve çocukların durumu göz ardı edilmiş olmaktadır. Hanehalkı içindeki eşitsizliklerin, başta Hindistan olmak üzere, birçok ülkede önemli boyutlara ulaşması, hanehalkı esasına dayalı hedefleme çabalarını önemli ölçüde boşa çıkaracaktır (Bhagwati, 1988: 548). Devlet desteklerinin daha seçici olarak verilebilmesi için önerilen bir yol (Kanbur vd., 1994: 191), hedeflemenin yaş, cinsiyet vb. kıstaslara göre yapılmasıdır. Son yıllarda, Dünya Bankası'nın, örneğin, yoksullukla mücadele önerilerinde kadınları ve çocukları ön plana çıkarması bu kapsamda değerlendirilebilir.

Yardımların, hanehalkları yerine kişilere yönlendirilmesi, ilk bakışta anlamlı görünse de bunu gerçekleştirmenin önünde de önemli engeller olduğu göz önünde tutulmalıdır. Hedeflemenin hanehalklarının ötesinde, yoksul bireyler bazında yapılması yoksulluk profiline ilişkin ayrıntılı bilgi gerektirdiği gibi, bazı durumlarda bu esasa göre verilen yardım ve desteklerin hedeflenen bireylere ulaşamadığı görülmüştür. Bangladeş'te, örneğin, kadınlara verilen kredilerin % 60'ının erkekler tarafından kullanıldığı belirlenmiştir (Kabeer, 1996: 19). Kadınların ve çocukların dezavantajlı konumuna yol açan nedenlerin yardımların bu kesimlere ulaşmasını da engellemesi beklenebilir.

Özellikle bu hanehalkı türünün yaygın olduğu ülkeler için, reisinin kadın olduğu hanehalklarının, yoksul kadın ve çocukların önemli bir kısmını kapsayarak uygun bir hedef kitle oluşturduğu öne sürülse de (Gilbert, 1994: 621), bu tür bir hedefleme de diğer hanehalklarındaki yoksul kadın ve çocukları dışarıda bırakacağından yetersiz kalacaktır.

Dış yardımların dağıtımında da ulusal düzeydekine benzer hedefleme sorunları gündeme gelmektedir. Bu bağlamda ilk akla gelen dağıtım kıstası, hedeflemenin en yoksul ülkeler üzerinde olmasıdır. Eldeki veriler, dış yardımların büyük bir kısmının, bu kıstasa uygun bir biçimde, düşük gelirli ülkelere verildiğini göstermektedir. OECD verilerine göre, 1994 yılında, örneğin, toplam dış yardımların % 90'ı kişi başına milli geliri 1991 yılında 2500 doların altında olan ülkelere verilmekteydi. Öte yandan, dış yardımların düşük gelirli ülkeler arasındaki dağılımını göstermediği için bu verilerden yardımların en düşük gelirli ülkelere yönlendirilemediği izlenememektedir. Daha önemlisi, ülke esasına göre uygulanan bu tür bir hedefleme sonucunda kaynakların ülke içindeki yoksul kesimlere ulaşma derecesi de bilinememektedir (White, 1996: 94)

Dış yardımların yoksul kesimlere ulaşması için izlenebilecek bir yol, dış yardımların öncelikli sosyal sektörlere yönlendirilmesi olabilir. UNDP'nin belirlediği öncelikli sosyal alanlara giden yardımların toplam yardımlar içindeki payının 1991 yılında sadece % 8 olması yardımların bu kıstasa uygun biçimde dağıtılmadığını göstermektedir (IDS Bulletin, 1996: 7). Öte yandan, dış yardımların sosyal sektörlere yönelik alanlara yönlendirilmiş olması da, bu sektörlerin karmaşık yapısı nedeniyle, her zaman ve her yerde ortaya yoksulluğu azaltıcı bir etki çıkaramayabilir. UNDP verilerine göre, dünyada sosyal sektörlere yapılan yardımların sadece % 37'si beşeri kalkınma öncelikli sayılabilecek temel sağlık hizmetleri, temel eğitim, aile planlaması ve kırsal su temini gibi alanlara yöneldi (Maxwell, 1996: 114).

Sosyal sektörler, kaynakların yoksul olmayan kesimlere ulaşma dereceleri açısından farklılık gösterdiğinden bu yöntemden elde edilecek sonuçlar da öncelikli sektörlerin seçimi-

ne duyarlı olacaktır.[7] Bunun gibi, 1970'li yıllarda Dünya Bankası projelerinin kırsal alanlara yönlendirilmesine karşın, kırsal yoksulların, topraksız köylüler göz ardı edilerek küçük toprak sahipleri olarak belirlenmesi, proje kredilerinin en yoksul kesimlere ulaşmasını engellemiştir (White, 1996: 85). Nepal'in kırsal bölgelerinde de, kredilerden yararlanabilmek için okuryazar olma koşulunun aranması, yoksullar arasındaki düşük okuryazarlık oranı nedeniyle yoksul olmayan kesimlere sızma etkisinin çok daha büyük oranlara ulaşmasına neden olmuştur (White, 1996: 85).

Yoksullukla mücadele yaklaşımının belirlenmesinde göz önünde tutulması gereken bir nokta, dolaylı ve dolaysız yaklaşımlar arasındaki etkileşimin her zaman olumlu yönde gelişmeme olasılığıdır (Maxwell, 1996: 114). Örneğin, dolaysız programlar kapsamında sağlanan transferler büyümeye yönelik olarak altyapı ve sanayileşme yatırımlarına ayrılacak kaynaklar pahasına olabilir. Bunun gibi, yoksullukla mücadele için yapılacak harcamaların yüksek oranda enflasyonun yaşandığı ülkelerde enflasyonu hızlandırararak ve büyüme hızını düşürerek yoksulları olumsuz yönde etkilemesi de dikkate alınması gereken olasılıklar arasındadır.

Dolaylı ve dolaysız yaklaşımların başarısı, ülkeden ülkeye ve zaman içinde farklılıklar göstermiştir. Örneğin, Hindistan'ın Haryana eyaletinde yoksulluğun azaltılmasında doğrudan transfer politikalarının etkili olamadığı, bu açıdan en önemli etkenin kırsal alandaki sürekli büyüme olduğu görülmüştür. Öte yandan, sürekli büyümeye karşın yoksul kesimin refahında, sağlık, ölüm oranları, halk sağlığı ve kadın/erkek oranları gibi gelir dışı göstergeler açısından önemli bir iyileşme gözlenmemiş olması, yoksullukla mücadele konusunda büyümenin kısıtlarına dikkat çekmektedir. Bunun gibi, yoksulluk oranındaki düşüşe karşın Haryana eyaletinde yönetimin toprak sahiplerinin hâkimiyetin-

7 Örneğin, eğitim sektörüne verilen Inter-Amerikan Kalkınma Bankası kredilerinin ancak üçte birinin yoksul kesimlere ulaşabildiği gözlenmiştir. Bkz. White (1996: 88).

de olması, büyümenin yararlarının, ekonomik alanın ötesinde, sosyal ve siyasal alanlara yayılmasının kendiliğinden işleyen bir süreç olmadığını göstermiştir (Bhalla, 1995: 2619).

Dolaysız yoksullukla mücadele programlarının başarısı, uygulanan politikaların yoksulluğun nedenleri ve yoksulluk profili ile ilişkilendirilme derecesine bağlıdır. Doğru ve etkili hedefleme için kapsamlı verilere gereksinim duyulması ek bir maliyet unsuru oluşturmasına ve uygulamada karşılaşılan çeşitli güçlüklere karşın, hedeflemenin sosyal yardım programlarının toplam maliyetini önemli ölçüde düşürmesi beklenebilir.[8] Bu açıdan bakıldığında, en yaygın uygulandığı Hindistan'da, bu programların, ağırlıkla, kırsal kesim üzerinde ve bu kesimdeki yoksullara, üretimde kullanacakları araç gereç almaları için yardım yapılması, kredi verilmesi ve istihdam olanakları sağlanması gibi amaçlar üzerinde odaklanmış olması anlamlıdır (Rao, 1992: 2605).

Dolaylı ve dolaysız yaklaşımlar çerçevesinde yoksullukla mücadele için ayrılacak kaynakların nasıl harcanacağı da üzerinde uzlaşmaya varılması gereken temel sorular içermektedir. Örneğin, kaynakların yatırım harcamalarına mı yoksa yoksullar için dolaysız transferlere mi ayrılacağı, yatırımların ne kadarının beşeri sermayeyeye yönelik olacağı, dolaysız transferlerin aynî mi yoksa parasal mı olacağı ayrı ayrı yanıtlanması gereken sorulardır.[9]

4. Gelinen Durum: Neoliberal Yaklaşımın Hâkimiyeti ve Yetersizliği

Özellikle son çeyrek yüzyılda yaygınlaşan neoliberal ekonomi politikaları, gerek sanayileşmiş ve gerekse gelişmekte olan ülkelerde, yoksullukla mücadele başta olmak üzere, bütün sosyal politika alanlarında da ağırlığını hissettirmeye başlamıştır.

---

8 Bu konuda Endonezya için yapılan bir çalışma için bkz. Bidani ve Ravallion (1993: 55).

9 Kaynakların yoksullukla mücadele için dağıtımı konusundaki temel tartışma noktalarının daha ayrıntılı bir değerlendirmesi için bkz. Squire (1991: 182).

Uluslararası finans kuruluşlarının denetiminde, ilk aşamada dış ticaret, finans piyasaları ve sermaye hareketleri gibi temel alanlarda liberasyonu amaçlayan neoliberal politikalar demetinin ana eksenini devletin ekonomideki rolünün azaltılması oluşturmuştur. Bir sonraki aşamada, işgücü piyasalarını kapsama alanına alan bu politikalar, daha sonra bütün sosyal politika alanlarında etkili olmaya başlamıştır. Bu süreç içinde, ulusal devletlerin denetimindeki ekonomi ve sosyal politika araçları birer birer elden çıkarken, bu alanların tümü tedrici olarak serbest piyasa kurallarının ve bu kuruluşların şartlılık kıstaslarının etkisi altına girmiştir. Bu etki, o kadar büyük ve kapsamlı bir hale gelmiştir ki, Türkiye gibi bazı ülkelerde bu kuruluşların şartlılık kıstaslarının doğrudan siyasal alana da taşınmaya başlandığı görülmektedir.

Böyle bir ortamda, sosyal güvenlik sistemlerinin genişletilmesi bir yana, bunların, birçok ülkede içine girdikleri mali kriz nedeniyle, bugünkü konumlarını dahi korumaları güçleşmiştir. Sosyal politika, birçok ülkede giderek serbest piyasa güçlerine ve bir ölçüde de özel yardım kuruluşlarına terk edilmiştir. Ekonomi politikaları giderek serbest piyasa yanlısı bir kimliğe bürünürken yoksullukla mücadele politikalarının ve daha geniş anlamda sosyal politikaların da benzer bir yanlılık içine hapsolduğu görülmektedir.

Sanayileşmiş ülkelerde sosyal devlet anlayışının terk edilmeye başlanması ve bütçe olanaklarının daralması eşanlı olarak ve birbirini besleyen süreçler olarak ortaya çıktı. Bu durum, örneğin ABD'de, yoksulluğun nedenlerini, ayrımcılık ve ekonomideki yeniden yapılanma gibi yoksulların dışında gelişen unsurlar yerine, yoksulların kendinde arayan ve bunu çalışmak istememeye yol açan psikolojik ve kültürel unsurlarla ilişkilendiren akademik çalışmalarla daha da pekişti. Bunun sonucunda, sosyal politikaya, yoksulların sosyal yardımlar yoluyla desteklenmesi yerine, bu yardımların bağımlılığa yol açtığı ve çalışma eğilimini azalttığı gerekçesiyle, yoksulların istihdam edilerek çalışma yaşamı içine çekilmesi görüşü hâkim oldu.[10]

10 Bkz. Room (1990: 110) ve Katz (1992: 548).

Yoksulluğun, evlilik ve aile kurumunun sarsıntıya uğraması gibi etmenlerin katkısıyla artması ve yoksulluk profilinde buna bağlı olarak meydana gelen değişiklikler, yoksullukla mücadele politikalarının temel vurgusunun sendikalar gibi örgütlü kesimlerden, önce topluluklara, sonra hanehalklarına ve daha sonra, daha da daralarak, hanehalkları içindeki kadınlara ve çocuklara doğru kaymasına neden oldu (Mead, 1991: 10). Bu süreç sonucunda, yoksulluğa ilişkin değerlendirmeler ekonomik nedenlerden, giderek sosyal ve psikolojik nedenlere kayarken yoksulların giderek edilgenleştiği ve örgütsüzleştiği gözlendi. Bu durumda yoksullukla mücadele programları, bizzat devletin içinden, örgütlü hareketlerin önemli bir etkisi ve yoksulların katılımı olmaksızın oluşturulmaya başlandı. Kitlesel hareketlerin, mevcut "sosyoekonomik düzen" için bir tehdit oluşturduğu ve devleti yoksulluğa karşı ciddi ve kapsamlı önlemler almaya zorladığı eski dönemin aksine, yoksulluğun, ABD başta olmak üzere birçok sanayileşmiş ülkede, şimdilerde getto içinde yoğunlaşması ve artan suç oranı gibi olumsuzlukların bütün toplum yerine, büyük ölçüde yine gettoyla sınırlı kalması yoksullukla mücadele politikalarının da gevşetilmesi anlamına geldi (Mead, 1991: 14).

Neoliberal politikaların, yoksullukla mücadele konusunda azgelişmiş ülkeler için ön plana çıkardığı en önemli unsur ise, dışa açık, piyasa ağırlıklı emek yoğun büyüme olmuştur. Böylelikle, yoksulların işgücü piyasalarından kaynaklanan fırsatlardan yararlanabilme olanaklarının artırılması, emek kalitesini ve verimliliğini yükseltmek amacıyla büyümenin sağlık ve eğitim harcamalarıyla desteklenmesi ve bu yolla da büyümeye ivme kazandırılması öngörülmektedir. Bu yaklaşımın uluslararası düzlemde bayraktarlığını yapan Dünya Bankası'nın yoksulluk stratejisi de, neoliberal politikaların, orta ve uzun dönemde, ekonomik büyümeyi hızlandırarak yoksulluk için de uygun bir çerçeve oluşturacağı beklentisine dayanmaktadır.

Yoksulluk konusuna neoliberal bakış açısının uygulamadaki temel dayanak noktası, diğer birçok konuda olduğu gibi, yine G. Kore ve Tayvan gibi başarılı Doğu ve Güney Doğu Asya ül-

kelerinin 1960-80 dönemindeki deneyimleri olmuştur. Sanayi ürün ihracatına yönelik olarak bu ülkelerde gerçekleştirilen hızlı büyümenin, özellikle ilk aşamalarında, emek yoğun alanlarda hızlı istihdam artışlarını beraberinde getirdiği ve gelir dağılımının diğer AGÜ'ye kıyasla daha eşitlikçi bir biçimde gelişmesini sağlayarak yoksulluğun da azalmasında önemli bir rol oynadığı ileri sürülmektedir.

Bu değerlendirme, ön plana çıkarılan unsurlar açısından genelde doğru olmakla birlikte, önemli eksiklikleri ve yanlışları da beraberinde taşımaktadır. Bu ülkelerin deneyimlerine ilişkin kapsamlı yazın da göstermiştir ki, bu dönem, bu ülkelerde de katışıksız piyasa ağırlıklı ve dışa açık bir modelin uygulandığı bir dönem olmak bir yana, seçici sanayi politikaları doğrultusunda, hemen her alanda, yoğun devlet müdahalesinin yaşandığı bir dönem olmuştur. Neoliberal yaklaşımın son yirmi yılda AGÜ'ye dayattığı politikaların aksine, mal ve finans piyasalarında korumacı politikaların etkili olduğu ve yabancı sermaye girişlerine önemli kısıtlamaların getirildiği bir dönem yaşanmıştır. Buna karşın, bu ülkelere ilişkin neoliberal değerlendirmelerde, modelin bu unsurları yanında, hızlı büyüme öncesinde gerçekleştirilen toprak reformu ve devletin, özellikle eğitim alanında çok eskilere dayanan reform çabaları çoğu kez göz ardı edilmektedir. Öte yandan, bu ülkeler, yoksullukla mücadele başarısı açısından da bir gelişme modeli olarak ön plana çıkarılırken, bu sonuçların elde ediliş biçimi yeterince sorgulanmamakta, bu yüzden de çalışma saatleri ve koşulları, sendikalar ve diğer demokratik örgütler üzerindeki baskılar gibi, geniş yoksulluk tanımı açısından büyük olumsuzluklar içeren birçok unsur değerlendirme dışında bırakılmaktadır.

Devletin ekonomideki rolünü küçültmeyi amaçlayan neoliberal politikalar, birçok AGÜ'de gözlenen büyük kamu açıklarıyla karşılaştığında çözümü, vergi artışları yerine, kamu harcamalarının kısılmasında ve yeniden yapılandırılarak sağlık ve eğitim gibi alanlara kaydırılmasında aramaktadır. Başta sanayi sektöründe olmak üzere, kamu yatırımlarının önemli ölçüde düşürüldüğü göz önüne alındığında ulusal savunma harcama-

larının azaltılması ağırlıklı bir amaç olarak öne sürülmekte, bu da sağlık ve eğitim harcamalarının yoksullara doğru yönlendirilmesi önerileriyle desteklenmektedir. Bu bağlamda, örneğin, yüksek öğretimin diğer eğitim kademelerine kıyasla yüksek maliyetine dikkat çekilmekte ve yüksek öğretimin paralı olması ve kaynakların ilköğretime yönlendirilmesi önerilmektedir.

Neoliberal politikalardan kısa dönemde zarar görecek kesimler için oluşturulması öngörülen güvenlik ağının, bu kesimlerin karşılacakları olumsuzlukları bir ölçüde gidermek yanında, yapısal uyum sürecini siyasal tepkilere karşı korumak ve olası tepkileri yumuşatmak amacına da yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Güvenlik ağının oluşturulmasının yerel kaynaklardan sağlanmasının olanaksız olduğu durumlarda, yoksullukla mücadele programlarının uygulanmasında dış kaynaklardan medet umulmakta ve uluslararası kuruluşlarca sağlanacak kredilerin yoksulluğun azaltılması amacıyla ilişkilendirilmesi amaçlanmaktadır. Yapısal uyum politikalarının yoksulluk üzerindeki etkilerini azaltmak ve tepkileri yumuşatmak amacıyla çoğu kez Dünya Bankası destek ve öncülüğünde uygulamaya konan yoksullukla mücadele program ve politikaları ise, bütçe kaynaklarının kısıtlı olması nedeniyle kaynakların dağıtımında merkezî yönetimlerden çok yerel yönetimlere ağırlık verilmesi ve genel destekler yerine yoksul kesimlerin hedeflenmesi amaçları üzerine odaklanmakta ve yoksulluğun azaltılması konusunda kayda değer bir etki yaratamamaktadır.

"Refah devletine ideolojik bir tepki" olarak ortaya çıkan neoliberal politikaların doğrudan üretime yönelik sektörler yanında, sağlık ve eğitim gibi sosyal sektörleri de artan ölçülerde etkilemesi ve sunulacak hizmetlerin serbest piyasa kurallarıyla tutarlı olarak, maliyetleri karşılayacak biçimde sunulması sonucunda, bu alanların da hızla ticarileşmesi ve özelleşmesi beklenebilir. Devletin bu alanlarda da giderek etkisizleşmesi ise, yoksullukla mücadele açısından kamu kesiminin sağladığı sosyal hizmetler ve aynî yardımlar yerine, parasal gelirin ön plana çıkmasına neden olabilir.

Kısa dönemde devlet bütçesinden kaynaklanan kısıtlar, orta

dönemde ise, devletin ekonomik alanın yanında, giderek sosyal politika alanından da çekilmesi, sendikaların ve sosyal demokrat partilerin yoksulluk sorununa beklenen ilgi ve duyarlılığı göstermemeleri ve uluslararası yardım kuruluşlarının ve dış yardımların etkisizliği karşısında yoksullukla mücadelenin ulusal düzeyde hanehalkları ve toplulukların kendi girişimleri üzerinde yoğunlaşması beklenebilir. Bu ortamda, yoksulluktan çıkış yollarının giderek işgücü piyasaları içinde aranması (Lerman, 1994: 895), yoksullukla mücadele için yaratılabilecek kısıtlı kaynakların idaresinin ise, merkezî yönetimlerden giderek yerel yönetimlere ve topluluk düzeyinde örgütlenen sivil toplum kuruluşlarına kaydırılması ve bu yolla yardımların en yoksul kesimlere yönlendirilerek[11] hedeflemenin etkinliğinin artırılması beklenebilir.

Devletin geri plana itilmesi sonucu doğan boşluğu, uluslararası kuruluşların, özellikle son on yılda, sivil toplum kuruluşlarıyla doldurmak istedikleri ve yardımlarını, hükümetler yerine, yoksullarla daha yakından temas içinde oldukları ve onların çıkarlarını daha iyi temsil ettikleri gerekçesiyle bu kuruluşlar aracılığıyla yoksul kesimlere ulaştırmak istedikleri görülmektedir. Sivil toplum kuruluşları, çıkar çekişmelerinden büyük ölçüde arınmış oldukları ve yerel ihtiyaçları daha iyi yansıttıkları gerekçesiyle yoksullukla mücadele programlarının tasarlanma ve özellikle uygulama aşamalarında da ön planda tutulmaya ve resmi kuruluşlar ve siyasi partiler karşısında ciddi bir seçenek olarak sunulmaya başlanmıştır.

Bu gelişmeler, gerek sanayileşmiş ülkelerde ve gerekse AGÜ'de yoksullukla mücadele alanının kamu kesiminden giderek özel kesime devredilmesi, bu konuda yoksulların kendi çabalarının ve özel yardım kuruluşlarının katkılarının ön plana çıkması ve konunun siyasal düzlemin dışına itilmesi anlamına gelmiştir.[12]

11 Bu bakış açısının uluslararası bağlamda yansımasının uluslararası ilgi ve yardımların bütün AGÜ yerine en yoksul ülkeler üzerinde odaklanması olduğu söylenebilir.

12 Bir gözlemciye göre, bu durum, 19. yüzyıl liberalizminin sosyal refahın sağlanmasını piyasaya ve aileye bırakan yoksulluğa bakış açısının yeniden yaratılması anlamına gelmektedir. Bkz. Laurell (1996: 131).

Yukarıda ana unsurlarını özetlediğimiz bu yoksullukla mücadele yaklaşımı, neoliberal iktisat yaklaşımının yoksulluk gündemine taşınması ve o alanı da işgal etmesi olarak değerlendirilebilir. Bu yaklaşım, yoksulluğun nedenleri üzerinde yeterince odaklanmamakta, mülkiyet ilişkilerini analizin dışında tutarak ve tarihsel analizden kaçınarak yoksullukla ekonomik sistemden kaynaklanan unsurlar arasındaki bağları ve yoksulluğun bir süreç olduğunu göz ardı etmektedir. Yoksullukla mücadele yollarını da büyük ölçüde özelleştirerek, etkileri belirsiz bir büyüme süreci yanında, hanehalklarının kendi çabaları ve ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşlarının çabalarında aramaktadır. Yoksulluğun boyutları ve önümüzdeki yıllardaki olası eğilimleri göz önüne alındığında, neoliberal politikalara dayalı bu yaklaşımın, yoksulluğun kısa sürede azaltılması için yeterli bir çerçeve oluşturmadığı açıkça görülmektedir.

İlk bakışta yoksulluğa karşı artan bir duyarlılığı yansıtan neoliberal politika önerilerinin uygulamada kimi önemli engel ve sorunlarla karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Bunların başında, bu yaklaşımın, ülkeler arasındaki çeşitliliği göz ardı ederek genel geçer öneriler sunması ve farklı siyasal süreç ve etmenlerin, yoksullar lehine sınırlı bir dönüşümü dahi engelleme olasılığını göz ardı etmesi gelmektedir.

Örneğin, bu yaklaşım, kadınların işgücü eğitim ve niteliği ve üretim araçlarına erişim açısından dezavantajlı konumuna değinmeden yoksulluk konusunu bu açıdan da, dar ve yetersiz bir çerçeveye sıkıştırmaktadır. Oysa, bir gözlemcinin çok çarpıcı bir şekilde belirttiği gibi, "toplumsal cinsiyet açısından eşitlik, yetersiz bir amaçtır ve sınıf bazındaki eşitsizlikler giderilmeden yoksul kadın ve erkeklerin yaşamlarının iyileştirilmesi olası değilidir" (Kanji, 1995: 54).

Uluslararası kuruluşlardan kaynaklanan yoksullukla mücadele önerilerinin de siyasal unsur ve engelleri çoğu kez göz ardı ettikleri görülmektedir. Örneğin, UNICEF'in bu konuda en çok yankı uyandıran çalışması,[13] yoksullukla mücadele

13 Bkz. Cornia vd. (1987).

konusunda kapsamlı önerilerde bulunmakla birlikte siyasal engellere hemen hiç değinmemiş ve hâkim sınıflara, yoksullara karşı daha insanî bir yaklaşımla yardımda bulunmaları için bir çağrıda bulunmakla yetinmiştir. Siyasal engeller ortadan kaldırılmadan, devletin sağlayacağı yardımların örgütlü ve "ses çıkaran" kesimlere gitmesi kaçınılmaz olmasına karşın, Dünya Bankası'nın, UNDP ve Afrika Kalkınma Bankası ile birlikte oluşturduğu Yapısal Uyumun Sosyal Boyutları yaklaşımı da yoksulların siyasal süreç üzerinde nasıl etkili olabilecekleri sorusunu göz ardı etmiştir (Gibbon, 1992: 202).

Neoliberal yoksullukla mücadele yaklaşımı, yoksulluğun azaltılma amacının devletin rolünü azaltma amacıyla çelişebileceğini de yeterince dikkate almamaktadır. Oysa, en geniş çaplı olarak, en son, Büyük Dünya Bunalımı sırasında görüldüğü gibi, yoksulluktan çıkış için hızlı büyümeden medet umulduğu dönemler, gelişmiş ülkelerde de, genellikle devlet müdahalesinin yoğun olduğu dönemler olmuştur. Öte yandan, denetimsiz piyasa ağırlıklı hızlı büyüme dönemlerinin, sanayi devriminin başlangıcından bu yana yol açtığı derin yoksulluğu sadece akademik yazından değil, 19. yüzyıl edebiyatından da izlemek mümkündür. 19. yüzyılın ikinci yarısında, bugünküyle kimi ortak özellikler taşıyan bir küreselleşme süreci yaşanırken, yoksulluğun, bugünün gelişmiş ülkelerinde de, kitlesel yoksulluğa dönüşmesi asla bir raslantı değil, tam tersine yoksulluğun, bugün olduğu gibi, o zaman da sistemik unsurlardan kaynaklandığının bir belgesi sayılabilir.

Bu yaklaşım çerçevesinde kamu hizmetlerinin artan ölçülerde özelleşmesi ve ticarileşmesi de, yoksul toplum kesimlerinin yaşam standartlarını yakından ilgilendiren bir uygulamadır. Bu hizmetleri kullananlardan çeşitli harç ve kullanım ücretleri alınmasına yönelik uygulamaların neoliberal politikalar sonucunda bütün AGÜ'de giderek yaygınlaştığı gözlenmektedir. Asya ülkeleri için yapılan bir ekonometrik çalışma, yoksulların bu hizmetlerin fiyatlarındaki artışlara çok duyarlı olduklarını göstermektedir. Klinik ziyaretleri için alınan vizite ücreti % 100 artırıldığında, ziyaret sayısındaki düşüş, nüfusun en

yüksek gelirli % 25'lik kesimi için ise sadece % 2 iken, en düşük gelirli % 25'lik kesim için bu oran % 96 olarak hesaplanmıştır. Bu durum, bu tür hizmetlerin maliyetinin kullanıcılara yüklenmesi karşısında, yoksul kesimin bu hizmetleri kullanmaktan kaçınacağını göstermektedir.

Yoksul olmayan kesimlere sızma olasılığına karşın, sağlık ve eğitim gibi hizmetler için sağlanan desteğin genel olarak verilmesi bu açıdan önemlidir. Üstelik bu alanda verilecek genel sübvansiyonların çalışma süreleri üzerindeki olumsuz etkilerinin nakit transferlere kıyasla küçük olması beklenebilir. Temel gıda mallarının fiyatlarının serbest bırakılması ve eğitim ve sağlık harçları gibi uygulamaların yoksul kesimler üzerindeki olumsuz etkisinin bu alanlarda uygulanacak iyi hedeflenmiş transferler yoluyla bertaraf edileceği ileri sürülse de, devletin bu tür programlara yeterli kaynak ayır(a)maması ve dış kaynaklardan medet umması uygulamada önemli bir darboğaz oluşturmuştur (Gibbon, 1992: 214).

Geleneksel olarak yoksul kesimlerin sosyal ve ekonomik konumlarınının iyileştirilmesi için bir çıkış yolu olarak görülen ve değişik kesimler arasında eşitleyici bir işlevi olan eğitimin de neoliberal politikalar dalgası sonucunda bu özelliğini giderek yitirdiği görülmektedir. Parasız kitlesel eğitimin yerini giderek özelleştirilmiş eğitim kurumlarının aldığı, kamu eğitim kurumlarının da, özellikle yüksek öğrenim düzeyinde, çeşitli harçlar yoluyla paralı hale getirildiği ve kaynak sıkıntılarının da katkısıyla kalitelerinin giderek düştüğü bir ortamda eğitimin bir hak olmaktan çıkıp bir ayrıcalık unsuru (imtiyaz) haline gelmesi ve eşitsizlikleri daha da artırması beklenebilir. Bu nedenle, neoliberal politikalar çerçevesinde hızlanan ve eğitim sektörünü de içine alan ve özelleştirme ve hizmetlerin maliyetini kullanıcıya aktararak piyasa güçlerini bu sektörde de hâkim kılmayı amaçlayan yaklaşımın, önceki dönemdeki atılımların eşitleyici etkilerini ortadan kaldırma ve hatta bu etkileri ters yüz etme olasılığı göz ardı edilmemelidir.

Neoliberal yoksullukla mücadele yaklaşımı, neoliberal politikalar sonucunda küçülmesi öngörülen devletten doğan boş-

luğun doldurulması konusunda sivil toplum kuruluşlarından medet ummaktadır. (Maxwell, 1996: 117). Yerel ve hatta daha dar ölçekte topluluklar düzeyindeki örgütlenmelerin katılımı, şeffaflığı, etkileşimi ve özdenetimi artırarak yoksullukla mücadele önlemlerinin etkisini artırması beklenebilir. Bu bağlamda, sivil toplum kuruluşlarının, yoksullarla daha yakından ilişki kurabilme, esnek ve çabuk davranabilme gibi avantajları da önem kazanabilir. Öte yandan, bu kuruluşların yoksullukla mücadele konusunda henüz kapsamlı bir atılım gerçekleştiremediği görülmektedir.

Sivil toplum kuruluşlarının yoksulluğun azaltılması konusundaki etkisini zayıflatabilecek birkaç temel unsur ön plana çıkmaktadır. i) Bunlardan birincisi, sivil toplum kuruluşlarıyla, değişik kademelerdeki devlet kurumları arasındaki ilişkinin uyumlu olmak bir yana, bu kuruluşlara karşı güvensizliğin bir sonucu olarak çatışma içinde olabilmesidir.[14] ii) Bu kuruluşların etki alanlarının çoğu kez yerel düzeyle sınırlı olması ve yetersiz kaynakları, etki alanlarını daraltan ve özellikle sağlık ve eğitim alanında, devletin yerini almalarını engelleyen bir diğer etmendir. iii) Sivil toplum kuruluşlarının uygulamada her zaman şeffaflık, hesap verebilir ve dürüst yönetimlere sahip olmak gibi özellikler taşımadığı görülmektedir. Bu kuruluşların etkinliklerine ilişkin kapsamlı bilgilerin bulunmaması da yoksullukla mücadele konusundaki şimdiki ve gelecekteki etkilerini belirlemeyi güçleştirmektedir. iv) Örgütlenme ve gelişmişlik düzeyinin birbiriyle yakından bağlantılı olmasının bir yansıması olarak, AGÜ'deki sivil toplum kuruluşlarının görece gelişmiş ülkelerde yoğunlaştığı görülmektedir. Ülkeler düzeyinde de, gelişmişlik düzeyi görece yüksek bölge ve yerleşim yerlerinde yoğunlaşmaları ve yapısal özellikleri ve örgütlenme biçimleriyle, büyük ölçüde, varolan siyasal güç dengesini yansıtmaları, bu kuruluşların etkinlik alan ve derecesini önemli ölçüde sınırlayan unsurlar arasında yer almaktadır.

14 Bu engeli aşmak için yardımların doğrudan sivil toplum kuruluşlarına kanalize edilmeleri ve bunların da anlaşmalarını doğrudan yoksul gruplarla yaparak devlete karşı otonomilerini yükseltmeleri önerilmektedir. Bkz. Gibbon (1992: 219).

Yoksullukla mücadele alanında etkinlik gösterenler başta olmak üzere, sivil toplum kuruluşlarının sayılarına ilişkin güvenilir veriler de bulunmamaktadır. Öte yandan, bu kuruluşların özellikle AGÜ'de, toplam nüfusun ancak çok küçük bir kesimine ulaşabildiği konusunda görüş birliği olduğu söylenebilir. AGÜ içinde en köklü demokratik geleneklere sahip ülkelerden birisi olan ve "dünyanın en büyük demokrasisi" olarak nitelenen Hindistan'da dahi, sivil toplum kuruluşlarının ülkenin "en iyi olasılıkla yerleşim yerlerinin beşte biri ile dörtte biri arasındaki bir kısmını" kapsayabildiği görülmektedir. Bu tür "gönüllü" kuruluşların, en yaygın olduğu ABD'de bile, yoksullukla mücadele açısından tek başlarına etkili olamadıkları ve devletin doğrudan desteğine gereksinim duydukları anlaşılmaktadır (Friedmann, 1996: 168). Bu nedenle, değişik düzeylerdeki kamu yönetimlerinin yoksullukla mücadele alanındaki etkisinin azaltılmasıyla doğan boşluğun kısa sürede sivil toplum kuruluşlarıyla doldurulması beklenemez.

Neoliberal politikaların gelir, servet ve servet artışları üzerinden alınacak doğrudan vergiler yerine, ödeme gücü ve eşitlik gibi kıstaslar göz ardı edilerek varolan eşitsizlikleri daha da artırıcı yönde etkili olan dolaylı (tüketim) vergilerini yeğlemesi ve kamu harcamalarının azaltılmasından medet umması bu modelin eşitlikçi bir çerçevede gelişmesini en baştan engelleyen bir başka unsurdur (Ward, 1996: 369).

Piyasa ağırlıklı dışa açık model çerçevesinde uluslararası rekabetin biçimlenmesinde ücretin önemli bir yer tutması kaçınılmazdır. Bu durumda, gelişmekte olan ülkeler arasındaki, ücretlerin, sosyal güvenlik ve çalışma koşullarının ve bütünüyle emek standartlarının aşağı çekilmesi konusundaki yarışın giderek hızlanması ciddi bir olasılık olarak değerlendirilmelidir. Yoksulların istihdamını sürekli kılmak ise, eğitim ve sağlık hizmetlerinden çocuk bakım hizmetlerine ve mesleki eğitimin yaygınlaştırılmasına kadar birçok konuda ek çaba gerektirmektedir.

Neoliberal politikaların ve ona bağlı olarak kapitalist üretim ilişkilerinin AGÜ'de de giderek yaygınlaşması ve serbest piya-

sanın hâkimiyetinin pekişmesi, orta ve uzun dönemde aile-eş-dost yardımlaşmasının ve gönüllü yardım kuruluşlarının etkisinin giderek azalması anlanına gelebilir. Devletin sosyal işlevinin iyice geri plana atıldığı ve elindeki kaynakların sınırlı olduğu bir ortamda, bu olasılık da yoksulluğun azaltılması karşısında önemli bir engel olarak değerlendirilebilir.

5. Ne Yapmalı?

Etkili bir yoksullukla mücadele programının geliştirilebilmesi, daha önceki bölümlerde tartışılan yoksulluğun tanım ve ölçüm sorunlarıyla ve yoksulluğun nedenleriyle kuşkusuz yakından ilintilidir. Bu konudaki başarının en temel önkoşulu, yoksulluğa ve daha genel anlamda tüm sosyal göstergelere ilişkin veri tabanının iyileştirilmesi ve yoksulluk profilini ve yoksulluğa yol açan ana neden ve süreçleri belirlemeyi amaçlayan kapsamlı yoksulluk araştırmalarının yapılmasıdır.

Dolaylı yaklaşımla sağlanan büyümeden ve dolaysız yaklaşımla sağlanan transferlerden kaynaklanan olumlu etkilerin yoksullara ulaşma derecesi bu yaklaşımların başarısını belirleyen temel unsurdur. Yoksulluğun dünyanın değişik yerlerinde farklı nedenlerden kaynaklandığı, yoksulların farklı özellikler taşıdığı ve asla tektürel bir grup oluşturmadıkları göz önüne alınarak yoksullukla mücadele politikalarının da bu çeşitliliği göz önüne alacak biçimde düzenlenmesi gerekmektedir.

Yoksullukla mücadele politikalarının değişik ülkelerde ve hatta bu ülkelerin içindeki değişik bölge ve yerleşim yerlerinde farklı biçimler alması ve farklı unsurlardan oluşması bir ölçüde bu çeşitliliğin bir yansımasıdır. Birçok bakımdan aralarında büyük benzerlikler bulunan sanayileşmiş ülkelerde dahi, refah devleti çerçevesinde aynı eksende uygulanan politikalar arasında önemli farklılıklar olması bu görüşü doğrulamaktadır.[15] Doğu Avrupa'daki eski sosyalist ülkelerde uzun yıllar uygulanan ve büyük ölçüde standartlaşmış bir sosyal politika

15 Değişik sanayileşmiş ülkelerde sosyal yardım programlarının ortaya çıkış nedenleri arasındaki farklılıkların bir değerlendinnesi için bkz. (Blakely, 1992: 249).

modeli ortadan kalktığında, değişik ülkelerde farklı yaklaşımların ortaya çıkması da aynı doğrultuda değerlendirilebilecek bir gelişmedir (Moser, 1995: 163).

Yoksullukla mücadele politikalarının etkinliği, yoksulluk türüne ve derecesine göre farklılık göstermektedir. Örneğin, kronik yoksulluğun yaşandığı yerlerde temiz suyun sağlanması ve kapsamlı bir aşı kampanyası yoluyla yoksullukla mücadelede düşük maliyetle büyük bir atılım gerçekleştirilebilirken, gelişmişlik düzeyi arttıkça ortaya çıkan yoksulluk türlerinde başarının, hem daha yavaş ve hem de daha yüksek maliyetlerle sağlanabildiği görülmektedir (Atherton, 1992: 201).

Yoksullukla mücadele politikalarının yoksulluk profilindeki farklılıklara ve zaman içinde bu profildeki değişikliklere koşut olarak da yeni biçimler alması kaçınılmazdır. Örneğin, yoksulların ağırlıkla tarım sektöründeki yaşlılar üzerinde yoğunlaştığı bir ülkenin yoksullukla mücadele politikaları yoksulların, ağırlıkla, kentlerdeki genç işsizlerden oluştuğu bir ülkeninkinden farklı olacaktır. ABD'de, "underclass"ın 1960'lı yıllar sonrasında genişlemesi ve yoksulluk profilinin çalışan yoksullardan, zaman içinde, çalışmayan yoksullara kayması, örneğin, yoksulluk politikasında yeni arayışların gündeme gelmesine yol açmış ve vurgu, çalışan yoksulların işgücü piyasası içindeki konumlarının iyileştirilmesinden, giderek sosyal yardımlara "bağımlı" kesimlerin çalışma yaşamına çekilmesi amacına kaymıştır (Mead, 1991: 4).

Yoksulluk profili yanında, yoksulluğa yol açan nedenlerin iyi belirlenmesi de tutarlı ve etkili bir yoksullukla mücadele programının oluşturulmasının temel önkoşulları arasında yer almaktadır (Rodrigeuz ve Smith, 1994: 393). Yoksulluğun nedenlerinin karmaşıklığının ve çok yönlülüğünün yoksullukla mücadele politikalarına yansıması kaçınılmazdır. Örneğin, yoksulluğun aile büyüklüğü ve bileşimi gibi "demografik" unsurlarla ilişkili olması, yoksullukla mücadele programlarının bu alana da yönelmesi anlamına gelecektir. Bunun gibi, yoksulluğun nedenlerinin tartışmalı olduğu durumlarda, birbirine zıt ve uzlaşmaz görüş ve yaklaşımlar yoksullukla mücadele

önlemlerine de taşınmış olacaktır. Örneğin, "underclass"a yönelik önlemler, yapısalcı yaklaşım benimsendiğinde, işgücü piyasalarına yönelik politikalarla ayrımcılığın azaltılması üzerinde odaklanırken, muhafazakâr yaklaşımın benimsenmesi durumunda, sosyal yardımların işgücüne katılmamayı özendirdiği gerekçesiyle bunların azaltılması ve devlet otoritesinin güçlendirilmesine yönelebilir.

Yoksullukla mücadele politikalarının, değişik ülkelerdeki uygulama sonuçları ışığında ayrıntılı olarak tartışıldığı bu ve bundan önceki bölümden çıkan temel sonuç, etkili bir yoksullukla mücadele programı çerçevesinde uygulanması gereken politika setinin temel unsurları arasında önemli benzerlikler bulunmasıdır. Mülkiyet yapısı, işgücü piyasaları, büyüme, gelir dağılımı ve başta sağlık ve eğitim alanlarında olmak üzere kamu harcamaları gibi, çok geniş bir alana yayılan unsurlar bu politika setinin merkezinde yer almaktadır. Bu benzerlik, yoksulluğun nedenlerinde olduğu gibi, köklü çözüm arayışlarında da sistemik unsurların ön plana çıkarılması gerektiğine işaret etmektedir.

Yoksulluk yazınında, dolaylı ve dolaysız yaklaşımlar, genellikle almaşık yaklaşımlar olarak sunulsa da, bunların birbiriyle yakından ilişkili ve birbirini besleyen süreçler içerdikleri ve sağlık ve eğitim alanındaki uygulamalarda da görüldüğü gibi, dolaysız/dolaylı yaklaşım ayrımını yapmanın her zaman kolay olmadığı göz ardı edilmemelidir. Yoksulluğun birçok farklı nedenin birlikte etkili olabildiği çok boyutlu bir kavram olduğu noktasından hareketle, yoksulluğa karşı alınacak önlemlerin de çok yönlü olması ve dolaylı ve dolaysız yaklaşımların çeşitli unsurlarını bir araya getirmesi ve aralarındaki karşılıklı etkileşimden birlikte yararlanması gerekmektedir.[16] Hindistan'daki kırsal yoksullukla mücadele programlarının uygulamasında

16 1970'li yılların ikinci yarısında ortaya atılan ve yoksullukla mücadele için büyüme öncesinde ve büyümeden sağlanan yararların yeniden dağıtımıyla dolaylı ve dolaysız yaklaşımların birlikte uygulanmasının gerekliliğine işaret eden Büyümeyle Birlikte Yeniden Dağıtım yaklaşımının, bu yaklaşımın ilk habercisi olduğu söylenebilir.

görüldüğü gibi, dolaysız yaklaşım çerçevesinde uygulanan önlemler görece daha iyi altyapı olanaklarına sahip olan ve ortalama eğitim düzeyinin yüksek olduğu gelişmiş bölgelerde daha etkili olmuştur. Bu durum, bir raslantı olarak değil, tersine bu iki yaklaşımın birbiriyle yakından ilişkili olduğunu gösteren bir olgu olarak değerlendirilmelidir.

Hızlı büyüme yoluyla "pastanın büyütülmesi"ne yönelik politikaların başta toprak reformu olmak üzere eşitlikçi yeniden dağıtım politikalarıyla ve yoksulların sağlık, eğitim ve altyapı hizmetlerine ve krediye erişimini artırıcı "dolaysız" politikalarla desteklenmesi gerekmektedir. Bu yönde atılacak adımlardan, öncelikle yoksul kesimlerin yararlanabilmesini sağlamak için de etkili bir hedefleme politikasının, uygulamada karşılaşılabilecek siyasal engellerin aşılabilmesine yönelik düzenlemelerle birlikte uygulamaya konması gerekmektedir. Dolaysız yaklaşım kapsamında, özellikle sağlık ve eğitim alanlarındaki çabaların, verimlilik artışları yoluyla büyümeyi hızlandırması, hızlı büyümenin de, sağlık ve eğitim gibi dolaysız yaklaşım unsurlarına ayrılabilecek kaynakları artırması beklenebilir (Bhagwati, 1988: 549). Gelir bazında yoksulluk oranları artarken, gelir dışı yoksulluk göstergelerinde önemli iyileşmelerin yaşandığı birçok örneğe rastlamak mümkündür (Nolan, 1993: 1371). Yoksulluk oranının yüksek olduğu bazı ülkelerin iyi sosyal göstergelere sahip olmaları sağlık ve eğitim gibi alanlardaki çabaların önemine işaret etmektedir (Ravallion, 1996a: 216). Ülke deneyimleri, gelir dışı yoksulluk göstergeleri arasında yer alan çocuk ölüm, okuryazarlık ve okullaşma oranlarındaki olumlu gelişmelerin sosyal sektörlere yapılan harcamalarla doğrudan ilişkili olduğunu göstermektedir.

Kırsal yoksullukla mücadele konusunda en uzun ve zengin deneyimlere sahip olan Hindistan'da, dolaylı ve dolaysız yoksullukla mücadele politikaları birlikte uygulanarak tarımsal büyümenin, yoksul kesimlere yönelik sağlık ve eğitim harcamaları, toprak reformu ve kırsal istihdam ve küçük ölçekli sanayi projeleriyle desteklenmesi öngörülmüştür (Rao, 1992: 2604).

Yoksullukla mücadele konusunda büyümenin hızı yanında

bileşimi ve biçimi, yani ne üretildiği ile nasıl üretildiği ve devletin yeniden dağıtım yönünde etkili politikalar uygulayıp uygulamadığı soruları önem kazanmaktadır (Drakakissmith, 1996: 688). Özellikle son elli yıllık gelişme yazını, büyümenin generik bir kavram olduğunu ve değişik ülkelerde farklı biçimler aldığını ve değişik yollarla gerçekleştirilebildiğini göstermiştir. Ülkeler arasında, devletin büyüme sürecindeki rolü, sektör öncelikleri, büyüme sürecinde iç ve dış piyasaların rolü, siyasal ortamın katılımcılık derecesi ve bunlara bağlı olarak büyümenin gelir dağılımı üzerindeki etkisi açısından önemli farklılıklar gözlenmiştir. Büyümenin yoksulluğun azaltılması konusunda beklenen etkiyi gösterebilmesi, büyümenin yararlarının geniş kitleler yerine, görece küçük bir kesim üzerinde yoğunlaşmasının önlenmesine, enformel sektörün kentlerde giderek bir yoksulluk deposu olmasının önüne geçilebilmesi için de, bir yandan formel sektör istihdam olanaklarının, diğer yandan da enformel sektörde çalışma koşullarının, verimliliğin ve buna bağlı olarak gelirlerin artırılabilmesine (Latapi ve Delarocha, 1995: 74) bağlıdır.

Bu bağlamda, ülkelerin üretim yapısının ve sektörel verimlilik düzeylerinin yoksulluk açısından da belirleyici bir rol oynadığı söylenebilir. Seçilmiş ülkelerde üretim yapısı ve birçok azgelişmiş ülkede yoksulların yoğunlaştığı tarım sektöründe ulaşılan verimlilik düzeyine ilişkin yayımlanmış en son veriler, ülkeler arasında bu açıdan da önemli farklılıklar olduğunu göstermektedir (Tablo 7-1).

Üretim yapısı açısından, sanayileşmiş ülkelerde tarımın milli gelir içindeki payının % 5'in altına düştüğü, G. Kore ve Brezilya gibi AGÜ'nün de buna yakın oranlara ulaştığı görülmektedir. Ülkeler arasındaki en büyük farklılık, imalat sanayiinin milli gelir içindeki payıyla tarımsal verimlilik açısından görülmektedir. Sanayileşmiş ülkeler yanında, Malezya, Endonezya, Çin ve Brezilya'da imalat sanayii milli gelir içinde önemli bir paya ulaşırken, bu oran Zambiya, Tanzanya ve Kenya'da çok düşük düzeylerde kalmaktadır. Ülkeler arasındaki farklılıklar tarımsal verimlilik açısından çok daha büyük boyutlara ulaşmaktadır. Örneğin, ABD'de tarımsal emek verimliliği, Bangladeş ve Kenya'nın ulaştı-

TABLO 7-1
Seçilmiş Ülkelerde Üretim Yapısı ve Tarımda Verimlilik, 1999**

Ülke	*Tarım (%)*	*Sanayi (%)*	*İmalat san. (%)*	*Hizmetler (%)*	*Tarımda verimlilik+*
Avustralya	3*	29*	15*	67*	30.904
Cezayir	13	54	11	33	1.943
Bangladeş	21	27	17	52	276
Brezilya	9	29	23	62	4.081
Şili	8	33	16	59	5.039
Çin	17	50	24	33	307
Çek Cum.	4	39	..	57	4.677
Mısır	17	33	27	50	1.189
Gana	36	25	9	39	542
Yunanistan	11*	22*	13*	67*	...
Hindistan	28	25	16	46	406
Endonezya	20	45	25	35	749
Japonya	2	37	24	61	31.094
Kenya	27	17	11	56	228
G.Kore	5	44	32	51	11.657
Malezya	14	44	35	43	6.061
Pakistan	26	25	17	49	626
Portekiz	6*	37*	27*	57*	...
Rusya Fd.	7	34	..	58	2.476
Sri Lanka	21	28	17	51	726
İsveç	3*	34*	22*	63*	...
Tanzanya	48	14	7	38	174
Türkiye	18	26	16	56	1.858
Fransa	2	26	19	72	36.889
ABD	2	26	18	72	39.001
Zambiya	17	26	11	57	209

(*) 1990yılı.
(**) Sektörel Katma Değer/GSYİH
(+) 1996-98 dönemi için tarımda çalışan kişi başına 1995 sabit dolar fiyatlarıyla tarımsal katma değer.
Kaynak: 1-4. Kolon: World Bank (2000: Tablo 12, s.296-97), 5. Kolon (World Bank (2001: Tablo 8, s. 288-89).

ğı düzeyin, sırasıyla 141 ve 171 katına ulaşmaktadır. Bu Tablo, sanayileşmiş ülkelerle azgelişmiş ülkeler arasındaki mutlak yoksulluk açısından gözlenen büyük farklılıklarla birlikte değerlendirildiğinde, yoksulluğun azaltılmasının, üretim yapısı ve ulaşılan sektörel verimlilik düzeyiyle yakından ilişkili olduğu sonucuna varılabilir. Yine bu bağlamda, sanayileşme ve son 25-30 yılda hızlanan teknolojik gelişmelerden sağlanan yararların AGÜ'ye ve bu ülkeler içinde yer alan yoksul kitlelere kanalize edilebilmesi de önemli bir gelişme hedefi olarak ön plana çıkmaktadır.

Bu değerlendirmeler ışığında, mülkiyetin yaygınlaştırılmasına ve istihdam, sağlık ve eğitim olanaklarının niceliksel ve niteliksel olarak artırılmasına olanak sağlayan eşitlikçi ve sermaye birikimine dayalı ve büyüme sürecinin dışarıda bıraktığı kesimlere yönelik hedeflenmiş yoksullukla mücadele politikalarıyla desteklenen, hızlı ve sürdürülebilir büyümenin, yoksullukla mücadele için uygun bir çerçeve oluşturduğu söylenebilir. Büyüme ile nüfus artış hızı arasındaki ilişkinin tartışmalı bir konu olmasına karşın, yoksulluğun azaltılması için nüfus artış hızının düşürülmesi konusunda daha geniş bir görüş birliği olması da bu bağlamda dikkate değer bir konudur.

Yoksullukla mücadelenin kurumsal düzlemde de geniş bir cephede yapılması ve katkıda bulunabilecek irili ufaklı bütün unsurlardan, bunların uygun bir bileşimi sağlanarak yararlanılması gerekmektedir. Bu bağlamda ilk ayrım, ülke ve uluslararası düzlemde yapılabilecekler olmalıdır. Ülke bazında, konu, değişik bölgeler ve kentler çerçevesinde ele alınabilir. Öte yandan, kentler büyüdükçe, politikaların kent düzeyinde tasarlanması ve uygulanması dahi, yoksullarla yeterli derecede yakınlık sağlayamayabileceğinden daha küçük topluluklar bazında çabalar gerekebilir.

Yine ülke bazında, özel ve kamu kesimlerinin çabaları ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Özel kesimde, yoksullara parasal yardım yanında gıda, giyim ve barınma gibi konularda da yardım sağlayan çeşitli gönüllü ve dini kuruluşlar ve diğer sivil toplum kuruluşları ön plana çıkmaktadır. Başta sendikalar olmak üzere, yardım dernekleri gibi sosyal örgütlenmelerin yaygınlaşması ve yoksulluk konusuna duyarlı dinî toplulukların bu alandaki etkinliklerini artırması yoksullukla mücadele açısından, özellikle yerel düzeyde, önemli katkılar sağlayabilir. Birçok sanayileşmiş ülkede, merkezî hükümetin yanında, yerel yönetimlerin, kilisenin ve gönüllü kuruluşların yoksullukla mücadele konusuyla yakından ilgili oldukları görülmektedir.

Gönüllü kuruluşlar, yoksullara doğrudan yardım yanında, devlet yardımlarının hedeflenmesi ve yoksul kesimler dışına sızmaların önlenmesi ve yoksullukla mücadele önlemlerinin etkin

bir biçimde uygulanması aşamalarında önemli bir rol üstlenebilir. Örneğin, İtalya'da Katolik Kilisesi'nin yardımsever bir kuruluş işlevi görmenin ötesinde, yerel düzeyde kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi ve sosyal hakların artırılması yönünde etkili girişimlerde bulunduğu görülmüştür (Room, 1995: 106).

Bu açıdan bakıldığında, yoksullukla mücadele politikalarının merkezî yönetimlerden giderek yerel yönetimlere ve topluluklara kaydırılmasının, yoksulların daha iyi belirlenebilmesi ve yoksullukla mücadele politikalarının tasarlanmasında ve uygulanmasında yoksullarla daha yakından ilişki kurularak onların bu sürece katılımlarının sağlanması gibi çeşitli yararları vardır. Ancak büyük ölçüde yerel düzeyle sınırlı kalacak bu yöndeki çabaların kapsamlı bir etki yaratamayacağı göz önüne alınarak, özellikle kitlesel yoksulluğun hâkim olduğu AGÜ'de, başta merkezî hükümet olmak üzere bütün devlet aygıtının bu konuda etkili bir rol üstlenmesi gerekmektedir. Örneğin, Meksika'nın NAFTA üyeliğinin mısır üreticileri üzerindeki olumsuz etkisi, yerel düzeyde alınan önlemler yetersiz kaldığından kaçınılmaz olarak daha geniş çaplı resmi müdahaleleri gerekli kılmıştır (Friedmann, 1996: 168). Bunun gibi, Çin'de, yoksulluğun azaltılması sürecinde etkili bir işlevi olan kırsal sanayileşme çabaları, yerel düzeydeki girişimlerden değil, merkezi planlama uygulamasından kaynaklanmıştır.

Geçmişte yoksullukla mücadelede önemli başarılar sağlamış ülkelerin deneyimleri, yoksulların, diğer kesimler içindeki yandaşlarının desteğinde, örgütlü mücadelesinin önemine işaret etmektedir. Bu nedenle, yoksulların çıkarlarını temsil eden siyasal partilerin ve bu partilerin yoksulluğa karşı ilgisinin canlı tutulmasında da etkili bir rol üstlenebilecek sivil toplum kuruluşlarının, kamu kuruluşlarıyla birlikte etkinlik gösterebilecekleri katılımcı ve rekabetçi bir siyasal yapının yoksullukla mücadele açısından elverişli bir ortam oluşturması beklenebilir.

Değişik türdeki ayrımcılığın önlenmesi için de kapsamlı yasal düzenlemeler gerekebilir. Bu konuda sanayileşmiş ülkelerde uygulanmakta olan ve ayrımcılığın azaltılması konusunda etkili olan önlemler azgelişmiş ülkeler için iyi birer örnek oluşturabilir.

Uluslararası kuruluşların ve sanayileşmiş ülkelerin söylem düzeyinin ötesine geçmeyen sınırlı katkıları karşısında, yoksulluğun azaltılması konusundaki çabaların ulusal düzeyde yoğunlaşması kaçınılmazdır. Bununla birlikte, dış dünyanın yoksulluk konusuna yaklaşımının da tektürel olmadığı, gelişmiş ülkeler içinde de, başta kilise, gönüllü yardım kuruluşları, sosyal demokrat partiler ve sendikalar gibi, bu konuda olumlu bir tutum sergileyebilecek ve katkılarda bulunabilecek kesimlerin varlığı göz ardı edilmemelidir. Üstelik AGÜ'deki yoksulluğun, başta küresel çevre ve siyasal istikrar sorunları olmak üzere gelişmiş ülkelerin çıkarlarıyla yakından ilgili unsurlarının olması, yoksulluk konusunun uluslararası gündemde de üst sıralarda yer alması için bir fırsat oluşturabilir.

Varolan düşük düzeyinde dahi, dış yardımların yoksul kesimlere daha iyi hedeflenmesi durumunda "aşırı" yoksulluğun ortadan kalkabileceği ileri sürülmektedir (White, 1996: 95). Bu bağlamda, önemli, ancak yanıtı bu aşamada çok net olarak verilemeyecek bir soru, dış yardımların siyasi ve ticari amaç ve çıkarlara yönelik bir yörüngeden hangi yollarla yoksulluk odaklı hale getirilebileceği ve bu bir kerelik aktarımlar sonucunda aşırı yoksulluktan kurtulacakların yeniden yoksulluğa düşmelerinin hangi yollarla önlenebileceği ile ilgilidir.

Yoksullukla mücadele kapsamında bu kesimde önerilen program ve politikaların azgelişmişlik çemberinin kırılabilmesi için öteden beri savunulagelen bütün gelişme politikalarıyla yakından ilişkili olduğu söylenebilir. Bir gözlemcinin, yoksulluğun en yaygın olduğu Güney Sahra ve Güney Asya ülkeleri bağlamında ileri sürdüğü gibi, "nasıl ölçülürse ölçülsün, yoksulluk o kadar yaygındır ki, yoksullukla mücadele politikaları bütün kalkınma politikalarını kapsar. Ulusal ekonomiyi kayda değer ölçülerde etkileyen bütün politikaların yoksulluk açısından da önemli sonuçları vardır." (Bardhan, 1996: 1344). Bu bağlamda, göz ardı edilmemesi gereken bir husus, yoksullukla mücadele konusunda yukarıda ana hatları çizilen doğrultuda bir dönüşüm sağlanabilmesi için, hızlı ekonomik büyüme ve dolaysız yoksullukla mücadele politikaları yanında, bu hedef

etrafında siyasal kararlılığın ve devletin, gönüllü kuruluşların ve uluslararası kuruluşların birlikte ve uyumlu hareket etmesine olanak tanıyan bir ortamın gerekli olmasıdır. Böyle bir ortamın oluşturulmasının karşısındaki engeller ve bunların aşılması için yapılması gerekenler bundan sonraki kesimde "nasıl" sorusu çerçevesinde tartışılmaktadır.

6. Nasıl Yapmalı?: Uygulamada Karşılaşılan Engeller

Özellikle son otuz yılda yoksulluk konusunda yapılan araştırmalar ve değişik ülke deneyimleri, yoksullukla mücadele için ne yapılması gerektiği konusunda geniş bir bilgi birikimi oluşturmuştur. Bu ve bundan önceki bölümde yaptığımız değerlendirmelerde ön plana çıkan önlemler ışığında, yoksullukla mücadele konusunda neler yapılması gerektiği konusunda son yarım yüzyılda çok da büyük bir mesafe katedilmediği söylenebilir. Birleşmiş Milletler'in 1948 yılında kabul ettiği İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'ndeki "Herkes, kendisinin ve ailesinin sağlığı ve refahı için yeterli yaşam düzeyi (gıda, giyim, konut, sağlık hizmetleri ve gerekli sosyal hizmetler dahil) hakkına ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık koşullarından ve kendi denetiminde olmayan tüm koşullardan kaynaklanan geçinebilme güçlükleri karşısında güvence hakkına sahiptir" ifadesi, örneğin, bugünün yoksulluk gündeminde yer alması düşünülen temel amaç ve politikaların çok büyük bir kısmını kapsamaktadır. Değişik ülke deneyimlerine ilişkin değerlendirmelerden çıkaracağımız bir temel sonuç, yoksulluğun hafifletilmesi ve zaman içinde ortadan kaldırılması için temel yaklaşımlar ve önlemler konusunda çok büyük bir belirsizlik bulunmadığı, neler yapılması gerektiğinin açıkça ortada olduğu,[17] daha zor olan sorunun bunların nasıl gerçekleştirileceği ile ilgili olmasıdır.

17 Örneğin, Hindistan'da, kırsal yoksullukla mücadele programının başarılı sonuçlar verebilmesi için tarımsal büyüme ve altyapı yatırımlarının artırılmasını, yoksullara sübvansiyonlu gıda sağlanmasını ve enflasyon ve nüfus artışlarını düşürülmesini birlikte amaçlayan bir "paket"ten oluşması gerektiği öne sürülmüştür (Ninan, 1994: 1544).

"Nasıl yapmalı" sorusu, bu konuda karşılaşılan temel engellerle birlikte birkaç ana başlık altında tartışılabilir.

i) AGÜ'de, yoksullukla mücadele konusunda karşılaşılan en büyük engellerden birisi, işbaşındaki yönetimlerin ve genel kamuoyunun konuya karşı süregelen duyarsızlığıdır. Başta Hindistan olmak üzere, az sayıda ülke bir kenara bırakıldığında, birçok AGÜ'de yoksulluk konusuna ilginin daha çok uluslararası finans ve yardım kuruluşlarından ve bir ölçüde de yerel gönüllü kuruluşlardan kaynaklandığı görülmektedir. Yoksulluk konusuna karşı duyarlılık ve yoksullukla mücadele politikalarının başarısı açısından gelişmiş ülkeler arasında dahi önemli farklılıklar olduğu ve örneğin, başarılı örnekler olarak gösterilen İskandinav ülkeleriyle Almanya'nın, ABD ve İngiltere'yle iki ayrı uçta yer aldıkları görülmektedir (Lister, 1992).

Yoksullukla mücadelenin başarılı olabilmesinin birinci koşulu, bu konunun toplumsal gündemin üst sıralarına çıkabilmesi ve öncelikli bir toplumsal hedef olabilmesidir.[18] Bunun için, değişik kesimlerin etkinliklerini, yoksulların refahına somut ve doğrudan katkıları yanında, yoksulluk konusunun gündeme gelmesi ve önemsenmesindeki katkıları açısından da değerlendirmek gerekir. Örneğin, Zambiya'da Katolik Kilisesi, bu tür bir işlev üstlenmiş ve Temmuz 1993'de yayımlanan "Yoksulların Sesine Kulak Verin" başlıklı gazete ilanı yoluyla, hükümetlere karşı otonomisi yüksek ve hükümetlerin tepkisinden çekinmeyecek kuruluşların bu konuda etkili katkılarda bulunabileceğini göstermiştir (Burnell, 1995: 685).

Yasal düzlemde de, devletin temel amaçlarını ve niteliğini belirleyen anayasal hükümler, uygulamaya yeterince yansımasa da, yoksullukla mücadele yanlısı bir kamuoyunun oluşmasına katkıda bulunabilir. Örneğin, Hindistan Anayasası'nın devleti "sosyal, ekonomik ve siyasal adaletin, ulusal yaşamın bütün kurumları için geçerli olduğu bir sosyal düzeni güvence

18 Başka bir vesileyle de dile getirdiğim gibi (Şenses, 1997a: 52), bu öneri, yangın anında ilk başta yapılması gerekenin "yangın var diye bağırmak" olduğunu bildiren "yangın durumunda yapılacakları" sıralayan afişleri çağrıştırmaktadır.

altına almakla yükümlü" kılması (Ward, 1996: 374), yoksulluğun toplumsal gündemin ilk sıralarındaki yerini korumasına katkıda bulunmuş olabilir.

Yoksullukla mücadele politikalarını biçimlendiren ve toplumsal gündemdeki yerini belirleyen temel unsur, yoksulların kendilerinin ve genel kamuoyunun yoksulluğun nedenlerine ilişkin gözlem ve değerlendirmeleridir. Toplumların yoksulluğa karşı temel yaklaşımının, kökenleri derin tarihsel ve kültürel izler taşıyan birçok unsur tarafından biçimlendirildiği söylenebilir. Yoksulluğun nedenlerinin "sosyal ve ekonomik düzen" yerine, ağırlıkla yoksulların kendi kişisel özellikleriyle ve/veya "kader"leriyle ilişkilendirildiği durumlarda (Bryanttokalau, 1995: 113) yoksulluk konusunun geri planda kalması beklenebilir. Örneğin, "manevî derinliği" maddi birikimden üstün tutan, hatta ikisinin çeliştiğini vazeden, yoksulluğu "insanların iradesini ve iman gücünü sınamak için Tanrı tarafından bahşedilen bir durum" ve yoksulların yaşam sürelerince değiştiremeyecekleri bir "alın yazısı" olarak gören dinî yaklaşımlar (Ward, 1996: 367), yoksullukla mücadele yanlısı bir kamuoyu oluşturulmasını güçleştirebilir. Öte yandan, çeşitli dinlerin yoksullar için yardım çağrısı yapması, aksi yönde etkili olabilir ve yoksulluğa karşı toplumsal duyarlılığın artmasını kolaylaştırabilir.

Bir ülkedeki yoksulluğun boyutları yanında, yoksulluk profili de yoksulluk konusuna toplumsal duyarlılığın önemli bir belirleyicisidir. Örneğin, yoksulluğun çocuklar ve özürlüler üzerinde yoğunlaşması bu duyarlılığın artmasına neden olabilir. Bunun gibi, yapısal uyum sürecinde işini kaybeden "yeni" yoksullar daha örgütlü bir kesimden geldikleri için kendi girişimleriyle seslerini daha fazla duyurarak yoksulluğun toplumsal gündemdeki yerinin yükselmesini sağlayabilirler. Öte yandan, ABD'de olduğu gibi, yoksulluk profilinin "çalışan" yoksullardan işgücü piyasası dışındaki kesimlere doğru kayması, "hak etmeyen" yoksul kavramının yaygınlaşmasına ve yoksulluğun toplumsal gündemde gerilemesine yol açabilir.

Yoksulluk konusuna toplumsal duyarlılık derecesinin ekonomik koşullardaki değişikliklerden de etkilendiği söylenebi-

lir. Ancak bu ilişkinin yönünü önceden kestirmek güçtür. Bu duyarlılık, birçok durumda olduğu gibi, ekonominin daralma dönemlerinde, yoksulluk oranının yükselmesine koşut bir gelişme gösterebileceği gibi, genişleme dönemlerinde de, ekonominin yoksul kesimlere yardım kapasitesindeki artışa koşut olarak artabilir.

Yoksullar yanlısı bir bakış açısının toplumda kendiliğinden yaygınlaşması beklenemez. Kapitalizmin ilk yıllarından bu yana yaşanan sosyal tarih, bu konudaki atılımların örgütlü ve çetin mücadeleler yoluyla gerçekleştirilebildiğini göstermektedir. Sosyal ve ekonomik sorunların derinleşmesinin ve bunun sonucunda gelişen sosyal ve siyasal hareketliliğin ve örgütlü mücadelenin toplumsal duyarlılığı artırmada en önemli rolü oynadığı görülmektedir.

Yoksulluk konusunun toplumsal gündemde yükselmesini sağlayabilecek önemli bir unsur, yoksulluğun derinleşmesi ve artan tepkilerin de katkısıyla diğer toplum kesimleri tarafından da açıkça görünür hale gelmesi olabilir. Bunun örnekleri arasında, Kuzey Amerika ve Batı Avrupa ülkelerinde refah devleti yönündeki ilk ve kapsamlı adımların Büyük Dünya Bunalımı'nın, geniş toplum kesimlerinin refahı üzerindeki derin olumsuz etkilerini hafifletebilmek amacıyla, 1930'lu yıllarda atılmaya başlaması, ABD'de 1960'lı yıllarda uygulamaya konan en kapsamlı yoksullukla mücadele programlarının, siyah Amerikalıların haklarını savunmak amacıyla bu dönemde yükselen medenî haklar hareketiyle örtüşmesi[19] ve Bangladeş'teki Gramean Bankası uygulamasının 1973/74 döneminde bu ülkede yaşanan kıtlığın hemen ardından gündeme gelmesi sayılabilir. Refah devletinin temel unsurları olarak fırsat eşitliğinin ve kitlesel parasız eğitimin yaygınlaşma ve giderek gündemden düşme süreçleri de güçlü sosyal demokrat ve komünist partilerin ve sendikaların toplumsal gündemi belirleme gücündeki iniş ve çıkışlara koşut bir gelişme göstermiştir. Birleşik Krallık'ta eğitimde fırsat eşitliğinin toplumsal gündemin

19 Mead (1995: 5), bu dönemde yükselen kadın (feminist) hareketinin de, bir ölçüde, bu kapsamda değerlendirilebileceğini öne sürmektedir.

en üstüne yerleşmesi, örneğin, güçlü bir işçi hareketinin varlığıyla ilişkilendirilmektedir (Boron ve Torres, 1996: 110).

Nasıl ekonomik krizin derinleşmesi ekonomi politikalarında köklü değişikliklerin yolunu açıyorsa, bölüşüm sorunlarının derinleşmesi ve hatta krize dönüşmesi de bu alanda önemli adımların atılmasına zemin hazırlamaktadır. Bu açıdan bakıldığında, neoliberal politikalar sonucunda birçok yerde kutuplaşma boyutlarına varan gelir ve servet dağılımı eşitsizliklerinin yoksulluğun ulusal ve uluslararası gündemde önemli bir yer tutması için uygun bir ortam oluşturduğu söylenebilir.

Güney Asya ülkeleri üzerine yapılan kimi çalışmalar, büyümenin yararlarının yoksul kesimlere yeterince ulaşamamasını, yoksulların siyasal alanda etkisiz kalmış olmalarıyla ilişkilendirmekte ve yoksulların sosyal ve siyasal alanlarda harekete geçmelerini bir çözüm yolu olarak önermektedir. Yakın bir geçmişte, Sri Lanka'da yaşananlar bu konuda önemli bir örnek oluşturmaktadır (Shaikh ve Sirivardana, 1996: 208-10). Yapısal uyum politikalarının tüketici fiyatlarının hızla artması, reel ücretlerin düşmesi, gelir dağılımının hızla bozulması ve yoksulluğun artması gibi olumsuz etkileri karşısında, 1987-89 döneminde, gençlik önderliğinde, ülkenin kuzey ve güney bölgelerinde iki ayrı ayaklanma hareketi başladı. Ayaklanmaların doruk noktasında hükümet, yoksulluğun hafifletilmesi için konut, sağlık ve tarımsal gelişme konularına öncelik veren bir ulusal program uygulamaya koydu. Program, yoksulların kendi aralarında örgütlenmesini özendirdi ve her aşamada katılımcı bir yaklaşım sergiledi. Yoksullar, topluluk düzeyinde yapılan açık toplantılarda kararlaştırılan kıstaslar çerçevesinde belirlenmeye başladı. Bu kıstaslar arasında, sahip olunan toprak, hayvan, ağaç vb. varlıklar ve diğer "görünen" yoksulluk göstergeleri yer aldı. Başta gıda olmak üzere, temel ihtiyaçların karşılanması için yoksullara, kooperatifler yoluyla doğrudan yardım yapılmasını ve yatırımların özendirilmesi için de, ticarî bankalar tarafından kredi tahsisini amaçlayan bu program, kısa sürede yoksulluğun azaltılmasında önemli başarılar sağladı. Öte yandan, ayaklanmanın sona ermesinden kısa bir süre son-

ra, programın, temel amaçlarıyla birlikte gündemden düşmüş olması, yoksulluğa karşı ilginin ve siyasal kararlılığın uyandırılmasının ve sürdürülmesinin önünde ciddi ve çetin engeller bulunduğunu göstermektedir.

Gelişmiş ülkelerin tarihsel deneyimi de, yoksullukla mücadele konusunun toplumsal gündemde ilk sıralara yükselmesinin, bir ölçüde, hâkim sınıfların tavrına ve bunun da belirli koşulların yerine gelmesine bağlı olduğunu göstermektedir. Hâkim siyasal güçlerin yoksulluğun azaltılmasından yana bir tavır alabilmelerinin, yoksulların yaşam koşullarının, suç işleme oranındaki artış, ayaklanma ve salgın hastalıklar yoluyla, hâkim sınıfların refahını olumsuz yönde etkilemeye başlaması ve demokratik yönetimlerde yoksulların aynı zamanda birer seçmen olmalarıyla ilgili olduğu söylenebilir (Toye ve Jackson, 1996: 57). Yoksulluk konusuna hâkim sınıflar yönünden bakıldığında, servet ve gelir dağılımı ve bu kesimlerin israfa varabilen tüketimleri ön plana çıkmaktadır. Böyle bir ortamda, yoksulluğa duyarlı bir gündem oluşturulabilmesi, kısa dönemde hâkim sınıfların yardımseverliğine ve kitlesel yoksulluğun bu kesimlerin günlük yaşamını tehdit etme derecesine, orta ve uzun dönemde ise yoksulların ve onlarla ittifak halindeki kesimlerin varolan siyasal karar süreçlerini etkilemek amacıyla örgütlenme derecesine bağlı olacaktır (Oyen, 1992: 622). Bu çerçevede sivil toplum kuruluşları ve dinî topluluklar da, yoksulluk konusunun toplumsal gündemde yer tutmasına katkıda bulunabilir.

ii) Yoksul kesimlerin yoksullukla mücadele politikalarının tasarımına ve uygulamasına katılımı, bu politikaların başarısının temel önkoşullarından birisi olarak ön plana çıkmaktadır. Bu yolla, yoksulluğa yol açan unsurların ve yoksulların ihtiyaçlarının daha iyi belirleneceği, politikaları uygulayanlarla yoksullar arasındaki iletişimin artacağı, projelerin yoksulların gereksinimlerine daha uygun tasarlanabileceği, yetkilerin merkezden, yerel koşullar hakkında daha bilgili olanlara doğru kayacağı ileri sürülmektedir. Bunun gibi, uygulama sürecinde de,

yoksulların daha iyi temsil edilmeleri, şeffaflığın artması ve belki de en önemlisi, yoksulların kendi gelecekleri konusunda doğrudan söz sahibi olarak yoksullukla mücadele ve daha geniş anlamda, gelişme sürecinin "nesnesi" olmaktan çıkıp bu sürecin "öznesi" durumuna gelmesi beklenmektedir (Echeverrigent, 1992).

Gelişme yazını, ağızlarda pelesenk olduktan sonra unutulan kavramlarla doludur. Katılımcılık da bu tür bir kavram olmaya aday görünmektedir. İlk bakışta çok anlamlı ve pürüzsüz gözüken katılımcılık hedefinin de, temel gelişme konularının hemen hepsi gibi, çeşitli engellerle karşı karşıya kalması olasıdır. Yoksulların katılımındaki artış, siyasal anlamda eşitliği de içeren daha eşitlikçi bir ekonomik düzen kurmaya yönelik önlemlerle desteklenmediği sürece, "ekonomik kaynaklar üzerinde denetime sahip" sosyal seçkinlerin gücünü, azaltmak bir yana, daha da artırabilir. Örneğin, tarım işçilerinin kredi ve istihdam olanaklarına erişebilmek için başvurularını çoğu kez bu seçkinlerin aracılığıyla yapmak zorunda kalmaları, seçkinlerin siyasal gücünün daha da artmasına yol açabilir. Topraksız köylüler ve ücretli tarım işçileri ile bu güç odakları arasındaki üretim araçlarının mülkiyetinden ve beşeri sermaye ve krediye erişim farklılıklarından kaynaklanan temel çelişki sürdüğü müddetçe işçiler ve köylüler lehine sağlanacak bir siyasal dönüşüm dahi istenen sonuçları vermeyebilir.

Bu noktada bir diğer önemli etken, yoksulların çıkarlarını savunması beklenen siyasal partilerin ve sivil toplum kuruluşlarının bu amaçtan farklı etkenlerle hareket edebilmeleri, yoksullukla mücadele programlarının uygulamasında, özellikle istihdam olanaklarının dağıtımında, projelerin yer seçiminde, ilişkilerin kolaylıkla patronaj ilişkisine dönüşebilmesi, yolsuzlukların artması ve yoksullara yönelik amaçların kolaylıkla rafa kaldırılabilmesidir. Hindistan'da Komünist Partisi'ne katılımların dahi, ideolojik etkenlerden çok, parti üyeliğinin getirdiği güç ve olanaklar nedeniyle artması, bu konudaki engellerin ne kadar çetin olduğunu göstermektedir (Echeverrigent, 1992: 1412-14).

Hindistan'da, Batı Bengal'de, Ulusal Kırsal İstihdam Programı uygulamasında hükümet, tüm yetkilerini seçilmiş yerel idarî meclislere devretmiş, seçimler sonucunda Komünist Partisi'nin iş başına gelmesi, temsilciler arasında toprak sahiplerinin ve iş adamlarının oranının azalmasına ve memur ve öğretmenlerin sayısının artmasına yol açmış, ancak yoksulların siyasal açıdan güçlenmesi sağlanamamıştır.[20]

Siyasal rekabetin yolsuzluklar ve siyasal patronaj etkilerinin azaltılmasında etkili olabileceği ve Çin ve Sovyetler Birliği'nde Komünist Partileri'nin bu tür bir rekabetten yararlanamadıkları için ideolojik kararlılıklarını kaybettikleri ileri sürülmektedir (Echeverrigent, 1992: 1414-16). Öte yandan, Batı Bengal deneyiminin, yerel düzeyde sağlanan siyasal katılımcılığa, Komunist Partisi'nin işbaşında olmasına ve rekabetçi siyasal ortama karşın istenen sonuçları vermemiş olması dikkat çekici bir noktadır (Echeverrigent, 1992: 1411-14).

iii) Yoksullukla mücadele, uluslararası, ulusal ve yerel düzeylerde çok sayıda farklı kuruluşun etkinlik gösterdiği bir alandır. Bu kuruluşlar arasında örgütlenme biçimleri, temel yaklaşımları ve beklentileri açısından önemli farklılıklar olabilir ve aralarındaki uyumsuzluklar zaman zaman gerilim boyutlarına ulaşabilir ve uygulama sonuçlarını olumsuz yönde etkileyebilir. Örneğin, 1980'li yılların ortasında, artan yoksulluk karşısında Hollanda ve İngiltere'de yerel yönetimlerin, yoksullukla mücadele konusunda daha etkili bir rol oynamaya başlaması bunlarla merkezi yönetimler arasında gerilimin artmasına yol açmıştır (Room, 1990: 106). Başta IMF ve Dünya Bankası olmak üzere, uluslararası finans kuruluşlarının ulusal devletlerin ekonomi politikaları açısından getirdikleri kısıtlamalar da, diğer alanlarda olduğu gibi, ulusal düzeyde bu kuruluşların öngördüğünden farklı yoksullukla mücadele politikaları uygulanabilmesinin önünde önemli bir engel oluşturabilir.

20 Bu sonuçta, yoksulların, diğer eksiklikleri yanında, eğitim düzeylerinin düşük olması da belirleyici bir rol oynamıştır. Örneğin, tarımsal işçilerin % 80'i okuryazar değildi (Echeverrigent, 1992: 1411).

Yoksullukla mücadele alanında etkinlik gösteren uluslararası, ulusal ve yerel düzeydeki değişik yardım kuruluşlarının amaç ve yöntem farklılıklarından kaynaklanan çatışmaları en aza indirmek ve aralarında eşuyum sağlamak, kolay olmamakla birlikte gereklidir.

Yoksullukla mücadele kapsamında eğitim, sağlık gibi kimi hizmetler bireyleri, konut gibi bazıları hanehalklarını, sosyal hizmetler vb. gibi bazıları ise toplulukları hedef birim olarak belirlemiş olabilir. Bunun gibi, değişik bilim dallarının, yardım kuruluşlarının ve hatta devletin değişik organlarının yoksulluğa ilişkin ilgi alanları arasında önemli farklılıklar görülmektedir. Örneğin, yardım kuruluşlarından bazıları konut ve ulaşım, bazıları da sağlık ve eğitim alanında etkili olabilir. Bu açıdan da, yoksulluğa ilişkin bütün birimlerin güçlerini birleştirerek uyumlu bir çalışma programı çerçevesinde yoksulluk üzerinde odaklanmaları önem kazanmaktadır. Yoksullukla mücadele için geliştirilen projelerin genel gelişme stratejisiyle bütünleştirilmesi, sektörel yatırım önceliklerinin iyi saptanması ve istihdam katkısı ve yer seçimi gibi konulara özen gösterilmesi önem kazanmaktadır (Rao, 1992: 2603). Tek tek çabaların katkısını yadsımadan, yoksullukla mücadele konusunda da ölçek ekonomilerinin ve dışsallıkların katkısı azami ölçülerde içerilmeye çalışılmalıdır. Bugünkü neoliberal bombardıman yasak saysa da, bunun gerçekleştirilebilmesi için katılımcı ve esnek bir planlama yaklaşımının benimsenmesi konusunda önyargılı davranılmamalıdır.

Yine toplumun gelişmişlik düzeyinin ve kültürel yapısının bir yansıması olarak, yoksullukla mücadelenin, aile içi ve toplumsal dayanışma alışkanlıklarının yaygın olduğu ülkelerde daha çok özel kesimin, örgütlü hareket etme geleneklerinin köklü olduğu ülkelerde sivil toplum kuruluşlarının, bunların etkili olmadığı yerlerde ise daha çok devletin ilgi alanı içinde olması, diğer bazı ülkelerde de bunların bir bileşiminden oluşması beklenebilir. Avrupa Birliği ülkeleri içinde bile, işsizlik sigortasının İtalya, Yunanistan ve Portekiz'de diğer ülkelere kıyasla daha yavaş gelişmiş olması, aile içi ve akraba/eş-dost ara-

sı dayanışmanın bu ülkelerde daha yoğun olmasıyla ilişkilendirilebilir. Fransa'daki uygulamada da, öncelik sıralamasında kadın ve çocukların arka planda tutulması bu bağlamda yine aile desteğinden medet umulduğunun bir işareti olarak alınabilir (Room, 1990: 84).

iv) Değişik kesimlerin ve bu arada yoksulların örgütlenebilmelerini ve seslerini etkili biçimde duyurmalarını sağlayacak bir demokratikleşme süreci, siyasal düzlemde, en başta neoliberal politikaların bu kesimler üzerindeki olumsuz etkilerinin dizginlenebilmesinin ve etkili bir yoksullukla mücadele programının oluşturulabilmesinin en temel önkoşuludur.[21] Bunun gerçekleşmesi ise, ülkelerin bu yönde geçmişte katettiği mesafe ve kazandığı deneyimlere göre değişmekle birlikte, birçok AGÜ için kısa dönemde zayıf bir olasılık olarak görülmektedir.

1980'li yıllarda bir yazarın, "Zambiya nüfusunun büyük kısmı kentsel ve kırsal yoksullardan oluşuyor ama kimse onların sözcülüğünü yapmıyor" yolundaki gözlemi (Burnell, 1995: 677), bu tür örgütlenmelerin özellikle kısıtlı olduğu görece kapalı siyasal rejimler için bu görüşümüzü desteklemektedir.

Görece daha açık siyasal rejimlerde de, benzer bir biçimde, yoksulların durumlarının siyasal gündemin büyük ölçüde dışında kalması, daha ayrıntılı bir siyasal analiz gerektirmektedir. Örneğin, Türkiye'de yoksulluğa karşı ilginin, son yıllardaki belirgin artışa karşın, büyük ölçüde az sayıdaki gönüllü kuruluşla sınırlı kaldığı, bunun ötesinde yoksulların siyasal nitelikte dernekleşme çabalarının yok denecek kadar az olduğu görülmektedir. Siyasal partilerin de, yoksulluk konusunda söylem düzeyinde kalan etkinlikleri bir yana bırakılacak olursa, bu konuda henüz kapsamlı bir görüş oluşturamadıkları ve etkinliklerinin büyük ölçüde seçim öncesinde yoksul kesimlere dağıtılan "yardım paketleri"yle sınırlı kaldığı görülmektedir. Siyasal düzlemde tek önemli istisnanın dinî unsurları vurgula-

21 UNDP (2001: 10), son on yılda çok sayıda ülkenin askeri veya tek parti yönetimlerine son verdiğine işaret etmektedir.

yan bir siyasal partinin, özellikle yerel düzeyde yoksulluğu ön plana çıkaran ve "oy"a da dönüşen etkinlikleri olduğu söylenebilir.

Örgütlü tarım, sanayi ve hatta esnaf kesimlerinin, bu kesimler dışında kalan yoksullara kıyasla çıkarlarını savunma konusunda çok daha başarılı oldukları gözlenmektedir. Bunun gibi, işçi sendikalarının hareket alanlarının kısıtlandığı dönemlerin, mücadelelerini özgürlük ortamında sürdürebildikleri dönemlere kıyasla, ücretlerin ve bütünüyle işçi haklarının gerilediği dönemler olması örgütlü mücadelenin bu kesim için de önemli olduğunu göstermektedir.

Öte yandan, yoksulların tektürel bir kitle olmaması, etkili ve kendi içinde uyumlu olarak örgütlenmeleri önünde önemli bir engel oluşturmaktadır. Bunun gibi, "seçilmiş temsilcilerin seçmenlerine karşı sorumlu hissetmedikleri", onlara karşı hesap verebilir konumda olmadıkları, saydam olmayan siyasal süreçler, "adları demokrasi de olsa" yoksulluğun azaltılması için uygun bir ortam oluşturamaz. Bu nedenle, "Nasıl" sorusunun yanıtı, sonunda yoksulların kendi çıkarları doğrultusunda, kitlesel olarak, siyasal örgütlenme kapasitelerinde aranmalıdır.

Yoksulluğa karşı ilginin seçim dönemleriyle sınırlı kalmaması için de siyasal örgütlenme çok büyük öneme sahiptir. Bu nedenle, yoksulların örgütlenerek yoksullukla mücadele önlemlerinin her aşamasında söz sahibi olmaları, karar süreçlerine etkili biçimde katılabilmeleri ve bir baskı grubu oluşturarak pazarlık güçlerini artırmaları (Islam, 1992: 126) yoksulluk konusuna siyasal desteğin artması açısından da önemlidir. Siyasal bazda etkili bir örgütlenme olmadan yoksulluğun azaltılması, ne zaman gerçekleşeceği belli olmayan ekonomik gelişmenin sonrasına ertelenen ve söylem düzeyinde sürekli gündem maddesi olmaktan öteye geçemeyen bir hedef olarak kalacaktır.

Bu bağlamda, yaşam düzeyinin yükseltilmesi yanında, servetin eşitlikçi bir biçimde dağılımı, kitlelerin karar süreçlerine

etkin katılımı ve ulusal bütünleşme gibi sosyal, siyasal ve ekonomik amaçları aynı kapsamda vurgulayan bütünleştirilmiş sosyal politika yaklaşımı uygun bir çerçeve oluşturmaktadır.[22]

Özel durum ve koşulların bir yansıması olarak ülkeler arasında çeşitlilik gösterse de, sosyal politika yaklaşımı, temelde, temel insan hakları ve değişik kesimler arasındaki siyasal çıkar farklılıklarını ve çatışmalarını göz ardı etmeden geniş bir bakış açısıyla, gelişmeyi eşitlikçi toplumla özdeşleştirip, bu bağlamda gelir gibi ekonomik göstergelerin ötesinde cinsiyet, etnisite, ve ırk bazında eşitliği, istihdamın artırılması, toplumsal uyum ve birliktelik gibi amaçları ön plana çıkarmaktadır. Bu çerçevede, gelir farklılıkları, bütün ayrımcılık nedenleri, mutlak ve göreli yoksulluk standartları ve servet dağılımı birlikte ele alınarak yoksulluk, sadece ekonomik açıdan değil, bütün unsurlarıyla ve yoksulluğa yol açan temel süreçlerle birlikte aynı kapsamda incelenmiş olmaktadır.

Bu süreç içinde, yoksulların, yoksullara yardım amacıyla kurulan bankalar, kooperatifler ve diğer sivil toplum kuruluşları aracılığıyla, sosyal ve siyasal alanda güçlendirilmeleri amaçlanmaktadır. Temel ihtiyaçların karşılanmasının söylem düzeyinde kalmayarak bir hak olarak benimsenmesi ve kaynak dağılımının yoksullara doğru yönlendirilmesi, kendi hesabına çalışma ve diğer istihdam olanaklarının artırılması ve bu yolla yoksul kesimlerin ekonomik, sosyal ve siyasal yaşama daha etkin biçimde katılımının sağlanması ve sosyal kutuplaşmanın ve yoksulluğun, zaman içinde, kendi kendini üretme yollarının tıkanması öngörülmektedir (Shaikh ve Sirivardana, 1996: 211).

22 Ayrıntı için bkz. Moser (1995) ve Friedman (1996).

SEKİZİNCİ BÖLÜM

ÖZET VE SONUÇ

Yoksulluk konusuna karşı artan ilgi ve buna koşut olarak sayısı ve niteliği gözle görülür biçimde artan yoksulluk araştırmalarının, bakış açılarına göre, ülke ve ülke grupları ve ülkeler içinde yer alan değişik bölgeler, topluluklar, hanehalkları ve hatta hanehalkları içindeki bireyler üzerinde odaklanarak yoksulluğun boyutları, türleri, profili, nedenleri ve yoksullukla mücadele yöntemlerine ilişkin bilgi birikimini önemli ölçüde artırdığı açıkça görülmektedir.

Yoksulluğun, hemen her aşamada, özellikle tanımı, ölçümü, nedenleri ve yoksullukla mücadele amacıyla uygulanacak politikalar açısından tartışmalı bir konu olduğu ve bugünkü tartışmaların, geçmişte de, özellikle yoksulluğun nedenleri ve yoksulluğa karşı geliştirilen politikalar bağlamında yaşandığı ve geçmişten önemli izlerin bugüne taşınmış olduğu anlaşılmaktadır.

Yoksulluk araştırmaları, bir yandan çok boyutlu ve karmaşık bir konuyla karşı karşıya olduğumuzu gösterirken, diğer yandan özellikle ölçüm üzerinde odaklanan birçok araştırmanın, yoksulluğu, gelir veya tüketim harcamaları gibi tek bir değişkenle ilişkilendirme ve aşırı basitleştirme eğilimi içinde olduğu görülmektedir. Yoksulluğun generik (genel) bir kavram olarak kavramsallaştırılmasının sakıncalarına karşın, özellikle ankete

dayalı yoksulluk çalışmalarının birçoğunda yoksullar, farklılaştırılmamış bir bütün olarak incelenmektedir. Daha kapsamlı yaklaşımlar ise, değişken sayısının artırılmasını gerekli kılmakta ve veri kısıtlarının had safhaya ulaştığı bir konuda araştırmacıları, bunlara ek olarak nicelleştirilmeye elverişli olmayan değişkenlerin yarattığı sorunlarla karşı karşıya bırakmaktadır.

Yoksulluk konusu, sanayileşmiş ve gelişmekte olan ülkeler ve aynı ülke içindeki değişik kesimler (örneğin, kentsel/kırsal yerleşim yerleri) için, çoğu kez, ayrı ayrı ele alınmaktadır. Bu çalışma, yoksulluğu bir bütün olarak değerlendirerek yoksulluğun, ulaştığı boyutlar açısından önemli farklılıklar göstermesine karşın, yoksulluğa yol açan süreçler ve yoksulluk profili gibi kimi temel konular açısından değişik yerlerde önemli benzerlikler gösterdiğine dikkat çekmiş ve tarihsel bir bakış açısından da yoksulluğun sistemik nedenlerini ön plana çıkarma çabası içinde olmuştur.

İthal ikamesine dayalı müdahaleci büyüme modelinin, son yirmi yılda, hemen hemen bütün azgelişmiş ülkelerde terk edilerek yerini, uluslararası kuruluşların önderliğinde, neoliberal politikalara bıraktığı bir süreç yaşanmaktadır. Yoksulluk ve daha geniş anlamda bölüşüm sorunlarının çözümünde de bu yeni modelin, eskisine kıyasla, daha iyi sonuçlar vereceği yaygın bir beklentidir. Bu beklenti, yoksulluk konusunun, başta Dünya Bankası olmak üzere, uluslararası kuruluşların gündeminde ön plana çıkmasıyla daha da artmıştır.

Öte yandan, son otuz yıllık deneyim, Bretton Woods Kuruluşları'nın yoksulluk konusuna karşı ilgisinin, söylem düzeyinde güçlü, ancak zaman içinde iniş çıkışlar gösteren ve büyük ölçüde gelişmiş ülke çıkarlarına bağlı kalan göstermelik ve yüzeysel bir ilgi olduğu izlenimi vermektedir. Yoksulluk sorununa karşı son yıllarda artan uluslararası ilgiye karşın, bugüne kadarki gelişmeler, dış yardımların da bu konuda önemli bir rol oynamadığına işaret etmektedir. Birleşmiş Milletler çatısı altında yer alan bir kuruluş, son on yılda yoksulluğun azaltılmasına ilişkin uluslararası çabaların azaldığına, bu konuda sağlanan başarının önceki yirmi yılla kıyaslanamayacak kadar düşük

kaldığına, Birleşmiş Milletler'in Milenyum Zirvesi'nde benimsenen yoksulluğun 2015 yılına kadar yarıya indirilme hedefinin tutturulamayacağının da şimdiden ortaya çıktığına ve kırsal yoksulluğun azaltılması hedeflerinin, özellikle Güney Sahra ülkeleri için, çok altında kalındığına dikkat çekmektedir.[1]

Özellikle son yirmi yıl, AGÜ'nün dünya kapitalist sistemiyle eklemlenme sürecinin hızlandığı ve aynı zamanda yoksulluğun birçok ülkede arttığı bir dönem oldu. Bretton Woods Kuruluşları'nın güdümünde birçok gelişmekte olan ülkede uygulanan ekonomi politikaları, uluslararası düzeydeki yeni örgütlenmeler ve anlaşmaların da katkısıyla, bu süreci hızlandırdı ve bu ülkelerin dünya işbölümü içindeki yerlerinin mevcut karşılaştırmalı üstünlükleriyle sınırlandırılmasında önemli bir rol oynadı. AGÜ'deki neoliberal dönüşümün de katkısıyla hızlanan küreselleşme, ancak ortaya çıkan yeni fırsatlardan yararlanabilecek konumdakileri ödüllendiren bir süreç görünümü sergiledi ve ulusal ve uluslararası düzeylerde varolan eşitsizliklerin artarak sürüp gitmesi anlamına geldi. Yoksulluğun değişik ülke ve ülke gruplarında gösterdiği temel eğilimler, bu sürecin yoksulluk gibi temel bir sorunun üstesinden gelmekte başarısız olduğunu gösterdi.

Neoliberal politikaların yaygın bir biçimde uygulamaya konmasından bu yana uzunca bir süre geçmiş olmasına karşın, ortaya çıkan resim, beklentilerin aksine, dünyadaki eşitsizliklerin ve yoksulluğun birçok yerde giderek arttığını göstermektedir. Sanayileşmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasındaki farkın son kırk yılda, özellikle bazı ülke grupları için, gerek göreli ve gerekse mutlak anlamda giderek açıldığı görülmektedir.[2] Dünya nüfusunun % 82'sini oluşturan 77 ülke için yapılan bir çalışma-

1 Uluslararası Tarımsal Gelişme Fonu'nun (Ifad) bu raporuna ilişkin ayrıntı için bkz. *The Economist* 6-12 Ocak, 2001.

2 1960 yılında, AGÜ'de kişi başına milli gelir, Latin Amerika ve Karayipler'de yüksek gelirli ülkelerin ortlamasının 1/2'si ile 1/3'ü, diğer gelişmekte olan ülkelerde ise 1/9'u ile 1/10'u arasında değişirken bu fark, Doğu Asya ve Pasifik bölgesinde önemli ölçüde kapanarak 1/5'e yükselirken, Güney Sahra ülkeleri için giderek açılarak 1/18'e düşmüş, diğer AGÜ'de ise eski düzeyini büyük ölçüde korumuştur (UNDP, 2001).

da, 1950'li yıllarla 1990'lı yılllar arasında, gelir eşitsizliklerinin 16 ülkede azaldığı, 16 ülkede belirgin bir eğilim göstermediği, birçoğu Doğu Avrupa ve Bağımsız Milletler Topluluğu ülkesi olmak üzere 45 ülkede ise arttığı sonucuna varılmıştır.

OECD ülkelerine ilişkin veriler de, bu ülkelerde gelir dağılımının 1970'li yıllarda iyileştikten sonra, son yirmi yılda bozulma eğilimi içine girdiğini göstermektedir. Ülkelerin gelir eşitsizlik düzeyleri arasında da büyük farklılıklar bulunmaktadır. Bir gelir eşitsizlik ölçütü olarak Gini katsayısı, ülkeler arasında Slovakya'da 0.20'den Nikaragua'da 0.60'a uzanan geniş bir aralık içinde büyük bir farklılık göstermektedir. 1993 yılında, dünya nüfusunun en yoksul % 10'luk kesimini oluşturan insanların gelirinin en yüksek gelirli % 10'luk kesimin gelirinin sadece % 1.6'sını oluşturması, ABD nüfusunun % 10'unu oluşturan yaklaşık 25 milyon kişinin toplam gelirinin, dünya nüfusunun en yoksul % 43'lük kısmını oluşturan yaklaşık iki milyar kişinin toplam gelirini aşması, dünyadaki gelir eşitsizliklerinin ve kutuplaşmanın ulaştığı boyutları çok çarpıcı bir biçimde ortaya koymaktadır.[3]

Uluslararası yoksulluk gündeminin belirlenmesinde başat bir rol üstlenen Dünya Bankası'nın yoksullukla mücadele yaklaşımı, Bretton Woods Kuruluşları'nın diğer alanlardaki yaklaşımlarının bir uzantısı olarak ülkeler arasındaki temel farklılıkları ve kendilerine özgü koşulları büyük ölçüde göz ardı eden ve her yerde her zaman geçerli olması beklenen bir dizi önlemi içermektedir. Oysa yoksulluk, değişik yerlerde, nedenleri, boyutları, türleri ve profili açısından büyük çeşitlilik gösteren ve "bir yerden bir başka yere, bir zaman diliminden bir başka zaman dilimine, bir kişiden bir diğerine farklı anlamlar taşıyabilen, farklı nedenlerden kaynaklanabilen ve farklı çözüm yolları gerektiren"[4] karmaşık bir konudur.

Dünya Bankası'nın başını çektiği neoliberal yaklaşım, temelde, serbest piyasa modelinin yoksulluğun ortadan kaldırılma-

3 Gelir dağılımına ilişkin rakamlar UNDP (2001: 18-19) dan alınmıştır.

4 Bu konuda bkz., örneğin, Squire (1991: 181), Fields (1994: 100) ve Streeten (1994: xviii).

sıyla çelişmediği savına dayanmaktadır (Burkett, 1991: 477). Dünya Bankası'nın 1990 yılında biçimlenen yoksullukla mücadele programı, büyük ölçüde, sağlık ve eğitim alanlarında kamu harcamalarının artırılması ve yapısal uyumdan kısa dönemde zarar görenlerin zararlarının, oluşturulacak bir güvenlik şemsiyesiyle hafifletilmesini de içermekle birlikte, özünde hızlı büyümeye dayanmaktadır. Üretim araçlarının mülkiyet yapısını ve ona bağlı olarak oluşan siyasal güçler dengesini sorgulamayan bir yaklaşım benimsenerek yoksullara yardım, yeni yatırımların bir ölçüde yoksulların yararlanacağı sağlık, eğitim ve altyapı yatırımlarına kaydırılması yoluyla gerçekleştirilmek istenmektedir. Burada dikkate alınması gereken iki önemli nokta vardır. Bunlardan birincisi, büyümenin etkili bir yoksullukla mücadele programı için gerekli, ancak yeterli bir etmen olmaması ve büyümenin hızı kadar biçiminin de yoksulluğun azaltılması açısından önemli olmasıdır. İkincisi ise, bu tür bir kısmî vurgu değişikliğinin, varolan siyasal güçler dengesi karşısında sekteye uğramadan gerçekleşmesi durumunda dahi, yoksulluğun boyutları ve derecesi göz önüne alındığında yetersiz kalma olasılığıdır.

Neoliberal politikalar yoluyla mal, sermaye ve teknoloji akımları ve mali piyasalar alabildiğince serbestleşirken emeğin ülkeler arası akışkanlığına önemli sınırlar getirilmektedir. İşgücü piyasalarının esnekliği ön planda tutularak emeğin, sermayenin gücü karşısında uzun mücadeleler sonunda bugüne kadar sağlayabildiği sosyal güvenlik, asgari ücret, sendikalaşma, işsizlik sigortası, iş güvenliği gibi korunma araçlarının önemli ölçüde aşınmasına ve giderek etkisizleşmesine göz yumulmaktadır.

Özellikle son çeyrek yüzyılda yaşananlar, birçok bakımdan geçmişin bir izdüşümü olarak değerlendirilebilir. Büyümenin yararlarının yoksul kesimlere ulaşacağı beklentisiyle, hızlı büyümenin, 17. yüzyıldan bu yana, yoksulluğun azaltılmasına yönelik yaklaşımların ana unsurunu oluşturduğu görülmektedir.[5]

5 John Locke'un bu yöndeki değerlendirmeleri için bkz. Ashcraft (1993: 507).

19. yüzyılın başlarında ivme kazanan sanayileşme, son yıllardaki hızlı ekonomik dönüşümün üretim yapılarında ve bileşiminde yarattığı büyük değişikliklere benzer biçimde, çalışan kesimlerin yaşam koşullarında köklü değişiklikler meydana getirdi. Kendi dışlarında gelişen olaylar karşısında yoksulluğa itilen kitlelere yapılacak yardımların, yoksulların çalışma şevkini kıracağı ve yardımların yükünün kamu kesimi yerine, özel yardım kurumları tarafından üstlenilmesi gerektiği ileri sürüldü.[6] Buna çok benzer bir biçimde, bugün de, neoliberal politikalar çerçevesinde giderek serbestleşen uluslararası mal, sermaye ve teknoloji hareketlerinin üretim biçim ve bileşimi üzerinde yarattığı değişiklikler sonucunda yaygınlaşan yoksulluk karşısında, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde refah devleti kapsamında, çalışan kesimlere sağlanan desteklerin birbiri ardından ortadan kaldırıldığı bir süreç yaşanmaktadır. Yoksullukla mücadele için ise, büyük ölçüde, sonuçları yoksullar açısından belirsiz, serbest piyasa ağırlıklı bir büyüme sürecinden ve başını hanehalklarının kendilerinin ve sivil toplum kuruluşlarının çekmesi beklenen özel yardım kanallarından medet umulmaktadır. Oysa, yer yer dinî unsurlar da taşıyan bu tür enformel yardım yollarının hızlı kentleşme ve modernleşme süreci sonucunda sanayileşmiş ülkelerden sonra, gelişmekte olan ülkelerde de, giderek aşınması beklenebilir.

Dünyadaki yoksulluğun gelecekte nasıl bir eğilim içinde olacağını şimdiden kestirmek çok güçtür. Gerek kentsel gerek kırsal alanlarda gözlenen yoksulluğun, nedenleri, boyutları ve derecesi açısından ülkeler arasında ve hatta aynı ülke içinde, bir yerleşim yerinden diğerine ve zaman içinde önemli farklılıklar göstermesi bulgu ve gözlemlerin genelleştirilmesini güçleştirmektedir. Bu farklılıklar, aynı gelişmişlik düzeyindeki ülkeler arasında bile önemli boyutlara ulaşmaktadır. Çeşitli ülkelerin zaman zaman kriz boyutlarına da ulaşan kısa dönem istikrarsızlıkla karşılaşmaları bu güçlükleri daha da artırmaktadır. Bu güçlüklere karşın, elimizdeki veriler, yoksulluğun

6 Bkz. Room (1990: 115).

önümüzdeki yıllarda daha da artacağına ve mevcut demografik ve iç göç eğilimleri ışığında, giderek kentsel bir görünüm kazanacağına işaret etmektedir.

Yoksulluk, ekonomik sonuçlarının ötesinde, önemli sosyal ve siyasal sonuçları da olan bir olgu olduğu için gelecekte de ulusal ve uluslararası gündemde önemli bir yer tutması beklenen konuların başında gelmektedir. Yoksulluğun azaltılması, toplumun diğer kesimleri için de önemli dışsallıklar sağlayabilir. Örneğin, bu yolla suç oranının azaltılması, mülkiyet hakları açısından daha güvenli bir toplum yapısının ortaya çıkmasına, kadınların eğitim ve istihdam olanaklarının artırılması ise, çocukların eğitimine ve evlenme yaşını yükselterek demografik baskıların ve toplumsal cinsiyet bazında ayrımcılığın azalmasına katkıda bulunabilir.[7] Bunların da ötesinde, daha eşitlikçi bir toplumsal yapı, mülkiyetin daha geniş bir tabana yayılmasını sağlayarak fırsat eşitliğinin artmasına yol açabilir. Bu yönde bir gelişme, toplumsal düzeyde "yabancılaşma" olarak niteleyebileceğimiz belirli kesimlerin sosyal ve ekonomik yaşamdan dışlanma sürecini önleyerek toplumsal yaşama etkili bir biçimde katılımı artırabilir ve demokrasinin kök salmasına katkıda bulunabilir.[8]

Bütün dünyayı sarmış gözüken neoliberal model, yoksullukla mücadele için yeterli bir çerçeve oluşturmamaktadır. Zaman içinde değişik biçimler almasına karşın esasen kapitalizm, özellikle piyasalar üzerindeki devlet denetimine dar sınırlar getiren, devletin ekonomi içindeki hareket alanını iyice daraltan ve dış dünya ile bütünleşmiş piyasaları ön plana çıkaran bugünkü "küresel" biçimiyle yoksulluk konusunda hiç de başarılı bir karneye sahip değildir. Ülkelerin yüksek bir gelişmişlik düzeyine ulaşmış olmalarının dahi, toplumun önemli bir kesiminin, sadece göreli anlamda değil, mutlak anlamda da yoksulluk içine düşmesini engelleyemediği gözlenmektedir. Neoliberal politikaların uzun yıllar boyunca egemen olduğu

7 Bkz. Bardhan (1996: 1346).

8 Bkz. Demery ve Demery (1991: 1615).

birçok sanayileşmiş ülkede dahi, yoksulluğun yüksek oranlara ulaşmış olması bunun en çarpıcı kanıtıdır. ABD'de, nüfusun % 10'luk bir kesiminin sağlık, eğitim ve hatta beslenme konusunda temel ihtiyaçlarını karşılayamaması, diğer birçok sanayileşmiş ülkede de yoksulluğun ve bölüşüm sorunlarının, bu modelin çok uzun yıllar boyunca kesintisiz uygulanmasına karşın süregelmesi bu politikaların giderek yaygınlaştığı AGÜ için de iyimser olmamızı engellemektedir.

Son yirmi, yirmi beş yılda bütün gelişmekte olan ülkeleri saran neoliberal dalganın yoksulluğun azaltılması için yeterli bir çerçeve oluşturamamasının önemli bir nedeni, bu politikaların temel amacının yoksulluğun azaltılmasından çok farklı olarak, bu ülkelerin dış borç ödeme kapasitesini artırma, dünya ekonomileriyle bütünleşmelerini sağlama ve üretim yapılarını varolan karşılaştırmalı üstünlüklerine göre biçimlendirme amaçlarından güdülenmiş olmasıdır. Bu nedenle, sanayileşme amacı rafa kaldırılmış ve birçok eksiğine karşın AGÜ'de filizlenmeye ve kök salmaya başlayan sanayileşme çabaları durdurulmuş ve bu amaç doğrultusunda etkili olan ekonomi politikası araçları birer birer elden çıkarılarak devletin bu yöndeki müdahalesi olanaksız hale getirilmiştir. Yoksulluk konusuna ilgi ise, bu konuda kararlı bir çabadan çok, bu politikaların bölüşüm sonuçlarına yöneltilen eleştirileri, bu yönde bir şeyler yapar görünerek karşılamak ve diğer yandan da neoliberal dönüşümün sürmesi karşısındaki en temel engelin kronikleşen bir bölüşüm krizi olduğu saptamasından yola çıkarak şimdiden kimi işaretleri görünen kitlesel tepkileri hafifletmek olmuştur. Neoliberal model, gelişmekte olan ülkelerin dünya ekonomisiyle emek yoğun üretim alanlarında uzmanlaşarak bütünleşmesini amaçlayarak bu ülkelerin birbirleriyle düşük ücret esasına dayalı olarak rekabetini öngörmüş ancak ücretin, aynı zamanda kitlelerin refahının ana belirleyicilerinden biri olduğunu göz ardı etmiştir.

Liberal iktisadın öncülerinden A. Smith'in dahi teslim ettiği gibi, ekonomik gelişmenin temel amacı ve en temel göstergesi kitlelerin refahı olmalıdır. Bütün dünyada kendi kendini haklı

ve dokunulmaz ilân eden ve adeta bir fetiş haline gelen serbest piyasa modeli, uzunca bir süredir uygulanmış olmasına karşın gelişmiş ülkelerde ve özellikle AGÜ'de milyonlarca insanın açlık sınırında ve sağlık, eğitim ve diğer temel ihtiyaçlarından yoksun kalmasını önleyememiştir. Refah devletinin gerilemesi ve devletin ekonomideki rolünün kısıtlanması sonucunda, bu modelin daha da katışıksız bir biçimde uygulanmaya başlandığı son yirmi-yirmi beş yılda durumun giderek kötüleştiği gözlenmektedir.

Bütün dünyada yaygınlaşan neoliberal ekonomi politikalarının da katkısıyla hızlanan küreselleşme süreci, birçok insana, bilgi ve iletişim teknolojileri başta olmak üzere, kuşkusuz büyük yararlar sağlarken gerek gelişmiş gerek gelişmekte olan ülkelerde çok daha büyük kitlelerin bu süreçten dışlanmasına ve giderek marjinalleşmesine neden olmaktadır. Küçük sayılabilecek bir kesimin debdebeli yaşam biçimleri yanında milyonlarca insan açlık tehlikesiyle, yetersiz sağlık ve eğitim olanaklarıyla, işsizlikle boğuşarak yaşamlarını sürdürme savaşı vermektedir. Artan iletişim olanakları, bu çarpıklığı bütün açıklığıyla gözler önüne sermesine karşın, gerek ulusal gerek uluslararası düzeyde alınan önlemler bu koşullarda kayda değer bir değişiklik yaratamamaktadır.

Klasik liberalizmin iki temel amacı olarak sunulan ekonomik ve siyasal özgürlük, birlikte gerçekleşmek şöyle dursun giderek birbirinden kopmaktadır. Kitleler, devletin sağladığı transferlerin önemli ölçüde azaltılması ve hatta tümüyle ortadan kaldırılması sonucunda yoksullaşır ve "serbest piyasa kuralları"yla baş başa bırakılırken, yeterli siyasal katılım ve liberalleşme sağlanamadığı için karar süreçlerinden de giderek uzaklaşmaktadır. Dünyanın birçok yerinde, seçimlere katılım oranlarının düşüklüğü, kitlelerin mevcut siyasal partilere ve hatta bütünüyle siyasal sisteme karşı güvensizliği ve umut kaybı bu süreçle ilişkilendirilebilir. Siyasal sistemin kitlelerin istek ve tepkilerine duyarsızlığı ise, ekonomik özgürlüklerin, gelişmek bir yana, giderek gerilemesi karşısında, kitlelerin sessiz kalmaları sonucunu doğurmaktadır.

Yoksullukla mücadele konusunda, halen uygulanmakta

olan göstermelik ve etkisiz önlemlerin ötesinde, kapsamlı ve kararlı adımların atılmaması durumunda, dünyanın birçok yerinde bölüşüm krizlerinin ortaya çıkması kaçınılmaz olacaktır. Yoksulluk artışlarının, kısa dönem ekonomik krizlerin sıklık derecesini ve şiddetini artırması, bunların da yoksulluğu giderek yaygınlaştırması ve derinleştirmesi beklenebilir. Buradaki temel ikilem, yoksullukla mücadele önlemlerinin başarısı için bir önkoşul olarak sunulan katılımcı ve demokratik yaklaşımların, olumlu sonuçlarının kısa sürede ortaya çıkmaması durumunda, bölüşüm krizini körükleme olasılığıdır. Örgütlenme özgürlüğü arttıkça ve eğitim düzeyi yükseldikçe, küreselleşme sürecinde yaygınlaşan iletişim olanakları, neoliberal politikalar sonucunda gelir eşitsizliklerinin ve yoksulluğun belirli bir eşiği aşması durumunda, kitlelerin tepkilerinin artmasına ve bunların aşamalı olarak kitlesel siyasal hareketlere, mülkiyet haklarının tartışılır hale gelmesine ve şiddet olaylarına dönüşmesine yol açabilir. Bir başka deyişle, artan iletişim olanakları iki ucu keskin bir bıçaktır. Yoksulluğa karşı ilginin ve ortak çözüm arayışlarının artmasını sağlayabileceği gibi, bölüşüm sorunlarını ön plana çıkararak uzlaşmazlıkların artmasına da yol açabilir.[9] Son yirmi beş-otuz yılda AGÜ kentsel alanlarında yoksulluk açısından gözlenen bir diğer önemli gelişme, değişik toplum kesimlerinin giderek birbirinden kopmasıdır. Bu durum, en belirgin olarak konut, sağlık ve eğitim alanlarında gözlenmektedir.

Formel sektör istihdam artışlarının yetersizliği, devletin ekonomiden çekilmesi sonucu kamu istihdamında daralma, enformel sektörün istihdam yaratma kapasitesinin sınırlı olması, sosyal politikanın giderek özelleşmesi, mevcut nüfus artış ve kentleşme hızları ve bunların katkısıyla yoksulluk oranlarında gözlenen hızlı artış, birlikte ele alındığında, birçok AGÜ'de birden bölüşüm krizlerinin ortaya çıkması ve bunların siyasal ve ekonomik istikrarsızlığa dönüşerek, finansal krizleri andıran biçimde, bir ülkeden diğerine yayılması ciddiye alınması gere-

9 Bkz. Berry (1997: 120-21).

ken bir olasılıktır. Uluslararası düzlemde de, bugünkü tek kutuplu dünya ekonomik ve siyasal sistemine karşı meydan okumaların ve küreselleşmenin yararlarının ülkeler arasında daha eşit bir biçimde paylaşımı yönündeki taleplerin artması beklenebilir. Bu da, siyasal istikrarsızlık yoluyla yatırımların olumsuz yönde etkilenmesi, büyümenin sekteye uğraması ve ekonomik krizlerin daha da derinleşmesi anlamına gelebilir.

Hızlı nüfus artışları ve iç göçler sonucunda eşitsizliklerin daha yoğun olduğu kentsel alanlara kayması[10] bu olasılığı daha da artırabilir. Öte yandan, bu yöndeki baskıları azaltması beklenen teknoloji[11] ve özellikle da biyoteknoloji alanındaki gelişmelerin de daha çok üst gelir gruplarının kullandığı mallara yönelik olması bu iyimser beklentileri büyük ölçüde boşa çıkarmıştır.[12]

Neoliberal modelin, kısa dönemde de önemli derecede tökezlediği görülmektedir. Meksika, Asya, Rusya ve art arda gelen Türkiye krizleri bunun en önemli göstergeleri arasındadır. Bu krizlerin her biri, işsizliğin daha da artmasında ve yoksulluğun ve eşitsizliğin derinleşmesinde önemli ölçüde etkili olmuş ancak ilgi, daha çok finans piyasalarının sarsıntısı üzerinde odaklanmıştır. Bölüşüm etkilerinin ön plana çıkabilmesi ise, ancak ekonomik krizin derin sosyal çalkantılara yol açtığı durumlarda mümkün olabilmiştir. Uluslararası düzlemde de, dünyada neoliberal söylemin öncülüğünü yapan uluslararası kuruluşların artan sayıda ülkede başarısızlığa uğrayıp itibar kaybettikleri ve bu durumun mali piyasaların ötesinde, en temel amaç olarak benimsemiş gözüktükleri yoksulluk konusunda da belirginleşmeye başladığı görülmektedir. Buna karşın, bu kuruluşların, bir kısmı kendi kurumları içinden olmak üzere, kendilerine yöneltilen eleştirilerden pek fazla etkilenmedikleri, temel yaklaşımlarını yeniden gözden geçirmek bir

10 Bkz. Ward (1996: 370).

11 UNDP'nin en son yayımlanan 2001 İnsani Gelişme Raporu'nun ana temasını teknoloji konusunun oluşturması da bu açıdan anlamlıdır.

12 Bu konudaki, İfad Raporu'na ilişkin daha ayrıntılı bir tartışma için bkz. *The Economist*, 6-12 Ocak 2001.

yana, neoliberal şartlılık kıstaslarını siyasal alana doğru genişleterek azgelişmiş ülkelere daha da sıkı bir şekilde dayattıkları gözlenmektedir. Bu görünümüyle, bu kuruluşların sözcülüğünü ve gözcülüğünü yaptığı neoliberal yaklaşım, yoksulluk konusuna duyarlılığı açısından klasik liberalizmin de çok gerisinde kalmaktadır.

Yoksullukla mücadele sürecinde karşılaşılan çeşitli siyasal ve ekonomik engeller uygulayıcıları yoksulluğun "çözümsüz" bir sorun olduğu karamsar sonucuna sürüklememelidir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, başta sağlık ve eğitim olmak üzere insani kalkınma göstergelerinde sağlanan önemli gelişmeler, asla yeterli olmamakla birlikte, yoksulluk konusunun çözümsüz olmadığına ilişkin iyimser beklentileri haklı olarak artırmıştır.

AGÜ'de yoksulluk, kısa sürede çözülemeyecek kadar çetin bir sorun olarak gözükmekle birlikte, yapılan hesaplamalar, yoksulların yoksulluk çizgisi üzerine çekilebilmeleri için gerekli gelir transferlerinin çok da yüksek olmadığını göstermektedir. Yoksulluk açığının ortadan kaldırılması için gerekli kaynak ve bunun gerektirdiği yeniden dağıtım miktarına ilişkin çalışmalardan kimi olumlu sonuçlar çıkmaktadır. Örneğin, bir çalışmada, toplam yoksulluk açığının, AGÜ'nün toplam gayri safi milli hâsılasının sadece % 4'ü olduğu hesaplanmıştır.[13] Bu nedenle asıl büyük sorunun sağlık, eğitim, konut gibi gelir dışında kalan ve diğer temel ihtiyaçlara yönelik yoksulluk göstergelerindeki açığın kapatılma güçlüklerinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır.[14] AGÜ'de okuryazarlık, okullaşma, bebek ölüm oranları başta olmak üzere birçok temel refah göstergesinin gelişmiş ülke standartlarının çok altında kalması, bu bağlamda katedilmesi gereken mesafenin büyüklüğüne işaret etmektedir.

13 Bkz. Bkz. Squire, 1993: 377. Bunun gibi, Yunanistan için yapılan bir çalışma, toplam yoksulluk açığının 1982 yılında toplam tüketim harcamalarının % 3.4'ünü oluşturduğunu bunun da yoksul olmayanların tüketim harcamalarının % 3.8'inin vergi yoluyla yoksullara transferi yoluyla kapatılabileceğini göstermiştir. Bkz. Tsakloglou (1990: 400).

14 Bu görüşle taban tabana zıt değerlendirmelere de rastlanmaktadır. Bkz. örneğin, Vandergaag (1991: 348).

Yoksulluk eğilimlerinin önümüzdeki yıllarda daha da artacağına ilişkin işaretler, uygulanmakta olan serbest piyasalara dayalı modelin gelinen son nokta olduğuna, seçeneğinin bulunmadığına ilişkin neoliberal bombardımana karşın, alternatif ekonomi politikaları arayışlarının hızlandırılması gereğine işaret etmektedir. Bu alternatif arayışları bazı temel noktalarda bugünkünden farklı yaklaşımlar gerektirmektedir.

i) Yoksulluk konusunda gelecekte atılması gerekli önemli adımlar arasında belki en başta geleni, mevcut veri bazının zayıflığından kaynaklanan eksikliklerin giderilmesi için verilerin miktar ve kalitesinin iyileştirilmesidir. Bu konuda tek tek ülkelerin gösterecekleri çabaların, uluslararası düzeyde aynı yöndeki çabalarla desteklenmesi gerekir. Başta milli gelir olmak üzere birçok ekonomik göstergeye ilişkin veri bazı güçlendirilerek ülkeler arası kıyaslamaları olanaklı hale getirecek biçimde standartlaştırılırken aynı başarının yoksulluk ve gelir dağılımı verileri için henüz sağlanamamış olması bu konulara karşı geleneksel duyarsızlığın bir yansımasıdır.

Bu konudaki duyarsızlığa son vermek amacıyla, istihdam, gelir dağılımı, yoksulluk ve diğer sosyoekonomik göstergelere ilişkin veri bazı bütün ülkeleri kapsayacak şekilde genişletilmeli ve en azından yıllık olarak izlenebilecek ve ülkeler arası kıyaslamaları olanaklı kılacak konuma getirilmelidir. Bu bağlamda Birleşmiş Milletler çatısı altında yer alan kuruluşlar öncü bir görev üstlenmeli ve örneğin, UNDP'nin Yıllık İnsani Gelişme Raporu'nun ve Dünya Bankası'nın Dünya Kalkınma Raporu'nun veri bazı genişletilmeli ve birbiriyle uyumlu ve genel kabul gören zaman serileri oluşturulmalıdır. Uluslararası düzlemdeki çabalar, ülke düzeyindeki çabalarla desteklenmeli ve sosyoekonomik göstergelere ilişkin istatistikler kırsal ve kentsel alanlar ve değişik bölgeler için ayrı ayrı ve düzenli olarak toplanmalı ve basit bir endeks bazında toplulaştırılarak sık ve düzenli aralıklarla yayımlanmalıdır.[15]

15 Bkz. Bryanttokalau (1995: 128-129).

ii) Akademik alanda, birçok sosyal bilim dalının yoksulluk konusuna artan ölçülerde ilgi gösterdiği ve yoksulluğa yol açan temel süreçleri anlamaya yönelik kapsamlı çabalar içinde olduğu görülmektedir. Bu ilgi, özellikle sosyoloji, psikoloji, sosyal antropoloji ve kent çalışmaları alanlarında ön plana çıkmaktadır. Bu sosyal bilim alanlarındaki dinamizme karşın iktisadın, yoksulluk konusuna karşı ilgisinin, genellikle, gelir ve tüketim harcamaları gibi tek bir değişken etrafında, yoksulluğun nedenlerinden çok sonuçlarına odaklanan, nedenleri üzerinde durulduğunda da varolan mülkiyet yapısını ve ona bağlı olarak siyasal güçler dengesini veri olarak alan ve ölçüm sorun ve yöntemlerini ön plana çıkaran, son derece yavan ve yetersiz bir yaklaşımla sınırlı kaldığı görülmektedir. Giriş kitaplarında dahi iktisadın temel sorunsalının ne ve nasıl üretelim soruları yanında kimin için üretelim olarak tanımlandığı bir bilim dalında ulaşılan bu nokta konumuz açısından da kaygı vericidir.

Akademik düzlemdeki ilgisizlik ve birçok AGÜ'de kısa dönem sorunlara kilitlenmiş gözüken gündem birbirini besleyen bir kısır döngüye dönüşmüş gözükmektedir. İktisadın orta ve uzun dönem sorunlar üzerinde odaklanagelen bir dalı olan Gelişme İktisadı'na yöneltilen eleştiri bombardımanının da meyvesini verdiği ve bu alanın da giderek sessizleştiği gözlenmektedir. Oysa, bu kitaptan da görüldüğü gibi, yoksulluk konusu, iktisadın modern bir bilim dalı olarak daha ilk ortaya çıktığı dönemde temel sorun alanları arasında ön planda yer tutmuştur. Yoksulluğun bütün dünyada kaygı verici boyutlara ulaştığı bu günlerde, iktisadın bu temel konuya kapsamlı bir ilgi göstermemesi, yoksulluk çalışmaları açısından da temel bir eksikliktir. İktisadın diğer sosyal bilimlerle bu alanda da işbirliğini artırması ve hatta bu konuya yaklaşımını geliştirerek bu çalışmaların merkezinde yer alması gerekmektedir.

Küreselleşme süreci, yaygın olarak neoliberal politikalarla ilişkilendirilmekte ve aralarında güçlü bir karşılıklı etkileşim olduğu vurgulanmakta ve bu süreç de, çoğu kez, herkes için, her yerde olumlu etkiler saçan olumlu bir süreç olarak sunulmaktadır. Oysa, bu kitaptan da görüldüğü üzere, bu sürecin

yoksulluğa yol açan ve varolan yoksulluğu daha da artıran kimi önemli etkileri vardır. Bu nedenle, küreselleşme söyleminin peşin hükümsüz, daha nesnel değerlendirmelere ihtiyacı olduğu söylenebilir.

Neoliberal söylemin en önde gelen kuruluşlarının belirlemelerinin dahi, dünyadaki kronik yoksul insan sayısının bir milyarı aştığını ve yakın bir gelecekte bu sayının daha da artacağını göstermesi,[16] "tarihin sonu"nun böyle bir resimle gelemeyeceğinin, en azından gelmemesi gerektiğinin bir işareti sayılmalıdır.[17] Ülkeler arasındaki ve içindeki gelir dağılımı bozulmalarına ve yoksulluk artışlarına neden olan süreçleri en iyi izleyenlerin ve yoksulluğun yeni bir sorun olmadığını en iyi bilenlerin başında kuşkusuz sosyal bilimciler gelmektedir. Bu nedenle, yoksulluğun katışıksız bir serbest piyasa yaklaşımıyla çözülemeyecek kadar derin ve büyük bir sorun olduğunu vurgulamak, kısa dönem başarıların ötesinde, kalıcı bir yoksullukla mücadele başarısının en başta mülkiyet ilişkileriyle ilgili olduğunu, devlet müdahalesinin kaçınılmazlığını ve bütün dünyada ciddi bir bölüşüm krizi tehlikesiyle karşı karşıya olduğumuzu en başta onlar görmek ve küreselleşme söylemi etrafında giderek yaygınlaşan neoliberal bombardımana aldırış etmeden dile getirmek zorundadır.

iii) Önümüzdeki yıllardaki yoksulluk eğilimlerine ilişkin beklentiler göz önüne alındığında, yoksulluk konusuna karşı ilginin uluslararası düzlemde ve ülkelerin kendi içinde, gerek devlet gerek sivil toplum kuruluşları katında sürmesi gereklidir. Ancak yoksulluk konusunda görülen bu ilgi artışı, gelir dağılımı ve daha geniş anlamda bölüşüm sorunlarından soyutlanmamalı, tam tersine, bu sorunların bir başka biçimde yansıması olarak değerlendirilmelidir. Yoksulluğu artıran süreçlerin, çoğu kez başka toplum kesimlerinin zenginleşmesi anla-

16 Birleşmiş Milletler'in Milenyum Deklarasyonu'nda benimsenen hedefe ulaşılması durumunda bile, 2015 yılında, AGÜ'de bir milyara yakın insanın "aşırı" yoksulluk içinde olması beklenmektedir. Bkz. UNDP (2001: 21-22).

17 Bkz. N.Mert, *Radikal*, 1 Şubat, 2001.

mına geldiği ve gelir dağılımını daha da bozduğu unutulmamalıdır. Gelir dağılımı konusunun ergeç, mülkiyet ilişkileri ve servet dağılımı gibi, siyasal açıdan çok duyarlı konuları gündeme getirmesi, daha "yumuşak" bir konu olduğu sanılan yoksulluk konusunun odak noktası olarak seçilmesine yol açmış olabilir.[18] Oysa, bu kitapta yapılan değerlendirmeler, yoksulluğun nedenleri ve çözüm yollarının aynı duyarlı konularla ilişkili olduğunu göstermektedir. Bu nedenle gelir dağılımı ve yoksulluk konularının aynı süreçlerin değişik yansımaları oldukları ve sistemik özellikleri asla göz ardı edilmemelidir. M.Gandhi'ye atfedilen "Hindistan yoksul bir ülke değil, yoksulların yaşadığı zengin bir ülkedir" sözleri[19] bu iki konu arasındaki yakın ilişkiyi çok çarpıcı bir biçimde vurgulamaktadır.

Yoksulluk, bölüşüm sorununun önemli bir unsuru olmakla birlikte, tek ve çözümü en güç unsuru değildir. Birçok yerde, gelir dağılımı, yoksulluğa kıyasla daha inatçı bir yapıya sahip olsa ve daha köklü politika değişiklikleri gerektirse de, yoksulluk konusunun gelir dağılımı ve eşitsizlik sorunlarıyla yakından ilişkili olduğu asla göz ardı edilmemelidir.[20] Bu nedenle, yoksulluk konusu üzerindeki ilgi, yoksulluğun, eşitsizlik ve gelir dağılımı sorunlarıyla yakından ilişkili olduğu dikkate alınarak sürdürülmelidir.

iv) Kitlesel yoksulluğun derinleşmesi neoliberal modelin tökezlediğinin en belirgin işaretidir. Bunun bir bölüşüm krizine dönüşmemesi için vakit geçirmeden eşitlikçi bir gelişme stratejisinin temellerinin atılması gerekmektedir. Yoksullukla mücadelenin temel gerekçesi başta ahlakî nedenler olmak üzere, ekonomik ve siyasal nedenlerden de kaynaklanmaktadır (Ro-

18 Bu açıdan bakıldığında, Dünya Bankası'nın 1990 Dünya Kalkınma Raporu'nun, yoksullukla mücadelenin, piyasa ekonomisi çerçevesinde, varolan sosyoekonomik yapıyı temelde sorgulamadan ve yoksul olmayanlarla çatışmayı önleyecek biçimde yapılmasını öngördüğü söylenebilir. Bkz. Burkett (1991: 478).

19 Bkz. Olpadwala ve Goldsmith (1992: 627).

20 Örneğin, Latin Amerika ülkelerinde büyümenin yoksulluğun azaltılmasında etkili olmasına karşın, eşitsizlik derecesinin azaltılmasında etkisiz kaldığı gözlenmiştir (Fields, 1992: 59).

senthal, 1996: 35). Artan yoksulluk karşısında onu insanlığın değişmez yazgısı olarak görmek kabul edilemez bir tutumdur.[21]

Yoksullukla etkili mücadele için öncelikle ulusal ve uluslararası düzlemlerde geniş bir kamuoyu desteğinin oluşması gerektiğinden yoksulluğa karşı birçok farklı kesimlerden yükselen bütün tepkilerin bu amaca kanalize edilmesi gereklidir.[22] Kaynağı ve gerekçesi ne olursa olsun, bu tepkileri yoksulluk konusunun gündeme gelmesi açısından olumlu bir gelişme olarak değerlendirmek ve bunların konuya karşı yeni bir duyarlılığa kaynaklık etme olasılığını göz ardı etmemek gerekir. Uluslararası kuruluşları da temel bakış açıları ve konumlarındaki sürekliliğe karşın tümüyle durağan ve tektürel kuruluşlar olarak değerlendirmek yanlıştır. Bu bağlamda, devletin ötesinde, sendikalar, üniversite, basın ve yayın organları, dinî kuruluşlar, gönüllü dernek ve kuruluşlar ve diğer sivil toplum kuruluşlarının duyarlılığı, yoksullukla mücadele açısından kendi etkilerinin ötesinde, siyasal bir baskı unsuru oluşturmaları açısından da önemlidir. Uluslararası düzlemde de, neoliberal politikalarla özdeşleşmiş kuruluşlar yerine, kuruluş amaçlarına uygun olarak Birleşmiş Milletler'in son on-on beş yılda, özellikle UNICEF ve UNDP çerçevesinde bu yönde gösterdiği çabaları sürdürmesi ve daha etkili bir rol üstlenmesi yararlı olacaktır (Streeten, 1994: xvii).

Son yirmi yılda yaygınlaşan neoliberal ekonomi politikalarının bu kitaptaki eleştirisi asla önceki müdahaleci ve içe dönük politikaların kayıtsız şartsız bir savunması olarak değerlendirilmemelidir. O politikalar da, mülkiyet ilişkilerini ve bölüşüm unsurlarını büyük ölçüde göz ardı ettikleri için gelir dağılımın-

21 Aristotle'ın yüzlerce yıl önce belirttiği gibi, "Açıkça görülmektedir ki, servet, sadece başka bir şey için yararlı olduğundan, bizim arayıp bulmaya çalıştığımız hayırlı şey olamaz." (UNDP (2001.9). Bir yazarımızın çok çarpıcı olarak belirttiği gibi, "Doğada, insanın dışındaki canlılar arasında 'yoksulluk' diye bir şey yoktur." Ç.Altan, *Sabah*, 25 Mayıs 2001.

22 Papa II. J. Paul'ün "Doğrudan veya dolaylı olarak insanlar tarafından kullanıldıkları halde, neredeyse otomatik olarak işleyen ve bazılarına servet, diğerlerine yoksulluk bahşeden iktisadî, mali ve sosyal mekanizmaları kınamak gerekir," sözleri bu tepkilerin vermeye çalıştığı mesajı çok öz bir biçimde dile getirmektedir. Bkz. Thanawala (1992: 259).

da önemli bir iyileşme meydana getirememiş ve kitlesel yoksulluğun ortadan kalkmasında etkili olamamıştır. Bu durum, her iki yaklaşımın da aynı sistemik özellikler taşımasının kaçınılmaz bir sonucudur. Önceki model, iç piyasaları ve devlet müdahalesini, yeni model ise, serbest iç ve dış piyasaları ön planda tutmaktadır. Sistemik benzerliklerine karşın, yeni model, önceki model çerçevesinde kitlelerin refahına yönelik geliştirilen korunma yollarını yıktığı, uzun dönemde yoksulluğun önlenmesi için de yaşamsal bir önem arz eden sanayileşmeyi, yatırımları geri plana ittiği, kamu mülkiyet alanını daralttığı ve bunların da katkısıyla kitlelerin yoksullaşma sürecini hızlandırdığı için önceki modelden önemli ölçüde farklılaşmaktadır.

Yoksulluk, tek yanlı bir bakış açısına sığdırılamayacak kadar kapsamlı ve önemli bir konudur. Bu nedenle, konunun bu özellikleri dikkate alınarak uluslararası kuruluşların hâkimiyetinden kurtarılması ve ülke araştırmacılarının çalışmalarına ağırlık kazandırılması ve bakış açılarının çeşitlendirilmesi gerekmektedir.

Hızlı büyümenin gerekli, ancak yeterli bir yol olmadığı noktasından hareketle, yoksullukla mücadele birçok cephede etkili çabalar gerektirmektedir. Hızlı büyüme yanında, başta sağlık ve eğitim olmak üzere değişik alanlarda dolaysız yoksullukla mücadele önlemleri geliştirilmeli ve etkili bir biçimde uygulanmalı ve eşitlikçi bir vergi politikasıyla desteklenmelidir. Yoksulluğun çok eski yıllardan beri işgücü piyasalarıyla yakından ilişkili bir konu olduğu göz önünde tutulmalı ve başta istihdam olmak üzere bu piyasalara yönelik önlemler yoksullukla mücadele programlarının ana eksenini oluşturmalıdır. Büyümenin sektörel ve bölgesel bileşiminin ve gelir dağılımı üzerindeki etkilerinin yoksulluk açısından, büyümenin hızı kadar önemli olduğu göz ardı edilmemelidir. Buna ek olarak, yaşam kalitesinin tek unsurunun gelir artışları olmadığı göz önünde tutularak çalışma süreleri, çalışma koşulları, insan hakları vb. unsurlar da ön planda tutulmalıdır.[23]

23 Yoksullukla mücadele alanında önemli atılımlar gerçekleştiren ve bu bağlamda AGÜ için örnek olarak gösterilen Endonezya'nın, bu başarısına karşın 1990'lı

v) Son yirmi-otuz yılda azgelişmiş ülkeler arasındaki farklılaşmanın ve ekonomik çıkar çatışmalarının önemli ölçüde artması, 1970'li yılların ortasında ortaya çıkan ve uluslararası ekonomik düzeni sorgulayan ve temel reform önerileri sunan Üçüncü Dünya hareketinin yeniden canlanma olasılığını azaltmış gözükebilir. Öte yandan, bu ülkelerin hemen hemen hepsinin kitlesel yoksullukla karşı karşıya olmaları ve sanayileşmiş ülkeler içinde de önemli ölçüde yoksul ve giderek yoksullaşan kesimlerin bulunması, yoksulluk ve daha geniş anlamda bölüşüm sorunları çerçevesinde yeni bir hareketin başlamasına ve gelişmekte olan ülkelerdeki siyasal örgütler, uluslararası resmi kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları ve sanayileşmiş ülkeler içinde bu sorunlara duyarlı kesimlerden oluşan yeni bir güç birliğinin filizlenmesine yol açabilir.

Yoksullukla mücadelede kalıcı bir başarı, gerek ulusal ve gerekse uluslararası düzlemde yoksulluk açığını kapamaya yönelik bir kerelik transferlerin çok ötesinde, büyüme sürecinden dışlanmış kesimlerin bu sürece katılmalarının sağlanabilmesine bağlıdır. Bunun için, yoksulların kendi çıkarları doğrultusunda örgütlenebilmeleri ve bu yolları tıkayan engellerin aşılabilmesi için demokratik açılımlar gereklidir. Siyasal açıdan, gerek ülke içinde ve gerekse uluslararası düzlemde demokrasinin pekiştirilmesi, insanların kendilerini yaşadıkları toplumun bir parçası olarak hissedebilmelerine, o toplumsal etkinliklere "asgari düzeyde" olsun katılabilmelerine ve bunun için de yoksulluğun ve eşitsizliklerin azaltılmasına bağlıdır. Uluslararası düzlemde ise, başta bugüne dek gelişmiş ülkelerin çıkarlarına yönelik hareket ettikleri gözlenen Bretton Woods kuruluşları olmak üzere, uluslararası kuruluşların karar süreçleri demokratikleştirilmeli, birçok durumda, servet eşitsizliklerini körükleyici bir işlev gören çokuluslu şirketlerin etki alanı sınırlandırılmalı ve kazançları daha yüksek oranlarda vergilendirilmelidir.[24] Sosyalist sistemin çöküşünün yoksulluk sorununu çöze-

yılların ikinci yarısında önemli sosyal ve siyasal çalkantılar yaşamış olması yoksulluğun sosyal ve siyasal barışın tek belirleyicisi olamadığını göstermiştir.

24 Bkz. Atherton (1992: 199).

memiş olmasından kaynaklanmadığı,[25] noktasından hareketle, o deneyim nihaî çöküşü hazırlayan diğer nedenlerle birlikte bu açıdan da önyargısız bir biçimde incelenmelidir.

vi) Yoksulluğun nedenlerine ilişkin çalışmaların bulguları yoksulluğu birçok değişik etmenle ilişkilendirmektedir. Bu belirlemelerin nesnel temellere dayanması durumunda dahi, toplumun bu bulguları benimseme derecesi ve yoksulluğu azaltma yönünde adım atıp atmayacağı, atacaksa bu adımların gücü, büyük ölçüde toplumda yoksulluğun nedenlerine ilişkin oluşmuş görüş ve değerlendirmeler tarafından belirlenecektir. Hiç kuşku yok ki, yoksulluk araştırmalarının sonuçları da bu görüş ve değerlendirmeleri bir ölçüde etkileyecektir. Ancak bu görüş ve değerlendirmeler ağırlıkla topluma hâkim ideoloji ve bakış açıları tarafından biçimlendirilmekte ve yoksulluğun ne ölçüde "katlanılabilir" olduğu sosyal, ekonomik ve inanç sistemlerini de içine alan geniş kültürel etmenler yelpazesi tarafından belirlenmektedir.

Çok iyi kavramsallaştırıldığı söylenemese de, dillerden düşmeyen bir küreselleşme söylemi içinde yüceltilen ve olabildiğince serbest sermaye akımları yanında uluslararası hareketliliği kısıtlı ve ülke içinde ucuz ve sosyal hakları giderek kısıtlanan emeğe dayalı ve merkezinde neoliberal politikaların ve onların sözcüsü Bretton Woods Kuruluşları'nın yer aldığı bugünkü uluslararası sistem, gerek ulusal ve gerekse de uluslararası düzlemde bundan en çok yararlanan kesimlerin dışındaki toplum kesimlerinden de destek bulabilmektedir. Bu sistemin değişmeyeceği varsayımı altında ve bu sistemi veri alıp buna uyum sağlayan kesimler arasında sosyal demokrat partileri ve hatta kimi emek örgütlerini de saymak mümkündür.[26] Neoliberal politikaların seçeneğinin olmadığı yolundaki yaygın söylem, değişik ülkelerde, farklı siyasal ortamlarda güç kazanmıştır. Kimi ülkelerde otoriter rejimlerin, kimi ülkelerde muhalefet yollarının çeşitli yollarla tıkandığı ve etkisizleştirildiği, ki-

25 Bkz. Boron ve Torres (1996: 476).

26 Bkz. Devine (1995: 54) ve Killick (1995: 322). Bu tür örnekleri Türkiye'den ve birçok değişik ülkeden örnekler vererek çoğaltmak mümkündür.

mi ülkelerde ise depolitizasyon ve bunların bir karışımının oluşturduğu ortamlar bu yönde etkili olmuştur. Bu sürecin sonucunda, neoliberal politikalar, adım adım her alana yayılmış ve bir yerine hafiften dokunulduğunda dahi ne türde ve dozda tepki vereceği bilinmeyen korkunç bir ejderha misali sosyal ve ekonomi politikaların tümüne hâkim olmuştur.

Neoliberal politikaların neredeyse bütün dünyaya yayılması ve demokratik sisteme karşı güvensizlik ve katılımda isteksizlik birbirini besleyen ve birbiriyle yakından örtüşen süreçler olmuş ve ortaya siyasal partilerin "temel politikalarının birbirine yaklaştığı, siyasetin giderek medya ağırlıklı bir görünüm sergilediği ve seçmenin olup bitene katılan olandan çıkıp adeta bir seyirci kimliğine büründüğü" bir durum çıkmıştır.[27] Bu süreç sonucunda insanlar, biraz da tepkilerini kime ve nereye yönelteceklerini bilememenin çaresizliği içinde giderek tepkisizleşmişlerdir.

Neoliberal politikaların bir toplum içinde bireysel yaklaşımları ön plana çıkaran, başta sanayileşme, istihdam ve yoksulluk gibi konular olmak üzere, toplumsal kalkınma amaçlarını geri plana iten etkilerini ortadan kaldırmanın kolay olmayacağı açıktır. Bu bakış açılarının birçok toplumda kemikleşmiş olduğu ve kısa dönemde değişmeyeceği beklense de, bunların zaman zaman toplumsal olaylara ve ekonomik konjonktüre duyarlı oldukları görülmektedir. Örneğin, kriz, bunalım ve düşük gelirli kesimlerin başını çektiği sosyal protesto hareketlerinin yaygınlaştığı dönemlerde yoksulluk konusu toplumsal gündemin üst sıralarına çıkabilmektedir. Neoliberal yaklaşımın giderek yaygınlaştığı ve ekonomi politikalarının ötesinde farklı kurumsal değişikliklere yol açtığı ve devletin rolünü kısıtladığı bir ortamda yoksulluğun kısa sürede düşmesi beklenemez. Artan eşitsizlikler ve yoksullukla biçimlenen bir toplumsal yapının ortaya çıkaracağı çelişkilerin niteliğini ve bunların sosyal ve siyasal yansımalarını önceden kestirebilmek mümkün olmasa da, sosyal tepkilerin artması ve kitlesel hareketlere dönüşmesi de olasılıklar arasındadır.

27 Bkz. Tisdell (1994).

Bütün bu olumsuz gelişmelere karşın, yoksulluk konusuna da neoliberal programlardan farklı bir şekilde yaklaşıldığını gösteren kimi işaretler vardır. Bunlardan birincisi, yoksulluğu farklı bir pencereden inceleyen ülke araştırmalarının sayısındaki artıştır. Sanayileşmiş ülkelerde neoliberal yaklaşımlara karşı argümanların geliştirilmeye başlanması, uluslararası kuruluşlar içinde de yer yer farklı yaklaşımların görülmesi, özellikle Asya ve onu izleyen Rusya, Türkiye ve Arjantin krizleri sonrasında Bretton Woods Kuruluşları'na ciddi eleştiriler yöneltilmiş olması ve Washington İttifakı'na karşı Güney İttifakı olarak da adlandırılan[28] yeni bir ittifakın biçimlenmeye başlaması, gelişmekte olan ülkelerdeki artan demokrasi istem ve eğilimleri ile birlikte değerlendirildiğinde, yoksulluğun azaltılması, için elverişli bir ortamın oluşmasına ve yoksulluğa ve eşitsizliğe karşı köklü önlemler içeren ve bugünkünden çok farklı ekonomi politikası seçeneklerinin gündeme gelmesine yol açabilir.[29]

28 Bkz. Gore (2000: 798-99).

29 G. Asya ülkelerinin merkezî planlarını 1990'lı yıllarda böyle bir yörüngeye oturtmaya başlamaları (Shaikh ve Sirivardana, 1996: 212), bu tür bir dönüşümün ilk habercisi olabilir.

LÜGATÇE (İNGİLİZCE-TÜRKÇE)*

absolute poverty	mutlak yoksulluk
accountable	hesap verir
axiom	ilksav
assets	varlık
basic needs	temel ihtiyaçlar, temel gereksinimler
broken family	parçalanmış aile
capabilities	güç, kapasite, yapabilirlik yaklaşımı**
charities	hayır kurumları
chronic poverty	süreğen, müzmin, kronik yoksulluk
civil rights movement	medeni haklar hareketi
collateral	maddi karşılık, teminat
Community Development Projects	Topluluk Gelişme Projeleri
composite index	bileşik (karma) endeks
composite poverty index	bileşik (karma) yoksulluk endeksi
composite poverty indicators	bileşik (karma) yoksulluk göstergeleri
Concentrated Poverty Areas	Yoğunlaşmış Yoksulluk Alanları
coping strategy	geçim stratejisi, yoksullukla başetme stratejisi
cost-effective	maliyetleri karşılayıcı, maliyeti karşılayıcı
culture of poverty	yoksulluk kültürü
cycle of poverty	yoksulluk döngüsü
decentralized	ademi merkezi
deindustrialization	sanayisizleşme
dependency ratio	bağımlılık oranı
deprivation	yoksunluk, mahrumiyet, mahrum olma
deserving poor	hak eden yoksul
destitute	yoksul, yoksun, muhtaç
destitution	yoksulluk, yoksunluk
discrimination	ayrımcılık
empowerment	güçlendirme

(*) Bu listede yer almayan diğer bazı kavramlar için bkz. Kısaltmalar Listesi.

(**) Bu noktadaki katkısı için Pınar Uyan'a teşekkürü borç bilirim – F.Ş.

endemic poverty	belirli bir yere veya topluluğa özgü yoksulluk
entitlement	hak edilen şeyler, hak edilenler
equivalence scale	eşdeğerlik ölçeği
exclusion	(toplumdan) dışlanma, yoksun bırakılma
extended family	geniş(letilmiş) aile
extreme poverty	aşırı yoksulluk, had safhada yoksulluk
female headed household*	reisi kadın olan hanehalkları
feminization of labour force	işgücünün kadınlaşması
feminization of poverty	yoksulluğun kadınlaşması
food deficit	gıda açığı
food insecurity	gıda güvensizliği
food security	gıda güvenliği
gender	toplumsal cinsiyet
ghetto	getto
governance	yönetişim
governing council	idari meclis, idare meclisi
head count ratio	kafa sayım oranı
heterogenous	çoktürel, heterojen
homogenous	tektürel, homojen
Human Development Index	İnsani Gelişme Endeksi
Human Development Report	İnsani Gelişme Raporu
human development	insani gelişme
Human Poverty Index	İnsani Yoksulluk Endeksi
impoverishment	fakirleşme, yoksullaşma
income distribution	gelir dağılımı
income-in-kind	aynı gelir
indigent	muhtaç, yoksul, fakir, yoksun
informal sector	resmi olmayan, enformel sektör
innate poverty	doğuştan yoksulluk
international poverty line	uluslararası yoksulluk çizgisi
job security	iş güvenliği
juvenalization of poverty	yoksulluğun gençleşmesi
labour market flexibility	işgücü piyasası esnekliği
labour standards	emek standartları
land reform	toprak reformu
leisure	boş zaman
male headed households*	reisi erkek olan hanehalkları

(*) Buradaki "reis" sözcüğü yoksulluk yazınındaki yaygın kullanımı yansıtmanın ötesinde erkek ve kadınların aile içindeki göreli gücüne ilişkin bir değerlendirme ve/veya değer hükmü içermemektedir.

material needs	maddi ihtiyaçlar
mean poverty gap	ortalama yoksulluk açığı
means test	*servet yoklaması*
median income	ortanca gelir, medyan gelir
morbidity	hastalağa yakalananların sayısı, hastalık oranı
non-governmental organizations	sivil toplum kuruluşları
multigenearational	çok nesilli
new poverty	yeni yoksulluk
opportunity	fırsat
participatory approaches	katılımcı yaklaşımlar
pauper	yoksul, fakir
persistent poverty	sürekli yoksulluk
poverty alleviation	yoksulluğun azaltılması, hafifletilmesi
poverty eradication	yoksulluğun ortadan kaldırılması
poverty gap	yoksulluk açığı
poverty line	yoksulluk sınırı, yoksulluk çizgisi
poverty profile	yoksulluk profili
poverty threshold	yoksulluk eşiği
public goods	kamu malları
quality of life	yaşam kalitesi
real wage	reel ücret, gerçek ücret
Redistribution with Growth	Büyümeyle Birlikte Yeniden Dağıtım
redistribution	yeniden dağıtım
relative poverty	göreli yoksulluk
restructuring	yeniden yapılanma
rent-seeking	rant kovalamaca
reverse migration	*tersine göç, aksi yönde göç*
rural poverty	kırsal yoksulluk
rural underemployment	kırsal eksik istihdam
safe drinking water	güvenli içme suyu
security	güvence, koruma, güvenlik
self-empowerment	kendini güçlendirme
severity of poverty	yoksulluğun şiddeti
short-term poverty	kısa dönem yoksulluk
single-parent household	tek ebeveynli aile
social isolation	*(sosyal) yalnızlık*
social minimum	sosyal minimum, asgari yaşam düzeyi
social protection	sosyal koruma
social wage	sosyal ücret
street children	sokak çocukları
structural poverty	yapısal yoksulluk

subjective poverty line	öznel yoksulluk çizgisi
Sub-saharan Afrika	Sahra altı Afrika, Güney Sahra
subsistence agriculture	geçimlik tarım
subsistence economy	geçimlik ekonomi
subsistence income	geçimlik gelir
the deprived	yoksun, mahrum kalan
temporaray poverty	geçici yoksulluk
transfers- in-kind	aynî transferler
transient poverty	geçici yoksulluk
transitory poverty	geçici yoksulluk
trickle down	sızma
two-parent family	çift ebeveynli aile
ultra poverty	*derin yoksulluk, sefalet*
underclass*	*biçare, toplumdan kopan, yılgın yoksullar,* sınıfaltı
undeserving poor	hak etmeyen yoksul
untouchables	parya, dokunulması yasak olanlar
urban poverty	kentsel yoksulluk, kent yoksulluğu
urbanization	kentleşme, kentlileşme
user charge	kullanıcının ödediği bedel
voices of the poor	yoksulların kendi sesi
vulnerable	korunmasız, savunmasız, zayıf
want	ihtiyaç, gereksinim
welfare state	refah devleti
welfare system	yardım sistemi
welfare to work	sosyal yardımdan çalışmaya

(*) Başta underclass olmak üzere yoksulluk konusunda yaygın olarak kullanılan kimi terimlerin "hâkim sınıf" tercihlerini yansıttıkları açıkça görülmektedir. Yoksulluk konusunda yoksulların bakış açılarının ağırlık kazanması bu terimlerin değişmesini de beraberinde getirebilir. Bazı sözcükler için burada öne sürülen ve italik olarak belirtilen karşılıklar bu aşamada sadece birer öneri olarak değerlendirilmelidir.

KAYNAKÇA

Ahmad, E. (1992), "Poverty, Inequality, and Public Policy in Transition Economies", *Supplement to Public Finances/FinancesPubliques*, 47, 94-106.

Alagh, Y.K. (1992), "Growth-Performance of the Indian Economy, 1950-89 - Problems of Employment and Poverty", *Developing Economies*, 30 (2), 97-116.

Amis, P. (1995), "Making Sense of Urban Poverty", *Environment and Urbanization*, 7 (1), 145-57.

Amis, P. (1997), "Indian Urban Poverty - Where are the Levers for Its Effective Alleviation", *IDS Bulletin*, 28(2), 94-104.

Amsden, A. H. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press.

Amsden, A.H. (1997), "Editorial: Bringing Production Back in- Understanding Government's Economic Role in Late Industrialization", *World Development*, Vol.25, No.4, 1997, 469-480.

Appleton, S. (1996), "Problems of Measuring Changes in Poverty over Time - The Case of Uganda 1989-92", *IDS Bulletin-Institute of Development Studies*, 27 (1), 43+.

Ashcraft, R. (1993), "Liberalism and the Problem of Poverty", *Critical Review*, 6 (4), 493-514.

Ashcraft, R. (1994), "Exclusive and Inclusive Theories of Property Rights: Rejoinder to Horne", *Critical Review*, Summer, 435-440.

Atherton, C.R. (1992), "A Pragmatic Approach to the Problem of Poverty", *Social Work*, 37 (3), 197-201.

Atkinson, A.B. (1991), "Comparing Poverty Rates Internationally - Lessons from Recent Studies in Developed Countries", *World Bank Economic Review*, 5 (1), 3-21.

Auwal, M.A. ve Singhal, A. (1992), "The Diffusion of Grameen-Bank in Bangladesh- Lessons Learned About Alleviating Rural Poverty", *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 14 (1), 7-28.

Azam, G. ve Redmon, A. (1993), "Revisiting the Relationship Between Growth and Poverty", *Review of Black Political Economy*, 22 (1), 5-18.

Bardhan, P. (1996), "Efficiency, Equity and Poverty Alleviation: Policy Issues in Less Developed Countries", *Economic Journal*, 106, September, 1344-1356.

Baulch, B. (1996), "Neglected Trade-Offs in Poverty Measurement", *IDS Bulletin-Institute of Development Studies*, 27 (1), 36+.

Bell, C. ve Rich, R. (1994), "Rural Poverty and Aggregate Agricultural Performance in Post-independence India", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 56 (2), 112-33.

Berkowitz, E. (1994), "The Undeserving Poor-From the War on Poverty to the War on Welfare by M.B.Katz", *American Historical Review* 99 (3), 999-1000. (KE)*

Berry, A. (1997), "Poverty Policy in Latin America During the 1980s", *Review of Income and Wealth*, 43 (1), 119-30.

Bhagwati, J. N. (1988), "Poverty and Public Policy", *World Development*, 16, (5), 539-55.

Bhalla, S. (1995), "Development, Poverty and Policy - The Haryana Experience", *Economic and Political Weekly*, 30 (41-42), 2619+.

Bidani, B. ve M. Ravallion (1993), "A Regional Poverty Profile for Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 29 (3), 37-68.

Blackburn, M.L. (1994), "International Comparisons of Poverty", *American Economic Review*, 84 (2), 371-74.

Blakely, E.J. (1992), "Poverty and Society, by D. Levine", *Journal of the American Planning Association*, 58 (2), 248-52. (KE)

Blakely, E.J. (1992), "Urban Change and Poverty, by M. Mcgeary, L. Lynn", *Journal of the American Planning Association*, 58 (2), 248-52. (KE)

Blank, R.M. ve Card, D. (1993), "Poverty, Income Distribution, and Growth, Are They Still Connected", *Brookings Papers on Economic Activity* (2), 285-339.

Boron, A.A.; Torres, C.A. (1996), "The Impact of Neoliberal Restructuring on Education and Poverty in Latin-America", *Alberta Journal of Educational Research*, 42 (2), 102-14.

Bourguignon, F.; Demelo, J.; Morrisson, C. (1991), "Poverty and Income Distribution During Adjustment - Issues and Evidence from the OECD Project", *World Development*, 19 (11), 1485-1508.

Brand, H. (1993), "The World-Bank, The Monetary Fund, and Poverty", *Dissent*, 40(4), 497-504.

Brand, H. (1994), "The World Bank, the Monetary Fund, and Poverty", *International Journal of Health Services*, 24 (3), 567-78.

Brockerhoff, M.; A. Gilbert ve J.Gugler (1993), "Cities, Poverty and Development-Urbanization in the Third World", *Population and Development Review*, 19 (4), 871-72. (KE)

Brooks, R.L. (1993), "T. Horne Property-Rights and Poverty-Political Argument in Britain, 1605-1834", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 530, November, 208-9. (Kitap Eletirisi)

Browning, E.K. (1991), "Valuation of In-Kind Transfers and the Measurement of Poverty", *Public Finance Quarterly*, 19 (2), 123-46.

Bryant-Tokalau, J.J. (1995), "The Myth Exploded- Urban Poverty in the Pacific", *Environment and Urbanization*, 7 (2), 109-31.

(*) KE: Kitap Eleştirisi.

Burkett, P. (1990), "Poverty Crisis in the Third World -the Contradictions of World Bank Policy-", *Monthly Review*, 42 (7), 20-32.

Burkett, P. (1991), "Poverty Crisis in the Third World - The Contradictions of World Bank Policy", *International Journal of Health Services*, 21 (3), 471-79.

Burkhauser, R.V.; T.M. Smeeding ve J. Merz (1996), "Relative Inequality and Poverty in Germany and the United States Using Alternative Equivalence Scales", *Review of Income and Wealth*, 42, (4), 381-400.

Burnell, P. (1995), "The Politics of Poverty and the Poverty of Politics in Zambia's 3rd Republic", *Third World Quarterly*, 16 (4), 675-90.

Campbell, B. (1991), "IMF, the Implications of Fund -supported Adjustment Programs for Poverty- Experiences in Selected Countries by IMF" *Development and Change*, 22 (1), 162-65.

Caputo, R.K. (1991), "Patterns of Work and Poverty: Exploratory Profiles of Working Poor Households", *Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services*, 451-60.

Cardoso, E., Helwege, A. (1992), "Below the Line - Poverty in Latin-America", *World Development*, 20 (1), 19-37.

Chakrapani, C.; Mitra, A. (1995), "Rural-to-Urban Migration - Access to Employment, Incidence of Poverty and Determinants of Mobility", *Indian Journal of Social Work*, 56 (3), 377-86.

Chang, M.H. (1993), *The Poverty of Plenty, Studies in Comparative International Development*, by X. Wang ve N. Bai, 28 (3), 98-104. (KE)

Chen, S.H.; Datt, G.; Ravallion, M. (1994), "Is Poverty Increasing in the Developing World?", *Review of Income and Wealth*, (4), 359-76.

Chossudovsky, M. (1991), "Global Poverty and New-World Economic Order", *Economic and Political Weekly*, 26 (44), 2527-2535.

Clements, P. (1993), An Approach to Poverty Alleviation for Large International Development Agencies, *World Development*, 21 (10), 1633-1646.

Clements, P. (1995), Poverty-Oriented Cost-benefit Approach to the Analysis of Development Projects, *World Development*, 23 (4), 577-92.

Cohen, B. ve House, W.J. "Demographic Behavior and Poverty-Microlevel Evidence from Southern Sudan", *World Development*, 22 (7), 1031-44.

Cornia, G.A.; R. Jolly ve F. Stewart (1987), *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, UNICEF, Oxford: Oxford University Press.

Das, R.J. (1995), "Poverty and Agrarian Social Structure - A Case Study in Rural India", *Dialectical Antropology*, 20 (2), 169-92.

Delarrocha, M.G. (1995), "The Urban Family and Poverty in Latin America", *Latin American Perspectives*, 22 (2), 12-31.

Delhausse, B.; A. Luttgens ve S. Perelman (1993), "Comparing Measures of Poverty and Relative Deprivation -An Example for Belgium-", *Journal of Population Economics*, 6 (1), 83-102.

Demery, L.; Demery, D. (1991), "Poverty and Macroeconomic Policy in Malaysia, 1979-87", *World Development*, 19 (11), 1615-32.

Demery, L.; Squire, L. (1996), "Macroeconomic Adjustment and Poverty in Africa - An Emerging Picture",*World Bank Research Observer*, 11 (1), 39-59.

Desai, M. (1991), "Human Development, Concepts and Measurement", *European Economic Review*, 35, 350-57.

Devine, J. (1995), "From Global Capitalism to Economic-Justice - An Inquiry into the Elimination of Systemic Poverty, Violence and Environmental Destruction in the World Economy, by A. Makhijani", *Monthly Review - An Independent Socialist Magazine*, 46 (9), 54-57. (KE)

Devos, K. ve Garner, T.I. (1991), "An Evaluation of Subjective Poverty Definitions- Comparing Results from the United-States and the Netherlands", *Review of Income and Wealth*, (3), 267-285.

Drakakis-Smith, D. (1996), "Third-World Cities - Sustainable Urban-Development, Population, Labor and Poverty", *Urban Studies*, 33 (4-5), 673-99.

Dreze, J. ve Gazdar, H. (1992), "Hunger and Poverty in Iraq, 1991", *World Development*, 20 (7), 921-45.

Dumanlı, R. (1996), "Yoksulluk ve Türkiye'deki Boyutları", Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi. Ankara. Yayın No. DPT: 2449, Haziran.

Echeverrigent, J. (1992), "Public-Participation and Poverty Alleviation - The Experience of Reform Communists in India West-Bengal", *World Development*, 20 (10), 1401-22.

Eggers, M.L. ve Massey, D.S. (1991), "The Structural Determinants of Urban Poverty- A Comparison of Whites, Blacks, and Hispanics", *Social Science Research*, 20 (3), 217-55.

Emmerij, L. A. (1995), "A Critical Review of the World Bank's Approach to Social Sector Lending and Poverty Alleviation", UNCTAD, International Monetary and Financial Issues for the 1990s, New York: United Nations.

Erdoğan, G. (1996), "Türkiye'de Bölge Ayrımında Yoksulluk Sınırı Üzerine bir Çalışma", Devlet İstatistik Enstitüsü, Uzmanlık Tezi, Ankara, Nisan.

Erickson, F.A. (1993), "Poverty, Natural-Resources and Public-Policy in Central America-United-States-Third-World Policy Perspectives", *Professional Geographer*, 45 (4), 473-74.

Farah, A.A.M.; Sampath, R.K. (1995), "Poverty in Sudan", *Journal of Asian and African Studies*, 30 (3-4), 146-61.

Ferguson, J. (1992), "Jamaica - Stories of Poverty", *Race and Class*, 34 (1), 61-72.

Fielding, T. (1997), "Migration and Poverty", *IDS Bulletin*, 28 (2), 48-52.

Fields, G. S. (1992), "Changing Poverty and Inequality in Latin-America", *Public Finance-Finances Publiques*, 47 (S), 59-76.

Fields, G. S. (1994), "Poverty and Income Distribution Data for Measuring Poverty and Inequality Changes in the Developing Countries", *Journal of Development Economics*, 44, 87-102.

Flik, R.J. ve Vanpraag, B.M.S. (1991), "Subjective Poverty Line Definitions", *De Economist*, 139 (3), 311-30.

Foster, J.; Greer, J. ve Thorbecke, E. (1984), "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica*, May, 52 (3), 761-65.

Friedmann, J. (1996), "Rethinking Poverty: Empowerment and Citizen Rights", *International Social Science Journal*, 148, 161-72.

Gaiha, R. (1991), "Poverty Alleviation Programs in Rural India - An Assessment",

Development and Change, 22 (1), 117-54.

Gans, H.J. (1992), "The War Against the Poor - Instead of Programs to End Poverty", *Dissent*, 39 (4), 461-65.

Garuda, D. (2000), "The Distributional Effects of IMF Programs: A Cross-Country Analysis", *World Development*, 28, (6), 1031-1051.

Gibbon, P. (1992), "The World-Bank and African Poverty, 1973-91", *Journal of Modern African Studies*, 30 (2), 193-220.

Gilbert, A. (1994), "Third-World Cities- Poverty, Employment, Gender-Roles and the Environment during a Time of Restructuring", *Urban Studies*, 31, (4-5), 605-33.

Gilbert, A. (1997), "Work and Poverty During Economic Restructuring - The Experience of Bogota, Colombia", *IDS Bulletin*, 28 (2), 24-34.

Gillie, A. (1996), "The Origin of the Poverty Line", *Economic History Review*, 49 (4), 715+.

Glewwe, P. ve G. HALL (1994), "Poverty, Inequality, and Living Standards During Unorthodox Adjustment- The Case of Peru, 1985-90", *Economic Development and Cultural Change*, 42 (4), 689-717.

Goets, A.M. ve O'brien, D. (1995), "Governing for the Common Wealth - The World-Banks Approach to Poverty and Governance", *IDS Bulletin-Institute of Development Studies*, 26 (2), 17-26.

Gore, C.(2000), "The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries", *World Development*, Vol.28, No.5, 789-804

Greeley, M. (1994), "Measurement of Poverty and Poverty of Measurment", *IDS Bulletin, Institute of Development Studies*, 25 (2), 50-58.

Greene, R. (1991), "Poverty Concentration Measures and the Urban Underclass", *Economic Geography*, 67 (3), 240-52.

Grootaert, C. (1994), "Education, Poverty, and Structural Change in Africa- Lesons from Cote-D'ivoire", *International Journal of Educational Development*, 14 (2), 131-42.

Guan, X.P. (1995), "Poverty and Anti-poverty Programs in Rural China Since the Mid-1980s", *Social Policy and Administration*, 29 (3), 204-27.

Gustafsson, B. ve Nivorozhkina, L. (1996), "Relative Poverty in Two Egalitarian Societies - A Comparison Between Taganrog, Russia During the Soviet Era and Sweden", *Review of Income and Wealth*, (3), 321-34.

Haddad, L. (1991), "Gender and Poverty in Ghana - A Descriptive Analysis of Selected Outcomes and Processes", *IDS Bulletin - Institute of Development Studies*, 22 (1), 5-16.

Hajnal, Z.L. (1995), "The Nature of Concentrated Urban Poverty in Canada and the United States", *Canadian Journal of Sociology*, 20, (4), 497-523.

Harper, D.J. ve Manasse, P.R. (1992), "The Just World and the Third-World - British Explanations for Poverty Abroad", *Journal of Social Psychology*, 132 (6), 783-85.

Hartlandsberg, M. (1995), "Dark victory - The United-States, Structural Adjustment and Global Poverty, by W. Bello, S. Cunningham, B. Rau", *Monthly Review - An Independent Socialist Magazine*, 46 (10), 50-56. (KE)

Headey, B.; Krause, P. ve Habich, R. (1994), "Long and Short-Term Poverty- Is Germany a 2/3 Society", *Social Indicators Research*, 31 (19, 1-25.

Heller, P.S. vd. (1988), "The Implications of Fund-supported Adjustment Programs for Poverty: Experiences in Selected Countries". Occasional Paper 58. Washington D.C. : International Monetary Fund.

Hoppe, R.A. (1991), "Defining and Measuring Poverty in the Nonmetropolitan United States Using the Survey of Income and Program Participation", *Social Indicators Research*, 24 (2), 123-51.

Horne, T.A. (1994), "Liberalism and the Problem of Poverty - A Reply to Ashcraft", *Critical Review*, 8 (3), 427-34.

Hunt, M.O (1996), "The Individual Society, or Both-A Comparison of Black, Latino, and White Beliefs Abaut the Causes of Poverty', *Social Forces*, 75 (1), 293-322.

Huppi, M. ve M. Ravallion (1991), "The Sectoral Structure of Poverty during an Adjustment Period, Evidence for Indonesia in the mid. 1980s", *World Development*, 19 (12), 1653-78.

IDS Bulletin (1996), "The New Poverty Agenda: A Disputed Consensus", Editorial, 1-10.

ILO (International Labour Office) (1995) "New Approaches to Poverty Analysis and Policy- A Contribution to the World Summit for Social Development The Poverty Agenda and the ILO- Issues for Research and Action", *International Labour Review*, 134 (1), 130-32. (KE)

IMF (International Monetary Fund) (2000) , *IMF Survey*, International Monetary Fund, Cilt, 29, No.23, Aralık 11.

International Social Science Journal (1996), "Editorial", *International Social Science Journal*, 148, 161-72.

Islam, R. (1990), "Rural Poverty, Growth and Macroeconomic Policies: The Asian Experience", *International Labour Review*, 129, (6), 693-713.

Islam, N. (1992), "Poverty Theory and Policy - A Study of Panama, by G.S. Sihota", *Revue Canadienne D Etudes Du Developpement-Canadian Journal of Development Studies*, 13 (3), 443-51. (KE)

Islam, N. (1992a), "Poverty in South Asia, Approaches to its Alleviation", *Food Policy*, April, 109-20.

Janiti, M. (1996), "Poverty in the United States and Europe: A Review", *Review of Income and Wealth*, 42 (2), 233-40.

Jenkins, R. (1994), S. Jorgensen, Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis and Adjustment-The Emergency Social Fund, *Journal of Latin American Studies*, 26, May, 508-509. (KE)

Johnson, K. (1993), "Combating Poverty-Innovative Social Reforms in Chile during the 1980s by T. Castaneda", *Social Science Quarterly*, 74 (4), 923-24. (KE)

Johnson, O. ve S. Joanne (1980), "Distributional Aspects of Stabilization Programs in Developing Countries", *IMF Staff Papers*, 27(Mart), 1-23.

Kabeer, N. (1996), "Agency, Well-Being and Inequality - Reflections on the Gender D'imensions of Poverty", *IDS Bulletin*, 27 (1), 11-21.

Kakwani, N. (1993), "Poverty and Economic Growth with Application to Cote-D'ivoire", *Review of Income and Wealth*, (2), 121-39.

Kakwani, N. (1996), "Income Inequality, Welfare and Poverty in Ukraine", *Development and Change*, 27 (4), 663-91.

Kanbur, R. (2001), "Economic Policy, Distribution and Poverty: The Nature of Disagreements", *World Development*, 29, (6), 1083-94.

Kanbur, R.; Keen, M. ve Tuomala, M. (1994), "Labor Supply and Targeting in Poverty Alleviation Programs", *World Bank Economic Review*, 8 (2), 191-211.

Kanji, N. (1995), "Gender, Poverty and Economic Adjustment in Harare, Zimbabwe", *Environment and Urbanization*, 7 (1), 37-55.

Kannan, K.P. (1995), "Declining Incidence of Rural Poverty in Kerala", *Economic and Political Weekly*, 30 (41-42), 2651-62.

Kannan, K.P. (1995a), "Public Intervention and Poverty Alleviation - A Study of the Declining Incidence of Rural Poverty in Kerala, India", *Development and Change*, 26 (4), 701-27.

Katz, M.B. (1992), "The New Politics of Poverty - The Non-working Poor in America, by L. Mead", *Dissent*, 39 (4), 548-53. (KE)

Killick, T. (1995), "Structural Adjustment and Poverty Alleviation - An Interpretative Survey", *Development and Change*, 26 (2), 305-31.

Koo, H. (1984), "The Political Economy of Income Distribution in South Korea: The Impact of the State's Industrialization Policies", *World Development*, (12), 10, 1029-37 ve Türkçe olarak yeniden basımı için Şenses (1996: 285-302).

Kundu, A. (1994), "Poverty and Planning", *Economic and Political Weekly*, 29 (26), 1569-72.

Lamba, D.(1994), "The Forgotten Half- Environmental Health in Nairobi's Poverty Areas", *Environment and Urbanization*, 6 (1), 164-73.

Latapi, A. E. ve Delarocha, M.G. (1995), "Crisis, Restructuring and Urban Poverty in Mexico", *Environment and Urbanization*, 7 (1), 57-75.

Laurell, A.C. (1996), "Social-Welfare and Social-Work - The Meaning of Poverty Programs in Latin-America", *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 5 (3), 130-34.

Laurell, A.C ve Wences, M.I (1994), Do Poverty Programs Alleviate Poverty- The Case of the Mexican National Solidarity Program, *International Journal of Health Services*, 24 (3), 381-401.

Lerman, R.I. (1994), "Taxation, Poverty and Income Distribution, by J. Creedy", *National Tax Journal*, 47 (4), 893-96. (KE)

Lister, R. (1992), "Poverty Amidst Affluence - Britain and the United-States, by V. George, I. Howards", *British Journal of Social Work*, 22 (3), 355-57. (KE)

Mangahas, M. (1995), "Self-Rated Poverty in the Philippiness, 1981-1992", *International Journal of Public Opinion Research*, 7 (1), 40-55.

Marcouiller, D. (1996), "Economies of Exclusion - Underclass Poverty and Labor Market Change in Mexico, by S. Sernau", *Journal of Development Economics*, 49 (2), 407-10. (KE)

Margo, R.A. (1993), "Inequality, Poverty and History, by J.G. Williamson", *Journal of Development Economics*, 40 (2), 393-95. (KE)

Marnie, S.; Micklewright, J. (1994), "Poverty in Pre-Reform Uzbekistan - What do Official Data Really Reveal", *Review of Income and Wealth*, (4), 395-414.

Mason, A.D. (1997), "Targeting the Poor in Rural Jawa", *IDS Bulletin*, 27 (1), 67-80.

Maxwell, S. (1996), "Apples, Pears and Poverty Reduction: An Assessment of British Bilateral Aid", *IDS Bulletin*, 27 (1), 109-20.

McGregor, P.P.L. ve Borooah, V.K. (1991), "Poverty and the Distribution of Income in Northern-Ireland", *Economic and Social Review*, 22 (2), 81-100.

Mead, L.M. (1991), "The New Politics of the New Poverty", *Public Interest*, (103), 3-20.

Mead, L.M. (1994), "Poverty: How Little We Know", *Social Service Review*, 322-348.

Mingione, E.; Morlicchio, E. (1993), "New Forms of Urban Poverty in Italy - Risk Path Models in the North and South", *International Journal of Urban Regional Research*, 17 (3), 413-27.

Misra, V.N. (1996), "Terms of Trade, Rural Poverty, Technology and Investment, The Indian Experience, 1952-53 to 1990-91", *Economic and Political Weekly*, March, A-3-A-13.

Moon, B.E. (1996), "Poverty and Inequality in Latin-America - The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s, by S.A. Morley", *International Studies Quarterly*, 40 (S2), 272-78. (KE)

Morawetz (1977), *Twenty Five Years of Economic Development, 1950 to 1975*, published for the World Bank, London, The Johns Hopkins University Press.

Morris, D. (1979), *Measuring the Conditions of the World's Poor: The Physical Quality of Life Index*. Oxford: Pergamon.

Morrisson, C. (1991), "Adjustment, Incomes and Poverty in Morocco", *World Development*, 19 (11), 1633-51.

Moser, C.O.N. (1995), "Urban Social-Policy and Poverty Reduction", *Environment and Urbanization*, 7 (1), 159-71.

Murray, C. (1984), *Losing Ground: American Social Policy, 1950-80. New York, Basic Books.*

Nelson, M.C. ve Oliver, Y.B. (1995), "Employment Structure and Poverty - Theoretical Perspectives and Conceptual Frameworks - Discussion", *American Journal of Agricultural Economics*, 77 (3), 803-805.

Ninan, K. N. (1994), "Poverty and Income Distribution in India", *Economic and Political Weekly*, 29 (25), 1544-51.

Nolan, P. (1993), "Economic-Reform, Poverty and Migration in China", *Economic and Political Weekly*, 28 (26), 1369-77.

Oaxaca, R.L. (1995), "Indigenous People and Poverty in Latin America - An Empirical Analysis by G. Psacharopolous, H.A. Patrinos", *Journal of Economic Literature*, 33 (3), 1377-78. (KE)

O'hare, W.P. (1996), "A New Look at Poverty in America", *Population Bulletin*, 51, (2), 2-46.

Olpadwala, P.; Goldsmith, W.W. (1992), "The Sustainability of Privilege - Reflections on the Environment, the Third-World City, and Poverty", *World Development*, 20 (4), 627-40.

Oyen, E. (1992), "Some Basic Issues in Comparative Poverty Research", *International Social Science Journal*, 44 (4), 615-26.

Petras, J.; Morley, M. (1991), "Latin-America - Poverty of Democracy and Democracy of Poverty, *Economic and Political Weekly*, 26 (30), E103-11.

Phipps, S. (1993), "The Perception of Poverty, by A. J. M. Hagenaars", *Review of Income and Wealth*, (3), 313-18. (KE)

Pissrides, C.A. (1991), "Macroeconomic Adjustment and Poverty in Selected Industrial Countries", *The World Bank Economic Review*, 5, (2), 207-29.

Powers, N.R. (1995), "The Politics of Poverty in Argentina in the 1990s", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*", 37 (4), 89-137.

Psacharopoulos, G.; S. Morley; A. Fiszbein; H. Lee ve W.C. Wood (1995), "Poverty and Income Inequality in Latin America during the 1980s", *Review of Income and Wealth*, 41, (3), 245-64.

Rao, C.H.H (1992), "Integrating Poverty Alleviation Programmes with Development Strategies, Indian Experience", *Economic and Political Weekly*, November, 2603-2608

Rao, K.M. ve Subbarao, D. (1994), "Poverty Ratio as a Variable in the Devolution Formula", *Economic and Political Weekly*, 29 (22), 1324-26.

Rasmussen, D.W. (1994), "Spatial Economic Development, Education and the New Poverty", *International Regional Science Review*, 16 (1-2), 107-17.

Ravallion, M. (1994), "Measuring Social Welfare With and Without Poverty Lines", *American Economic Review*, 84 (2), 359-64.

Ravallion, M. (1996a), "How Well Can Method Substitute for Data - Five Experiments in Poverty Analysis", *World Bank Research Observer*, 11 (2), 199-221.

Ravallion, M. (1996b), "Issues in Measuring and Modeling Poverty", *Economic Journal*, 106 (438), 1328-43.

Ravallion, M.; G. Datt ve D. Van Dewalle (1991), "Quantifying Absolute Poverty in the Developing World", *Review of Income and Wealth*, (4), 345-61.

Ravallion, M. ve Datt, G. (1996), "India's Checkered History in Fight Against Poverty - Are There Lessons for the Future",*Economic and Political Weekly*, 31 (35-37), 2479-85.

Rima, I.H. (1990), "Marshall's Concern About Poverty - A Hundredth Anniversary Retrospective", *Review of Social Economy*, 48 (4), 415-35.

Rocha, S. (1995), "Metropolitan Poverty in Brazil - Economic Cycles, Labor-Market and Demographic Trends", *International Journal of Urban and Regional Research*, 19(3), 383-94.

Rock, M.T. (1993), "Twenty Five Years of Economic Development" Revisited, *World Development*, 21 (11), 1787-1801.

Rodrigeuz, A. G. ve Smith, S.M. (1994), "A Comparison of Determinants of Urban, Rural and Farm Poverty in Costa Rica", *World Development*, 22 (3), 381-97.

Rodriguez, C. ve Melendez, E. (1992), "Puerto-Rican Poverty and Labor-Markets - An Introduction", *Hispanic Journal of Behavioral Sciences*, 14 (1), 4-15.

Rodrik, D. (1996). "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature* XXXIV March, 9-41.

Room, G. (1990), "New Poverty in the European Community", St.Martin's Press, New York.

Room, G. (1995), "Poverty in Europe - Competing Paradigms of Analysis", *Policy and Politics*, 23 (2), 103-13.

Rosenthal, G. (1996), "On Poverty and Inequality in Latin-America", *Journal of*

Interamerican Studies and World Affairs, 38 (2-3), 15-37.

Roy, S. (1996), "Development, Environment and Poverty - Some Issues for Discussion", *Economic and Political Weekly*, 31 (4), PE29-PE41.

Rowntree, B. S. (1901), *Poverty: A Study of Town Life*, London: Macmillan.

Russel, S.D. (1990), "Urban Poverty and the Labor-Market - Access to Jobs and Incomes in Asian and Latin-American Cities, by G. Rodgers", *Journal of Asian Studies*, 49 (4), 887-89. (KE)

Sahn, D.E (1994), "On Economic Reform,Poverty, and Nutrition in Africa", *American Economic Review*, 84 (2), 285-90.

Samorodov, A.T. (1992), "Transition, Poverty and Inequality in Russia", *International Labor Review*, 131 (3), 335-53.

Sandberg, K.I. (1995), "Dark Victory - The United-States, Structural Adjustment and Global Poverty, by W. Bello, S. Cunningham, B. Rau", *Journal of Peace Research*, 32 (2), 239-239. (KE)

Sarris, A.H.; Tinios, P. (1995), "Consumption and Poverty in Tanzania in 1976 and 1991- A Comparison Using Survey Data", *World Development*, 23 (8), 1401-19.

Satterthwaite, D. (1997), "Urban Poverty - Reconsidering Its Scale and Nature", *IDS Bulletin*, 28(2), 9-23.

Saunders, P. ve Hallerod, B. ve Matheson, G. (1994), "Making Ends Meet in Australia and Sweden- A Comparative Analysis Using the Subjective Poverty Line Methodology", *Acta Sociologica*, 37 (1), 3-22.

Sawada, Y. (1996), "Aid and Poverty Alleviation- An International Comparison", *IDS Bulletin*, 27 (1), 100-107.

Schulz, J.H. (1991), "Drawing the Line, Alternative Poverty Measures and their Implications for Public Policy, by P. Ruggles", *Gerontologist*, 350-57. (KE)

Segal, E.A. (1991), "The Juvenilization of Poverty in the 1980s", *Social Work*, 36 (5), 454-57.

Sen, A.K. (1981), "Public Action and the Quality of Life in Developing Countries", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, (43), 287-319.

Sen, A.K. (1984), "Development, Which Way Now?" *Economic Journal*, 93 (372), 742-62.

Sen, A. (1996), "Economic Reforms, Employment and Poverty, Trends and Options", *Economic and Political Weekly*, 31 (35-37), 2459+

Serulnikov, S. (1994), When Looting Becomes a Right- Urban Poverty and Food Riots in Argentina, *Latin American Perspectives*, 21 (3), 69-89.

Shaffer, P. (1996), "Beneath the Poverty Debate - Some Issues", *IDS Bulletin*, 27 (1), 23-35.

Shaikh, M.A. ve Sirivardana, S. (1996), "Towards a New Paradigm for Poverty Eradication in South Asia", *International Social Science Journal*, 148, 207-17.

Smeeding, T.M.; P. Saunders; J. Coder; S. Jenkins; J. Fritzell; A.J. M. Hagenaars; R. Hauser ve M. Wolfson (1993), "Poverty, Inequality, and Familiy Living Standards Impacts Across Seven Nations: The Effect of Noncash Subsidies for Health, Education and Housing", *Review of Income and Wealth*, 39, (3), 229-56.

Squire, L. (1991), "Poverty and Adjustment in the 1980s - Introduction", *World*

Bank Economic Review, 5 (2), 177-85.

Squire, L. (1993), "Economic Development: Recent Lessons: Fighting Poverty", *American Economic Review Papers and Proceedings*, May, 83. (2), 377-82.

Stewart, F. (1991), "The Many Faces of Adjustment", *World Development*, 19 (12), 1847-64.

Stonich, S.C. (1992), "Struggling with Honduran Poverty - The Environmental Consequences of Natural Resource-Based Development and Rural Transformations", *World Development*, 20 (3), 385-99.

Streeten, P (1994), "Poverty Concepts and Measurement", R. Van der Hoeven and R. Anker- (der), *Poverty Monitoring: An International Concern*- içinde, London: St.Martin's Press, 15-30.

Stren, R.E. (1992), "African Urban Research Since the Late 1980s - Responses to Poverty and Urban-Growth", *Urban Studies*, 29 (3-4), 533-55.

Strobel, P. (1996), "From Poverty to Exclusion: A Wage-Earning Society or a Society of Human Rights?", *International Social Science Journal*, (JUNE), 173-89.

Suryanarayana, M. H. (19969, "Poverty Estimates and Indicators, Importance of Data Base", *Economic and Political Weekly*, Special Issue, September, 2487-2498.

Szekely, M. (1995), "Poverty in Mexico During Adjustment", *Review of Income and Wealth*, (3), 331-348.

Szulc, A. (1995), "Measurement of Poverty - Poland in the 1980s", *Review of Income and Wealth*, (2), 191-205.

Şenses, F. (1984), "Development Economics at a Crossroad", *METU Studies in Development*, 11, (1&2), 109-50.

Şenses, F. (1993), "Turkey's Labor Market Policies in the 1980s against the Background of Its Stabilization Program", *The Political and Socioeceonomic Transformation of Turkey*, A.Eralp, M.Tünay ve B. Yeşilada (der.), Westport, Conn.: Praeger, 97-109.

Şenses, F. (1994), "The Stabilization and Structural Adjustment Program and the Process of Turkish Industrialization: Main Policies and Their Impact", F. Şenses (der.), *Recent Industrialization Experience of Turkey in a Global Context*, içinde Westport, Conn.: Greenwood Press, 51-73.

Şenses, F. (1994a), "Labor Market Response to Structural Adjustment and Institutional Pressures", *METU Studies in Development*, 21 (3), 405-48.

Şenses, F. (1994b), "Türkiye'de ve Dünyada Yükseköğretim, Bilim ve Teknoloji", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 21 (3), 465-74.

Şenses, F. (1996), "Gelişme İktisadı ve İktisadi Gelişme -Nereden Nereye?", F. Şenses (der.), *Kalkınma İktisadı Yükselişi ve Gerilemesi* içinde, İletişim: İstanbul, 93-128.

Şenses, F. (1996a) "Structural Adjustment Policies and Employment in Turkey", *New Perspectives on Turkey*, 15, 65-93.

Şenses, F. (1997), Yoksulluk Kaygı Veriyor, *Milliyet*, 2 Aralık.

Şenses, F. (1997a), "İktisat Açısından Gelişme Kavramı ve Eğitim", F. Ercan'la Söyleşi, *İktisat*, 366, Mayıs, 51-52.

Şenses, F. (1998), "Kriz, Dış Yardım ve Neoliberal Politikalar", *Toplum ve Bilim*, 77, Yaz, 29-43.

Şenses, F. (1999), "Main Phases and Salient Features of Turkish Foreign Aid Experience, K. L.Gupta", *Foreign Aid, New Perspectives*, Kluwer Academic Publishers, London içinde, 233-54.

Şenses, F. (1999a), "Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 26 (3-4), 427-51.

Taylor, L. (1997), "Editorial: The Revival of the Liberal Creed-The IMF and the World Bank in a Globalized Economy", *World Development*, Vol.25, No.2, 1997, 145-152.

Tchernina, N.V. (1994), "Unemployment and the Emergence of Poverty During Economic Reform in Russia", *International Labour Review*, 133 (5-6), 597-611.

Thanawala, K.(1992), "Poverty and Development - Economics and Reality", *Review of Social Economy*, 50 (3), 258-68.

Thomas, C. Y. (1993), "Lessons from Experience- Structural Adjustment and Poverty in Guyana", *Socail and Economic Studies* 42 (4), 133-84.

Thorbecke, E.; Jung, H.S. (1996), "A Multiplier Decomposition Method to Analyze Poverty Alleviation", *Journal of Development Economics*, 48 (2), 279-300.

Timıner, C.P (1994), "Population, Poverty, and Policies", *American Economic Review*, 84 (2), 261-65.

Tisdell, C. (1994), "F. Gaffikin ve M. Morrissey, The New Unemployed- Joblessness and Poverty in the Market Economy", *Journal of Contemporary Asia*, 24 (1), sh. 126. (KE)

Toye, J.; Jackson, C. (1996), "Public-Expenditure Policy and Poverty Reduction - Has the World-Bank Got it Right", *IDS Bulletin-Institute of Development Studies*, 27 (1), 56-66.

Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Penguin: London.

Tsakloglou, P. (1990), "Aspects of Poverty in Greece", *Review of Income and Wealth*, (4), 381-402.

TÜSİAD (Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği) (2000), "Türkiye'de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk, Avrupa Birliği ile Karşılaştırma," Aralık, İstanbul: TÜSİAD.

UNCTAD (2000), *Trade and Development Report, 2000*, UNCTAD, Geneva.

UNDP (2001), *Human Development Report 2001, Making New Technologies Work for Human Development*, Oxford University Press, UNDP: Geneva.

Vandenbosch, K.; Callan, T.; Estivill, J.; Hausman, P.; Jeandidier, B.; Muffels, R. ve Yfantopoulos, J. (1993), "A Comparison of Poverty in Seven European Countries and Regions Using Subjective and Relative Measures", *Journal of Population Economics*, 6 (3), 235-59.

Vandergaag, J. (1991), "Poverty in the Developing World - Assessment of the Past, Prospects for the Future", *European Economic Review*, 35 (2-3), 343-49.

Vidwans, S.M. (1993), (1993), "Statistical Mirage of Poverty Alleviation, *Economic and Political Weekly*, 28 (35), 1828-32.

Vyasulu, V. (1995), "Management of Poverty Alleviation Programs in Karnataka", *Economic and Political Weekly*, 30 (41-42), 2635+.

Wade, R.H. (2001), "Making the World Development Report 2000: Attacking Po-

verty", *World Development*, 29, (8), 1435-41.

Wahid, A.N.M (1994), "The Grameen Bank and Poverty Alleviation in Bangladesh-Theory, Evidence and Limitations", *American Journal of Economics and Sociology*, 53 (1), 1-15.

Ward, M. (1996), "Dealing with Poverty Self-Employment for Poor Rural Women, by U. Jumani", *Review of Income and Wealth*, (3), 365-78. (KE)

Washington Post, 12 August 1997 As Peru's Economy Rises, Nation's Poor Grow Poorer, *Washington Post*.

Weeks, J. (1995), Did the Dog Bark? The NEM and the Manufacturing Sector, Centre for Development Studies, School of Oriental and African Studies, London (teksir).

Wennergren, E.B. (1991), "United States Foreign Assistance and World Poverty - A Forgotten Commitment", *Journal of Developing Areas*, 25 (2), 169-78.

Wharton, C.R. (1990), "Reflections on Poverty", *American Journal of Agricultural Economics*, 72 (5), 1131-38.

White, H. (1996), "How Much Aid is Used for Poverty Reduction", *IDS Bulletin-Institute of Development Studies*, 27 (1), 83-101.

White, H. (1996), "Structurally Adjusted Africa - Poverty, Debt and Basic Needs, by D. Simon, W. Vanspengen, C. Dixon, A. Narman", *Development and Change*, 27 (4), 785-815. (KE)

Wilson, W.J. (1987), *The Truly Disadvantaged: The Inner City, The Underclass, and Public Policy*, Chicago: University of Chicago Press.

Wilson, G. (1996), "Toward a Revised Framework for Examining Beliefs About the Causes of Poverty", *Sociological Quarterly*, 37 (3), 413-28.

Wolff, P. (1987), *Stabilization Policy and Structural Adjustment in Turkey, 1980-1985 The Role of the IMF and World Bank in an Externally Supported Adjustment Process*. Berlin: German Development Institute.

World Bank (1980), *World Development Report 1980*, World Bank, Washington, D.C

World Bank (1990), *World Development Report 1990*, World Bank, Washington, D.C

World Bank (2000) World Development Report, 2000/2001, Attacking Poverty, World Bank: Washington, DC.

World Bank (2000a), "Turkey, Economic Reforms, Living Standards and Social Welfare Study", World Bank: Washington, D.C.

Zubova, L.; Kovaleva, N. ve Khakhulina, L. (1992), "Poverty in the USSR - The Populations Point-of-View", *Problems of Economics*, 34 (10), 85-98.

Zucker, G. S.; Weiner, B. (1993), "Conservatism and Perceptions of Poverty - An Attributional Analysis", *Journal of Applied Social Psychology*, 23 (12), 925-43.

DIZIN

AB (ayr. bkz. Avrupa Birliği) 130, 136, 137, 178
ABD Kongresi 22
ABD 19, 22, 35, 40, 43, 44, 49, 58, 64, 69, 79, 84, 90, 91, 106, 116, 120, 124, 127, 128, 133, 134, 136, 137, 138, 139, 142, 150, 158, 167, 170, 171, 172, 173, 180, 181, 182, 201, 202, 205, 208, 211, 232, 233, 258, 264, 267, 282, 283, 291, 293, 296, 303, 304, 316, 320
Acil Sosyal Fon 242, 274
Afrika Kalkınma Bankası 288
aile planlaması 239, 279
Almanya 84, 127, 142, 158, 168, 169, 171, 179, 258
Arjantin krizi 334
Arjantin 26, 54, 55, 135, 203
arttırılmış yapısal uyum kredisi 41
asgari gıda sepeti 125
asgari kalori normu 63, 80, 81, 83
asgari ücret 129, 178, 191, 242, 248
Asya krizi 55, 125, 202, 323, 334
aşı kampanyası 276, 293
Avrupa Birliği (AB) 83, 85, 92, 123, 130, 175, 211, 271, 309
Avrupa Komisyonu 19
Avrupa Tek Pazarı 18
Avrupa Topluluğu 18, 22
Avustralya 84, 116, 120, 137, 139, 170, 172, 201, 205
ayaklanma 47, 305
aynî gelir 106
aynî transferler 131
aynî yardımlar 272
ayrımcılık 141, 148, 164, 171, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 181, 237, 282, 299, 312
Azerbaycan 21

Bağımsız Milletler Topluluğu 19, 316
bağımsızlık hareketleri 36
Bangladeş kıtlığı 47
Bangladeş 20, 86, 115, 117, 119, 120, 121, 126, 133, 162, 204, 205, 237, 238, 278, 296, 304
bebek ölümü oranı 97, 100, 125, 155, 324
Belçika 22, 123, 142, 233
Belucistan 123
Bengal 182
Bentham, J. 33
beşeri sermaye 180, 182, 234, 236, 244, 281
bileşik endeks 120
bileşik ölçütler 100, 104
bileşik yoksulluk göstergeleri 99, 103
Binyıl Zirvesi (ayr. bkz. Milenyum) 25
Birleşik Krallık 18, 131, 142, 253, 257, 304
Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (ayr. bkz. FAO) 89, 98
Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı 24, 100
Birleşmiş Milletler (BM) 25, 48, 50, 85, 172, 224, 301, 314, 315, 325, 329
Bolivya 242, 259, 266, 274
borç krizi 38, 50, 51
borç servisi 50
Botswana 155
bölüşüm krizi 241, 327, 328

Bretton Woods kuruluşları 43, 44, 45, 50, 51, 52, 53, 58, 253, 314, 315, 316, 331, 332, 334
Brezilya mucizesi 46
Brezilya 46, 54, 118, 120, 121, 122, 123, 125, 135, 136, 152, 155, 157, 191, 192, 193, 202, 205, 296
Buenos Aires 198
Bulgaristan 259
Burke, E. 33
bütçe açıkları 59
Bütünleştirilmiş Kırsal Gelişme Programı 272
Büyük Britanya (ayr. bkz. Birleşik Krallık ve İngiltere) 26, 33
büyük dünya bunalımı 288, 304
büyüme stratejisi 38
büyümeyle birlikte yeniden dağıtım 38, 39

Cenova 56
Cezayir 55, 118, 165, 205
Churchill, Winston 252
Coca Cola 20

çalışma saatleri 151, 178, 246
Çek Cumhuriyeti 152, 153, 204, 221
çekirdek aile 77, 157
çevre tahribatı 156
Çin Devrimi 45
Çin 56, 115, 118, 123, 124, 125, 136, 150, 153, 163, 165, 174, 175, 182, 183, 189, 199, 205, 220, 221, 226, 231, 249, 259, 264, 274, 276, 296, 299, 308
çok borçlu yoksul ülkeler 24, 42

DAC Yardımları 258
Danimarka 116, 172
demokrasi 56, 57, 319, 331
demokratik sistem 37
demokratikleşme 310
devalüasyon 188
devletin küçültülmesi 191, 240
dış yardım 49, 253, 255, 256, 258, 300
dışlanma 90, 103
dışsal etmenler 148, 149, 171, 186, 207
doğa yasaları 32
doğal afetler 43, 148, 172, 207, 231
Doğu Avrupa 189, 220
doğum oranı 155
dolaylı yaklaşım 219, 221, 244, 245, 260, 261, 281, 292, 294, 295
dolaysız yaklaşım 219, 220, 227, 233, 240, 265, 267, 272, 281, 294, 295, 300
Dominik Cumhuriyeti 117
Dünya Bankası 17, 18, 21, 23, 25, 31, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 56, 58, 59, 60, 64, 65, 72, 85, 86, 113, 114, 117, 132, 189, 197, 205, 207, 232, 237, 241, 242, 243, 244, 245, 254, 256, 257, 266, 278, 280, 283, 285, 308, 314, 316, 317, 325
Dünya Bankası'nın yoksulluğu azaltma stratejisi: Başarılar ve yapılması gerekenler 41, 42
Dünya Ekonomik Forumu 25
Dünya Kalkınma Raporu 23, 40, 41, 42, 59, 86, 128, 242, 244, 254, 325
Dünya Sağlık Teşkilatı (WHO) 89
Dünya Sosyal Gelişme Zirvesi 25
Dünya Ticaret Örgütü 51

ECLAC 195
eğitim harçları 108, 197, 289
ekonomik etkinlik 275
Ekvator 54
emeğe dayalı büyüme 41
emek arzı 265, 266
emek standartları 165
Endonezya 23, 86, 124, 129, 130, 188, 204, 223
enflasyon 200, 203, 280
enformel istihdam 247
enformel sektör 137, 164, 166, 170, 177, 186, 193, 194, 195, 214, 238, 250, 252, 296
enformelleşme 161, 163, 167, 193, 194
engel katsayısı 98
Estonya 136
eşdeğerlik ölçeği 78, 79, 106, 126, 127

eşitsiz büyüme / gelişme 123, 150, 263
eşitsizlik derecesi 149, 150
eşitsizlik 43, 92
Etkili Seçkinler Grubu 36
Eurostat 22
evsizler 73

FAO 89
Fas 55, 86, 184, 188, 273
feminize 140, 142
fırsat eşitliği 304, 319
Fiji 129, 192, 203
Fildişi Sahili 136, 151, 186, 197, 206, 235, 275
Filipinler 229, 259
finansal liberasyon 17, 39, 51, 199
Finlandiya 168
fiziksel özürlülük (ayr. bkz. Özürlüler) 99
Fiziksel Yaşam Kalitesi Endeksi 101
formel istihdam 247
Formel Kredi Programı 208
formel sektör 91, 163, 165, 166, 193, 194, 250, 296, 322
formel sözleşmeler 228
Fransa 90, 116, 120, 127, 142, 204, 258, 271, 310

Galler 162
Gana 86, 120, 136, 176, 204, 205, 243, 267, 275
Gandhi, M. 328
GATT 51
geçim stratejileri 246
geçiş ekonomileri 114
gelir bölüşümündeki eşitsizlikler 25
gelir dağılımı 38, 40, 42, 46, 49, 53, 54, 56, 57, 58, 66, 71, 81, 113, 129, 131, 148, 149, 150, 151, 184, 198, 202, 219, 220, 223, 224, 225, 226, 227, 230, 243, 260, 262, 264, 305, 306, 327, 328
gelişme iktisadı 31, 35, 36, 37, 38
gelişme stratejisi 37
genel grev 55
gıda güvensizliği 98
gıda sübvansiyonları 55, 231, 238, 241, 244, 265, 272, 273, 274, 289
gıda-dışı harcamalar 64, 71, 81
Gini katsayısı 152, 316
Glasgow 218
göç 135, 152, 161, 162, 163, 164, 186, 213, 248, 249, 319, 323
gönüllü kuruluşlar 242, 253, 292, 298, 300, 301, 302
göreli yaklaşım 91, 94, 116, 127, 128, 130
Gramean Bankası 238, 239, 304
GSMH 20, 256
Guadalajara 251
Guatemala 54
Guijarat 80
Güç 101, 104
Güney Afrika 58
Güney Asya Ülkeleri 72, 254, 272, 305
Güney İttifakı 334
Güney Kaliforniya 147
Güney Kore 27, 38, 49, 56, 118, 119, 120, 121, 150, 151, 165, 205, 221, 226, 227, 230, 283, 296
Güney Sahra ülkeleri 17, 20, 21, 23, 40, 72, 98, 113, 115, 124, 126, 129, 154, 155, 156, 175, 176, 187, 188, 198, 224, 252, 254, 300, 315
Güneydoğu Anadolu Bölgesi 186
güvenlik ağı 241, 257, 285

hakeden yoksullar 90
haketmeyen yoksullar 90, 92, 303
hakim ideoloji 332
hakim sınıflar 306
hakim siyasal güçler 45, 47, 50, 260, 306
hanehalkı bileşimi 157, 158, 159, 160, 215
hanehalkı 31, 66, 69, 71, 72, 75, 76, 77, 78, 80, 82, 83, 85, 87, 89, 94, 95, 97, 98, 99, 111, 130, 135, 139, 140, 141, 142, 143, 148, 152, 153, 158, 160, 169, 171, 172, 175, 181, 187, 198, 199, 208, 212, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 224, 235, 241, 246, 247, 248, 250, 252, 257, 273, 278, 279, 309, 313

Harare 251
Harvard 97
hedefleme güçlükleri 270, 277
hedefleme politikası 270, 272, 274, 276, 295
hedefleme 243, 272, 274, 277, 278, 279, 281, 298
Hindistan Anayasası 302
Hindistan 23, 27, 37, 57, 63, 70, 72, 80, 86, 99, 115, 117, 118, 119, 123, 125, 126, 132, 135, 141, 150, 164, 166, 175, 177, 179, 182, 203, 205, 208, 209, 221, 226, 229, 231, 237, 238, 240, 264, 266, 271, 272, 274, 276, 278, 280, 281, 291, 294, 295, 302, 307, 308, 328
hiperenflasyon 203
hizmet sektörü 190, 194, 223
Hollanda 69, 84, 123, 140, 142, 233, 308
Honduras 259

Ifad 224
ILO 24, 26, 38, 49, 64
IMF 17, 18, 23, 24, 25, 35, 38, 39, 41, 42, 58, 59, 189, 198, 308
Irak 71, 172, 238, 248

İGE 101, 102, 104
İkinci Dünya Savaşı 18, 31, 32, 35, 113, 147, 161, 165, 233, 236, 318, 324
imalat sanayi 150, 194, 201, 296
İngiliz işçi sınıfı 34
İngiltere 27, 29, 33, 34, 35, 40, 62, 77, 84, 108, 123, 127, 128, 137, 139, 140, 162, 163, 167, 201, 202, 255, 258, 267, 308
İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi 301
insan hakları 55, 71
İnsani Gelişme Endeksi (ayr. bkz. İGE) 100, 102, 117, 120, 126, 173, 174
insani gelişme 42, 56, 126
İnsani Yoksulluk Endeksi 102, 116, 123, 133
İran 123
İrlanda 22, 116, 123, 130, 136, 166, 168
İskandinav ülkeleri 96, 233, 302
İslâm ülkeleri 116
İspanya 22, 130, 136, 168
İsrail 259
istatiksel güçlükler 75
istatiksel sorunlar 61, 68, 104
istihdam biçimleri 193
İstihdam Garantisi Programı 274
istihdam projeleri 278
istihdam yaratma 322
istihdam 22, 34, 43, 75, 91, 135, 151, 152, 163, 164, 165, 166, 167, 169, 170, 174, 178, 180, 185, 187, 193, 194, 195, 200, 201, 212, 214, 219, 224, 227, 231, 232, 234, 238, 242, 243, 247, 249, 250, 251, 252, 262, 264, 266, 270, 273, 276, 281, 282, 284, 298, 312, 319, 322
İsveç 76, 84, 85, 86, 116, 120, 133, 137, 152, 153, 170, 172, 201, 202, 204, 205, 233
İsviçre 168
iş güvenliği / güvencesi 175, 178
işçi dövizi 186, 203
işgücü artışı 153
işgücü arzı 164
işgücü piyasaları 27, 29, 34, 47, 51, 53, 55, 134, 137, 148, 149, 151, 158, 164, 165, 166, 167, 169, 170, 173, 176, 177, 179, 180, 190, 192, 193, 195, 200, 201, 203, 212, 214, 222, 223, 228, 237, 238, 241, 250, 251, 252, 282, 293, 303, 330
işgücüne katılma oranı 91, 151, 175, 246
işsizlik profili 168
işsizlik sigortası 18, 168, 169, 317
işsizlik yardımı 266
işsizlik 18, 28, 47, 55, 137, 138, 151, 152, 167, 168, 169, 170, 191, 195, 201, 210, 211, 212, 213, 301
İtalya 18, 69, 116, 123, 136, 140, 159, 167, 168, 181, 299, 309
ithal ikamesi 57

ithalat liberasyonu 17
İzlanda 168

Jamaika 273
Japonya 120, 152, 153, 204, 221, 224, 258
Java 125, 142, 159, 160, 183, 208, 277
Jean Paul II (Papa) 26
Juba (Sudan) 98

kadın hakları 175, 255
kafa sayım oranı 65, 66, 68, 128
Kahire 24
Kampala 246
kamu harcamaları 51, 149, 187, 190, 195, 196, 197, 199, 204, 205, 233, 234, 235, 237, 256, 260, 284, 317
kamu istihdamı 162, 170, 322
kamu malları 101
Kanada 84, 124
kapitalizm 33, 208, 304
Karayipler 21, 175, 191
Karela 123, 231
Katalonya 128
katılımcı yaklaşımlar 93
katılımcılık 296, 307
Katolik Kilisesi 299, 302
kavramsal güçlükler 75
kavramsal sorunlar 68, 104
kentleşme 116, 118, 161, 318, 322
kentsel yoksulluk 39
Kenya 76, 86, 87, 120, 129, 165, 194, 204, 205, 296
kırsal gelişme programları 125
kırsal istihdam 295
kırsal yoksulluk 28, 39, 52, 86, 88, 116, 117, 130, 131, 132, 133, 135, 150, 171, 223, 268, 294, 295
kısa dönem devrevi hareketler 183, 264
kısa dönem ekonomik dalgalanmalar 200, 202
kısa dönem yoksulluk 147, 148
Kısır Döngüler Kuramı 36, 156
kiracılık 228, 229
kitlesel yoksulluk 330, 331
klasik liberalizm 321, 324

Kolombiya 135, 170, 193, 198
komünist partileri 304, 307, 308
komünizm tehlikesi 45, 47, 50
konjonktürel dalgalanmalar (ayr. bkz. kısa dönem devrevi hareketler) 184, 200, 201, 219
kooperatifler 305, 312
Kopenhag 25
korumacı politikalar 284
Kosta Rika 125, 133, 159, 187, 198, 214
kota rantları 187, 190
Körfez Savaşı 172, 238, 248
kötü beslenme 97, 120, 172, 218
kredi piyasaları 275
kredi programları 42
krediye erişim 43, 148, 149, 208, 216, 247, 295
kronik yoksulluk 143, 210, 271
kutuplaşma 20, 25, 57, 162, 216, 312
Kuzey Afrika 175
Kuzey İrlanda 133, 159
Kuzey Kore 232
Kuznets hipotezi 37, 150, 225, 243
Küba 125, 220, 226, 231, 232
kültürel normlar 177
küresel kapitalizm 51
küreselleşme 184, 216, 263, 288, 315, 326, 327, 332

Latin Amerika 17, 21, 50, 54, 73, 97, 113, 115, 116, 124, 126, 127, 131, 133, 135, 141, 142, 156, 159, 160, 175, 185, 190, 191, 194, 195, 197, 198, 199, 229, 240, 242, 246, 247, 249, 250, 251, 252, 259, 263, 274
Latviya 136
Lima 86, 197, 250
Lipton 89
Litvanya 136
Locke, John 32
Londra 27, 108, 109
Lüksemburg gelir çalışması 85
Lüksemburg 123

Macaristan 168
Madagaskar 21

Malezya 120, 122, 152, 157, 179, 188, 200, 204, 277, 296
Malthus 33
Manchester 109
Mao 163
Marjinalleşme 18, 90
Marshall Adaları 141
Marshall 26, 27, 34
Marx, Karl 33
McNamara, R. 40, 47, 49
Medeni Haklar Hareketi 22, 304
medyan gelir 116
medyan ücret 152
Meksika krizi 323
Meksika 54, 55, 125, 187, 196, 243, 248, 251, 266, 269, 299, 323
mesleki eğitim 243, 266
Mısır 55, 86, 120, 152, 204, 205, 259
Milenyum Zirvesi 315
modernleşme 318
Murray yaklaşımı 212, 214
mutlak yoksulluk 62, 64, 68, 80, 81, 87, 92, 94, 96, 105, 110, 116, 123, 127, 128, 150, 297
mülkiyet hakları 32
mülkiyet yapısı 317

NAFTA 299
Nairobi 76, 87, 182, 246, 247
nakit gelir (ayr. bkz. Parasal Gelir) 131
nakit transferler 233, 289
nakit yardımlar 272
Namibya 123
Napoli 181, 277
Nepal 174
New York 20, 27, 181
Nice 56
nicel kıstaslar 105, 106, 110, 143
Nijer 129, 174
Nikaragua 259, 316
nitel unsurlar 105, 110, 143
Norveç 116, 128, 168, 174
Nüfus ve Gelişme Konferansı 24

OECD 19, 24, 69, 79, 96, 140, 166, 168, 258, 316
okullaşma oranı 100, 120, 121, 125, 126, 176, 178, 206, 232, 235, 324
okur yazarlık oranı 97, 100, 121, 324
OPEC 48
orta sınıf 23
Ortadoğu 175
ortak mutfaklar 247, 248
ortak mülkiyet kaynakları (alanları) 237, 251
Oxfam 254

ölçek ekonomileri 78, 249
ölüm oranı 97, 126
Özbekistan 82
özelleştirme 17, 41, 42, 51, 191, 193, 194, 289
öznel yoksulluk çizgisi 94, 95
öznel yoksulluk 93, 94, 128
özürlüler 137, 216, 263, 270, 303

Pakistan 117, 119, 121, 126, 203, 204, 237, 238
Pamscad Programı 243, 267
panel verileri 130
paradoks 27
parasal gelir 69, 70, 82
parasal olmayan gelir 70
parasal olmayan yardımlar 69, 84
parasal transferler 69
Paris yazıları 33
Paris 20
patronaj ilişkisi 307
Pekin 24
Pencap 80
Pepsi Cola 20
Perestroika 72
Peru 21, 135, 191, 194, 196, 242, 247, 259
petrol fiyatları 38
Philadelphia Deklerasyonu 26
Plato 26
Polanyi 26
Polonya 125, 132, 168, 170, 259
Portekiz 22, 118, 119, 130, 153, 309
Principles 34
Pronasol 266
Puerto Rico 177, 181, 248

Quebec 124

radikal reform 219, 220, 227, 231
Reagan yönetimi 22
reel ücretler 17, 55, 162, 170, 192, 199
refah devleti 17, 18, 22, 35, 143, 233, 236, 285, 304, 318, 321
reisi kadın olan hanehalkları 214, 279
rekabet 34, 169
Rio de Janeiro 24, 193
Romanya 259
Rousseau, J. J. 26
Rusya krizi 323, 334
Rusya 19, 55, 119, 152, 221, 259

sağlık ve eğitim harcamaları 51, 99, 196, 204, 234, 235, 237, 248, 276, 283, 284, 285, 289, 294, 295, 317, 324
Salinas (Başkan) 269
sanayi istihdamı 166, 181
sanayi sektörü 284
sanayileşme 25, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 46, 48, 49, 53, 57, 140, 142, 185, 223, 280, 297, 318, 320, 330, 333
Sao Paula 192, 198, 249, 250
Seattle 56
sendikal haklar 71
sendikalar 165, 201, 209, 241, 298, 300, 304, 311, 329
serbest piyasa 23, 25, 38, 43, 50, 51, 52, 115, 149, 170, 189, 241, 244, 245, 253, 263, 268, 282, 285, 291, 316, 318, 321, 325, 327, 330
servet dağılımı 96, 306, 311
sınıf mücadelesi 239
sızma 88, 274, 275, 289, 298
Sistan 123
sivil toplum kuruluşları 40, 56, 241, 244, 254, 268, 286, 287, 290, 291, 299, 309, 312, 318
siyasal patronaj 269, 308
Slovakya 316
Smith, Adam 26, 32, 33, 34, 91, 100, 320
soğuk savaş 49
sosyal adalet 40
sosyal analiz yaklaşımı 215
sosyal antropoloji 28
sosyal birliktelik 18
sosyal dayanışma sistemleri 141
sosyal demokrat partiler 304
sosyal devlet 47, 240
sosyal fon 242, 266, 267
sosyal güvenlik hizmeti 241
sosyal güvenlik sistemleri 22, 75, 165, 282
sosyal harcamalar 17, 262
sosyal hizmetler 22, 23, 43, 309
sosyal istikrarsızlık 57
sosyal koruma 23
sosyal maliyet 24
sosyal minimum sepeti 132
sosyal normlar 213
sosyal piyasa ekonomisi 182
sosyal politika 23, 51, 53, 281, 282, 286, 312
sosyal refah 42
sosyal sektör harcamaları 184, 187, 188, 195, 196, 205, 256, 279, 285
sosyal statü 43
sosyal tecrit 19
sosyal tolerans 54
sosyal ve kültürel normlar 137, 177
sosyal yardımlara bağımlılık 282
sosyalizm 231
sosyoloji 28
Sovyetler Birliği (ayr. bkz. SSCB) 19, 64, 129, 189, 232, 245, 308
sömürü 90, 209
Sri Lanka 23, 55, 117, 120, 121, 196, 204, 229, 237, 238, 265, 305
SSCB 72, 73, 79, 82, 85, 86, 125
stagflasyonist eğilimler 38
stratejik planlama 48
Sudan 98, 129
sürekli yoksulluk 147, 212

şeffaflık 239, 290
Şili 119, 120, 121, 122, 132, 135, 152, 188, 192, 198, 221
şoklar 171

Tahran 123
Tanzanya 27, 86, 120, 121, 122, 129, 177, 296
tarımsal verimlilik 183, 296
tarihin sonu 327
Tayland 178, 259
Tayvan 38, 56, 224, 226, 230, 283
temel ekonomi politikaları 18
temel ihtiyaçlar 38, 39, 64, 124, 244, 245, 305, 312, 320, 321
ticaret ambargosu 232
ticaret liberasyonu 39
Topluluk Gelişme Projeleri 45
toplumsal cinsiyet 141, 174, 175, 176
toplumsal dayanışma 69, 309
Toplumsal Gelişme Bazında Gelişme Endeksi 102
toplumsal yardımlaşma 158, 171
toprak mülkiyeti 55, 183, 207, 228
toprak reformu 40, 56, 151, 226, 228, 229, 230, 244, 254, 284, 295
topraksız köylüler 307
transfer politikaları 268, 280
Tunus 55, 117
Tüketim Harcamaları Anketi 64
Türkiye krizi 323, 334
Türkiye 50, 118, 119, 174, 186, 204, 205, 229

Ukrayna 82
Ulusal Dayanışma Programı 243
ulusal devletler 36
Ulusal Kırsal İstihdam Programı 308
ulusal savunma harcamaları 244, 254
Uluslararası Çalışma Örgütü (ayr. bkz. ILO) 38, 64, 97
uluslararası finans kuruluşları 282, 308
uluslararası yardım kuruluşları 286
uluslararası yeni ekonomik düzen 48
uluslararası resmi kuruluşlar 331
UNCTAD 48
Underclass 90, 91, 92, 127, 137, 181, 211, 213, 293, 294
UNDP 100, 102, 113, 114, 116, 120, 123, 256, 279, 288, 325, 329
UNICEF 24, 49, 287, 329
Untouchables 174
Uruguay 135, 198
USAID 49

ücret dengesizliği 151
ücret 75, 98, 135, 140, 151, 152, 161, 164, 166, 167, 169, 171, 176, 177, 178, 179, 180, 187, 191, 192, 194, 196, 200,201, 203, 209, 210, 212, 242, 250, 266, 270, 273, 307
üçte ikilik toplum 18
Üçüncü Dünya Hareketi 331
Ürdün 259
üretim faktörleri 29

Vatikan 26
Venezüela 54, 55, 191, 196, 269
vergilendirme 223
verimlilik 165, 209, 224, 268, 271, 283, 296, 397
Vietnam Savaşı 47, 50
Vietnam 259

Washington İttifakı 39, 334
Washington 232
Wealth of Nations (Milletlerin Zenginliği) 33
WHO 89
Wilson yaklaşımı 207, 213, 214
Wisconsin 123

yabancı sermaye 259
yabancılaşma 319
yapısal uyum kredisi 42
yapısal uyum politikaları / programları 17, 29, 38, 39, 42, 50, 52, 53, 54, 55, 59, 71, 137, 148, 149, 183, 184, 185, 186, 188, 189, 190, 191, 193, 195, 196, 197, 198, 199, 203, 216, 237, 243, 244, 245, 246, 249, 251, 285, 305
yapısal uyumun sosyal boyutları 288
yapısal yoksulluk 90
yapısalcı yaklaşım 294
yardımlaşma ağları 247
yarıcılık 228
yaşam beklentisi 97, 100, 121, 125

yaşam kalitesi 120
yaşam standartları anketi / ölçme çalışması 83, 85
yeni büyüme kuramları 56
yeni ekonomik politika 278
yeni piyasa ekonomisi 232
yeni yoksulluk 137, 138, 143, 244
yeniden dağıtım politikaları 223, 228, 295
yeniden yapılanma 282
Yeşil Devrim 224
Yıllık İnsani Gelişme Raporu 325
yoğun yoksulluk yerleşim yerleri 181
yoksul yasaları 34
yoksulların kendi sesi 93
yoksulluğu azaltmak için yardım stratejileri 41
Yoksulluğun Azaltılması El Kitabı 41
yoksulluğun azaltılması ve büyüme kredisi 41
yoksulluğun azaltılması 41, 42, 59, 216, 223, 233, 244, 254, 255, 260, 298, 299, 300, 311, 314, 317, 319
yoksulluğun hafifletilmesi 253, 301, 305
yoksulluğun nedenleri 26
yoksulluğun şiddeti 98, 129
yoksulluk açığı 66, 117, 118, 324
yoksulluk çizgisi 61, 62, 63, 64, 65, 66, 72, 77, 78, 81, 82, 83, 84, 86, 88, 89, 92, 106, 108, 109, 110, 117, 118, 119, 126, 127, 128, 129, 130, 139, 140, 141, 192, 265, 271, 272
yoksulluk düzeyi 61
yoksulluk endeksi 126
yoksulluk eşiği 89, 98, 99, 138
yoksulluk kültürü 210, 212
yoksulluk profili 25, 29, 61, 77, 79, 83, 105, 110, 113, 114, 128, 133, 134, 139, 142, 143, 157, 175, 201, 263, 271, 278, 281, 283, 293, 303, 313
yoksulluk riski 171
Yoksulluk Stratejileri Girişimi Programı 24
yoksullukla başetme stratejileri 247
yoksullukla mücadele programları / politikaları 105, 107, 110, 134, 146, 217, 218, 227, 229, 230, 231, 237, 238, 240, 241, 242, 245, 261, 262, 265, 266, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 280, 282, 283, 285, 286, 289, 292, 293, 294, 295, 299, 303, 306, 308, 317
yoksullukla mücadele 22, 25, 26, 27, 40, 42, 43, 47, 58, 115, 144, 185, 189, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 224, 227, 230, 233, 236, 240, 243, 244, 246, 247, 253, 260, 261, 263, 272, 275, 277, 280, 281, 284, 286, 287, 290, 291, 295, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 306, 308, 309, 313, 318, 319, 321, 322, 324, 327, 329, 330, 331
yolsuzluklar 54, 57, 308
Yugoslavya 170
Yunanistan 22, 75, 79, 123, 130, 131, 136, 153, 168, 169, 205, 233, 271, 309

Zambiya 21, 55, 118,119, 120, 121, 135, 141, 152, 191, 192, 194, 196, 197, 204, 205, 221, 296, 302, 310
Zimbabve 58, 199, 243, 248, 266

İnsanlık, muazzam bir zenginlikle korkunç bir yoksulluğun olağanüstü kutuplaştığı bir zamanı yaşıyor. Çarpıcı açlık ve düşkünlük manzaralarına, sadece yoksulluğun gitgide derinleştiği ve kitleselleştiği "azgelişmiş" ülkelerde değil, gelişmiş ülkelerde de rastlanıyor. Buna karşılık yoksulluk konusu, neoliberal küreselleşme söyleminin baskısı altında, hayli uzun bir süre kayıtsızlıkla karşılandı. Ancak son yıllarda uluslararası mali kuruluşların, hatta sermayenin ilgi alanına girmiş bulunuyor. Yoksulluğun tanımlanmasıyla, ölçeklerinin ve somut biçimlerinin/yapılarının belirlenmesiyle, nedenlerinin saptanmasıyla ve onunla mücadele yollarının tarif edilmesiyle ilgili tartışmalar, akademik ve politik açıdan önemli bir mücadele düzlemini oluşturuyor. Fikret Şenses'in titiz incelemesi, yoksulluğun tanımlarına, kavramlarına, ölçeklerine açıklık getiriyor. Bunu, geçerli tarifleri ve ölçekleri sorgulayarak yapıyor. Dolayısıyla, yoksulluğa yaklaşım biçimlerinin eleştirisine de yöneliyor. Yoksulluk, tarihsel dinamiği içinde, mekânsal bir örneğe odaklanmaksızın global bir olgu olarak ve "statik" iktisat anlayışının ötesine geçerek ele alınıyor kitapta. Vargısı, karanlık ama gerçekçi: Yoksullaşma, yakın dönemde önüne geçilmesi olası görünmeyen kalıcı bir eğilimdir ve ağır bir *dünya* ve *insanlık sorunu*na işaret etmektedir. Prof. Şenses'in incelemesi, yoksulluğun ekonomi-politik analizinde temel bir kaynak ve özgün bir katkıdır. ■

İLETİŞİM 770
ARAŞTIRMA İNCELEME 121
ISBN 975-470-950-5