

T. C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER ve YERİNDEN YÖNETİM BİLİMDALI

**YOKSULLUĞA YEREL MÜDAHALE “SOSYAL BELEDİYECİLİK”
KARŞILAŞTIRMASINDA EMİNÖNÜ ve BEŞİKTAŞ BELEDİYELERİ
ÖRNEKLERİ**

Doktora Tezi

BEDRETTİN KESGİN

İstanbul, 2008

T. C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER ve YERİNDEN YÖNETİM BİLİMDALI

**YOKSULLUĞA YEREL MÜDAHALE “SOSYAL BELEDİYECİLİK”
KARŞILAŞTIRMASINDA EMİNÖNÜ ve BEŞİKTAŞ BELEDİYELERİ
ÖRNEKLERİ**

Doktora Tezi

BEDRETTİN KESGİN

Danışman: PROF.DR. RUŞEN KELEŞ

İstanbul, 2008

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

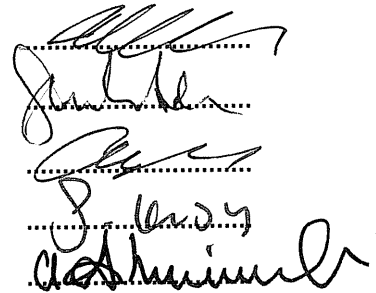
KAMU YÖNETİMİ Anabilim Dalı MAHALLİ İDARELER VE YRD.YÖNT.
Bilim Dalı Doktora öğrencisi BEDRETTİN KESGİN'nin YOKSULLUĞA YEREL
MÜDAHALE " SOSYAL BELEDİYESİLİK" KARŞILAŞTIRMASINDA EMİNÖNÜ-
BEŞİKTAŞ BELEDİYELERİ ÖRNEKLERİ adlı tez çalışması ,Enstitümüz Yönetim
Kurulunun 24.01.2008 tarih ve 2008-1/13 B sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından
oybirliği/oyçokluğu ile Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi : 01.01.2008

- 1) Tez Danışmanı : PROF. DR. RUŞEN KELEŞ
2) Jüri Üyesi : PROF. DR. SEMA ERDER
3) Jüri Üyesi : PROF. DR. FATMA AYLAN ARI
4) Jüri Üyesi : YRD.DÇ.DR.SELMİN KAŞKA
5) Jüri Üyesi : YRD.DÇ.DR.AYNUR ATMACA CAN



İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
TABLO LİSTESİ.....	vii
EKLER	viii
KISALTMALAR.....	ix
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YOKSULLUĞUN YÖNETİMİ

I. KAVRAM ÜZERİNE	8
A. YOKSULLUĞU TANIMLAMA VE ÖLÇME SORUNU	9
1. Küreselleşme: Eski Yoksulluktan Yeni Yoksulluğa.....	11
2. Yoksulluğa Niteliksel Yaklaşım Örneği Olarak Simmel: “Bir Yabancı Olarak Yoksul”.....	12
3. Yoksulluğa Niceliksel Yaklaşım	13
a. Mutlak Yoksulluk Ya da Açlık	14
b. Nisbi-Görelî Yoksulluk	14
c. Kırsal Yoksulluk	17
d. Kentsel Yoksulluk	18
e. Gelir ve Tüketim Yoksulluğu.....	20
f. İnsani Gelişim Endeksi.....	22
g. Göç ve Yoksulluk İlişkisi: Yoksulluğun Taşınması.....	23

h. Küreselleşme Sürecinde Yeni Göçler ve Yeni Yoksullar	24
II. YOKSULLUĞA POLİTİK YAKLAŞIM.....	26
A. GELENEKSEL YAKLAŞIM	27
B. MODERN YAKLAŞIM.....	28
1. Liberal Yaklaşım: Hakediş Temelli Bakış Ya da Yoksulluğa Güvenlik Sorunu Olarak Bakmak	29
2. Sosyal Liberaller: Devlet ve Piyasa Dengesi Arayışı	33
3. Muhafazakâr Yaklaşım: Devlet ve Piyasa Arasında Aracı Olarak Aile, STK'lar ve Dinsel Cemaat İlişkileri İle Yoksulluğa Bakış	34
4. Sosyal Devletçi Yaklaşım: Yoksulluğa Hak Temelli Çözüm Arayışı.....	38
C. YOKSULLUKLA MÜCADELE, GÜVENLİK SORUNU MU İNSANİ SORUN MU? YEREL YÖNETİMLERİN BU SÜREÇTE İŞLEVLERİ.....	42
III. MODERN KURUMSAL YAKLAŞIM: FORMEL KURUMLAR ARACILIĞI İLE YOKSULLUK POLİTİKALARI, MERKEZ/YEREL YÖNETİM ANLAYIŞLARI.....	45
A. MERKEZİ YÖNETİMİN YOKSULLUK POLİTİKALARI.....	46
B. YEREL YÖNETİMLERİN YOKSULLUK POLİTİKALARI: BAZI ÜLKE ÖRNEKLERİ.....	47
1. Belediye Sosyalizmi Örneği İngiltere: Güçlü Yerel Yönetim Geleneği.....	51
2. İsveç Örneği: Güçlü Sosyal Devlet Geleneği	53
C. KENT YOKSULLARINA KARŞI YEREL YÖNETİMLERİN YERİNDEN ÇÖZÜMÜ: BİR KAVRAM OLARAK SOSYAL BELEDİYECİLİK.....	55
IV. BİRİNCİ BÖLÜM: SONUÇ	57

İKİNCİ BÖLÜM

KÜRESELLEŞME, YENİ YOKSULLUK VE YENİ POLİTİKA ARAYIŞLARI

I. KÜYERELLEŞME VE ULUS-DEVLETİN DEĞİŞEN İŞLEVLERİ	61
A. 1980 SONRASI'NDA DEĞİŞEN BAKIŞ AÇILARI VE "YENİ YOKSULLUK"TA ULUS DEVLETİN EKONOMİ/POLİTİĞİ.....	62
B. DARALAN İSTİHDAM, ESNEKLEŞME, DÜŞEN ÜCRETLER: YOKSULLARIN ÇARESİZLİĞİ VE BİTMEYEN KRİZLER.....	64
C. BİLGİ TOPLUMU, ÇALIŞMA YAŞAMI VE GÜVENLİK ARAYIŞI.....	67
D. NEO-LIBERALİZMDE DEVLET MÜDAHALESİ VE MÜDAHALE EDİLMEYEN YOKSULLARIN GÜVENLİK ARAYIŞI	69
E. ÇALIŞ(A)MAYAN İŞSİZ-GÜÇSÜZLER VE ÇALIŞAN YOKSULLAR.....	69
F. YENİ İŞ PIYASASINDA KAZANANLAR VE KAYBEDENLER	72
II. YOKSULLUĞUN KÜRESELLEŞMESİ, KENTLEŞMEDE YENİ YOKSULLAR VE YEREL YÖNETİMLER.....	73
A. KÜRESEL KENTLER VE YOKSULLUĞUN YOĞUNLAŞTIĞI MEKAN: KENTSEL MEKAN.....	75
B. KENTSEL HİZMETLERDE YENİDEN DAĞITIM MEKANİZMASI VE YEREL YÖNETİMLER.....	77
1. Çeşitlenen Kentsel Hizmetler ve Yerel Yönetimler.....	78
2. Sosyal Adalet ve Denkleştirici Uygulamalarda Yerel Yönetimler	78
3. Yeniden Sosyal Refah Uygulamaları: Aktif Politikalar ve Sosyal Sermayeyi Geliştirmede Yerel Yönetimler	79
III. KÜRESELLEŞME VE YENİ YOKSULLUK POLİTİKALARI ARAYIŞINDA İŞBİRLİĞİNİN ZORUNLULUĞU: YEREL YÖNETİŞİM	80

V. İKİNCİ BÖLÜM: SONUÇ	84
-------------------------------	-----------

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YENİ YOKSULLUK POLİTİKALARI

I. TÜRKİYE’DE YOKSULLUK POLİTİKALARI	88
---	-----------

A. TÜRKİYE’DE MERKEZİ HÜKÜMETİN YOKSULLUK POLİTİKALARI	89
---	-----------

1. İmparatorluktan Ulus-Devlete Geçiş Süreci ve Devralınan Sosyal Dayanışma...	90
--	----

2. Merkezi Hükümetin Yoksullukla Mücadelede Önemli Ama Yetersiz Kurumu: SYDTF	93
---	----

B. YEREL YÖNETİMLERİN ARTAN SOSYAL SORUMLULUĞU VE YOKSULLUK POLİTİKALARI	94
---	-----------

C. YOKSULLUK VE BELEDİYECİLİK	95
--------------------------------------	-----------

1. 1970–1980 Dönemi: Toplumcu Belediyecilik	96
---	----

2. 1980–1990 Liberal Dönem: Taşeronlaşma ve Girişimci Belediyecilik	99
---	----

3. 1994 Sonrası’nda Yerel Kalkınma ve Sosyal Belediyecilik	102
--	-----

II. YENİ BELEDİYE YASALARI (5216/5393 SAYILI YASALAR) VE YOKSULLUK POLİTİKALARI	104
--	------------

A. YENİ YASALAR VE GÜÇLENEN BELEDİYELER	106
--	------------

B. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SOSYAL BELEDİYECİLİK POLİTİKALARI UYGULAMA ÖRNEKLERİ	108
---	------------

III. ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: SONUÇ	111
---------------------------------	------------

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

**EMİNÖNÜ-BEŞİKTAŞ BELEDİYELERİNİN YOKSULLUK
POLİTİKALARININ KARŞILAŞTIRILMASI**

I. ALAN ARAŞTIRMASI HAKKINDA.....	118
II. BEŞİKTAŞ VE EMİNÖNÜ İLÇELERİNİN EKONOMİK, SOSYAL VE SİYASİ YAPILARI.....	122
A. İKİ MİA: ÜST-ORTA SINIFIN YERLEŞTİĞİ İLÇEYE KARŞI ÇÖKÜNTÜ BÖLGESİ.....	122
B. NÜFUS HAREKETLERİ: YOKSULLARIN VE ZENGİNLERİN AKIŞI.....	123
C. SİYASAL VE SOSYAL FARKLILAŞMA VE İKİ AYRI DÜNYA: SOSYAL DEMOKRATLAR VE MUHAFAZAKÂRLAR.....	125
III. EMİNÖNÜ VE BEŞİKTAŞ BELEDİYELERİNDE SOSYAL BELEDİYESİLİK UYGULAMALARI KARŞILAŞTIRMASI.....	127
IV. ALAN ARAŞTIRMASININ SONUÇLARI.....	131
A. FARKLI YOKSULLAR, FARKLI SORUNLAR VE DEĞİŞEN POLİTİKALAR.....	132
1. Azalan Nüfus, Artan Yoğunluk ve Farklı Akışlar	132
2. İki Farklı Yaşam, Farklı Yoksullar	133
3. Eminönü “Zorunlu ve Popülist Sosyal Belediyecilik”	134
4. Beşiktaş “Zengin Bir Muhitte Üstesinden Geline Yoksulluk”	135
5. Yoksullukta Çok Önemli ve Fakat Yararlanılmayan Aktörler: Muhtarlar ve STK’lar.....	136
B. KÜRESEL AÇILIMLAR VE PRESTİJ MEKÂNI OLUŞTURMA YARIŞI: İKİ FARKLI KENTSEL DÖNÜŞÜM İKİ FARKLI ÇÖZÜM.....	138

C. YOKSULLAR İÇİN BELEDİYE: YAŞAMSAL ANLAMDA HİZMET SUNAN VE HİZMETTE ARACI OLAN KURUM OLARAK İLÇE BELEDİYELERİ . 140

1. Yoksullara Ulaşan ve Yoksulların Ulaştığı Kurum Olarak Belediye 141
2. Muhafazakârlar ve Sosyal Demokratlar Açısından Sosyal Uygulamalarda En Kritik Kurum Olarak Belediye 142

D. SOSYAL BELEDİYESİCİLİK POLİTİKALARI UYGULAMA SORUNLARI 144

1. Veri ve Bilgi Eksikliği 146
2. Hedef-Amaç Yokluğu 147
3. Partizanlık ve Kayırmacılık 148
4. Koordinasyonsuzluk ve Eşgüdümün Yokluğu 150
5. Katılım-Yönetişim Eksikliği 153
6. Denetim Eksikliği 154
7. Temsil Yetersizliği ve Siyasette Yabancılaşma 155
8. Sosyal Yardımın Psikolojik Etkisi ve Yardıma Alıştırma Korkusu 156
9. Hizmet Sunanların Yetersizliği ve Bürokrasi 157

D. GEÇİCİ ÇÖZÜM OLARAK GÖRÜLEN SOSYAL YARDIMLAR YA DA KALICI ÇÖZÜMÜN YOKLUĞU 158

SONUÇ: ZORUNLU VE POPÜLİST BELEDİYESİCİLİK YA DA YOKSULLUĞA MÜDAHALE OLARAK SOSYAL BELEDİYESİCİLİK: ÇARE Mİ, SORUN MU? 161

EKLER 171

KAYNAKÇA 181

TABLO LİSTESİ

Sayfa No.

Tablo 1 : Bazı Avrupa Üyesi Ülkelerinde Sosyal Politika Uygulamalarında Merkez-Yerel Dağılımı.....	49
Tablo 2 : Eminönü Belediye Giderlerinin Bütçe İçindeki Oranı.....	128
Tablo 3 : Eminönü Bld. Yardım Sandığı Hizmetleri.....	129
Tablo 4 : Beşiktaş Belediye Giderlerinin Bütçe İçindeki Yeri.....	130
Tablo 5 : Beşiktaş Belediyesi Dost Eller Yardım Organizasyonu.....	130

EKLER

Ek 1 :Esping-Andersen’in Devlet Rejimleri Tasnifi	171
Ek 2 :Modern ve Post Modern Dönemde Devlet.....	172
Ek 3 :Bazı Ülkelerin Sosyal Harcamaların Toplam Devlet Harcamalarının İçindeki Payı.....	173
Ek 4 :Yönetimden Yönetişime Değişimin Yönü.....	174
Ek 5 :Yerel Yönetişim.....	174
Ek 6 :İBB Yoksul Sevkleri, Sosyal Yardımları, Eğitim Yardımları, Özürlüler Yardımları.....	175
Ek 7 :Eminönü, Fiziki Alanın Fonksiyonel Kullanımı.....	177
Ek 8 :Yıllara Göre Beşiktaş-Eminönü Nüfus Dağılımı.....	178
Ek 9 : Belediyeler Seçim Sonuçları.....	179
Ek 10 :Eminönü ve Beşiktaş İlçelerinde Derinlemesine Görüşme Yapılan Kişiler.....	180

KISALTMALAR

A.g.e.	:Adı Geçen Eser
Ak-Der	:Akatlar Yardımlaşma Ve Dayanışma Derneği
ANAP	:Anavatan Partisi
AKP	:Adalet ve Kalkınma Partisi
BŞB	: Büyükşehir Belediye Belediyesi
Bkz	:Bakınız
BM	:Birleşmiş Milletler
CHP	:Cumhuriyet Halk Partisi
DB (WB)	:Dünya Bankası (World Bank)
DİE	:Devlet İstatistik Kurumu
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
DSP	:Demokratik Sol Parti
FP	:Fazilet Partisi
G8	:Gelişmiş Ülkeler
IMF	:Uluslar Arası Para Fonu
IOM	:Uluslar Arası Göçmen Teşkilatı

ILO	:Uluslararası Çalışma Örgütü
IULA-EMME	:Uluslar Arası Yerel Yönetimler Birliği
İMP	:İstanbul Metopoliten Planlama
IPC (İPM)	: Istanbul Policy Center, İstanbul Politikalar Merkezi
İSMEK	: İBB İstanbul Sanat ve Meslek Eğitimi Kursları
İSMEM	: İBB Sokak Çocukları Meslek Edindirme Merkezi
MBB	:Marmara Boğazlar ve Belediyeler Birliği
MİA	:Merkezi İş Alanı
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
RP	:Refah Partisi
SHÇEK	:Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
SHP	:Sosyal Demokrat Halk Partisi
SODEP	:Sosyal Demokrasi Parti
SP	:Saadet Partisi
STK/STÖ	:Sivil Toplum Kuruluşlar/Sivil Toplum Örgütleri
SYDTF	:Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Vakfı
TESEV	:Türkiye Ekonomik ve Soysal Araştırmalar Vakfı
TÜİK	:Türkiye İstatistik Kurumu
UN	:Birleşmiş Milletler
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı.
WALD	: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi

WACAP : Dünya Çocuk ve Ebeveyn Derneği

Y.L. :Yüksek Lisans

Vd. : Ve Diğerleri

GİRİŞ

Yoksulluk insanlık tarihi kadar eski bir sorundur. Toplumdan topluma, dönemden döneme, kişiden kişiye farklılık arz etse de yoksulluk bir olgu olarak her zaman var olagelmıştır. Aynı şekilde farklı sistemler ve yönetimler yoksullukla mücadeleyi kazanmayı, yoksulluğu ortadan kaldırmayı vaat etse de, yoksulluk sona erdirilememiş, hatta daha da keskinleşerek ve derinleşerek varlığını günümüze kadar sürdürmüştür. Yoksulluk, bugün itibari ile insanlığın karşılaştığı en önemli sorunlardan biri olarak karşımızda durmaktadır.

Günümüz toplumları, gelişen ve hızla yayılan teknolojinin yardımıyla kaynak kullanım kapasitelerini arttırmış, insanlığın daha önce sahip olmadığı kadar refah ve zenginlik üretmişlerdir. İnsanlar için gerçekleşmesi hayal edilemeyen birçok proje bugün sıradanlaşmış, birçok sorunun üstesinden gelinmiştir. Buna rağmen, artan refah çok uluslu küçük bir grubun elinde yığılmış, diğer taraftan büyüyen ve keskinleşen sorun olarak kendisini her geçen gün daha da hissettiren yoksulluk acil çözüm beklemektedir.

Üretimin küreselleşmesi, kaynak kullanımının en üst seviyeye çıkması, teknolojinin olağanüstü gelişmesi ile tüm insanlığa “insani ölçülere uygun” yaşam kalitesi sunacak kadar mal ve hizmet üretilmişken, yoksulluğun bu kadar tehditkâr ve yaygın olması temel olarak eşitsiz dağılımın ve insani gelişmelere uygun olmayan “büyüme”nin varlığı ile açıklanabilir. Yoksulluk sorunu, yalnızca yoksullukla özdeşleşen “gelişmemiş” veya “gelişmekte olan” Güney ülkelerinin sorunu olmaktan çıkıp, tüm dünya ülkelerinin, hatta en gelişmiş ulusların da en temel sorunlarından biri haline gelmiştir. Artık dünyanın refah toplumlarının kent merkezlerinde evsizlerden, yoksulluk nedeniyle artan suç oranlarından ve bireysel çözülme ile toplumsal çöküntülerden bahsedilmektedir. Sosyal devletin sorunsallaştırılmaya başlanması ve uygulamalarının bir kısmının terk edilmesi ile yoksulluk, ileri kapitalist ülkelerde de kitlelerin sorunu haline gelerek büyümüştür. Artık yoksulluk kimsenin görmezlikten gelemeyeceği, kayıtsız ve ilgisiz kalamayacağı kadar yalın ve yakın olmuştur. Bu anlamda yoksulluk insanlığın ortak sorunudur.

İleri teknoloji kullanımı, küresel medya ve enformasyon, küresel sermaye-emek akışları yoksulluğu da küreselleştirmiştir. Medya ve diğer kitle iletişim araçları ile daha bir görünür, “medyatik” hale gelen yoksulluk, tüm dünya toplumlarını ve insanlarını tehdit

ederek, bireyleri, toplumları ve siyasal yapıları sarsan en öncelikli sorun olarak karşımızdadır. Bu yeni liberal düzen yoksullar için azgelişmişlik üretirken, zenginler için iktisadi gelişme anlamına gelmiştir. Bunun için de yoksulluk sorunu günümüzde gittikçe yaygınlaşmakta ve kitleleşmektedir.

Yoksulluk sorununun kim tarafından ve nasıl çözüleceği önemli bir tartışma konusudur. Yoksulluğun nedenlerini dayandırdığımız gerekçelerin farklılık arz ettiği gibi, bu durum ona yönelik çözüm önerilerini de çeşitlendirmekte ve değiştirmektedir. Literatürde liberallerden sosyal demokratlara, sosyalistlerden muhafazakârlara varıncaya kadar yoksulluğu tanımlama değişkenlik gösterirken, aynı şekilde çözüm önerileri de bir o kadar farklılık ve çeşitlilik arz etmektedir. Yoksulluğu kamu yönetimi, piyasa ve birey-aile-toplum ilişkileri bağlamında değerlendirirken çok farklı görüş, düşünce ve uygulamalar ortaya konulmaktadır.

Yine kamu yönetimi kapsamında yerel yönetimlerin çözüme yönelik ne yapması gereği liberal anlayıştan muhafazakâr algılayışa ve sosyal demokrat düşünceye kadar çok farklılık göstermektedir. Sahip olunan bakış açısı, sorunu çözmeye yönelik olarak yerel yönetimlere yüklenen işlevle paralellik arz edecektir. Özellikle yerel yönetimlerin yoksulluk konusunda uyguladıkları politikalarla sorunun bir parçası mı oldukları yoksa sorunu ortadan kaldırmaya dönük çözüm mü sundukları tartışılmaktadır. Bu zihni temel, yerel yönetimlerin değişen ve farklılaşan amaçları ile de uyumlu politikalar üretmelerine öncülük edecektir. Zihni oluşturan parametrelerle hem o düşüncenin ürünü olan politika araçları ve uygulama örnekleri arasında uyumun olması, hem de soruna bakış açısıyla, soruna yönelik çözüm önerilerinin paralellik arz etmesi doğaldır.

Yoksulluğa yaklaşımların çokluğuna rağmen, yoksullukla ilgili olarak temel anlamı ile üç paradigmanın olduğunu ifade edebiliriz. Bunlar; liberal, muhafazakâr ve sosyal devletçi bakış açılarıdır. Modern anlamda piyasa, devlet ve yoksullar ayrımında ilişki ve yaklaşımlar, liberal, muhafazakârlar ve sosyal devletçi uygulamaları ortaya çıkarmıştır. Bu üç bakış açısı yoksulları tanımlarken ve yoksullara dönük politikalar üretirken temel bazı ayrımlara sahiptir.

Liberal anlayışta yoksulluk sorunu, “güvenlik” sorunu olarak kabul edilir. Burada yoksullar çalışmayan, tembel, miskin dolayısıyla devlet yardımını hak etmeyen kesim

olarak kabul görür. Sosyal devletçi anlayışta ise yoksulluk sorunu, temel insani sorun olarak algılanarak, yoksullara dönük hizmetler temel insan hakkı ve vatandaşlık hakkı olarak kabul edilir. Sosyal devletçi anlayış, ekonomik zenginliğin paylaşarak yoksulluğun ortadan kaldırılacağına inanır. Dolayısıyla bu algılayışta yoksullukla mücadele, paylaşım, adalet ve insanlık sorunudur. Muhafazakârlık ise, geleneksel değerlere, hemşehri ilişkilerine aile-akraba ve yakınlık bağlarına vurgu yapar. Muhafazakârlar, yine liberaller gibi piyasa “miti”ne vurgu yapmak yanında geleneksel değerlere de önem atfederler. Bununla birlikte bu bakış açılarının nitelik değiştirmeden sürekli aynı kapsamı koruduğunu belirtmek abartı olacaktır. Özellikle küreselleşme süreci, hayatın her alanında olduğu gibi kamu yönetimi ve sosyal politikalar alanlarında da zihniyet değişimini ve uygulama farklılaşmasını yaratmıştır. Sonuç olarak liberal, muhafazakâr ve sosyal devletçi anlayışlar da anlam kaymalarına uğramıştır. Küreselleşme ile istihdamın esnekleşmesi, çalışma şartlarının değişmesi, ücretlerin düşmesi, aile-akrabalık ve yardımlaşmanın bireyselleşme sonucunda zayıflaması ve devletlerin sosyal harcamalardan kaçınma çabası sonucunda yeni yoksulluklar ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla yeni yoksullara dönük politikalarda paradigma değişimi olmuştur. Bu değişim sonucunda liberal, muhafazakâr ve sosyal devletçi bakış açıları da değişim geçirmekte, yeni duruma göre şekillenmektedir. Yeni liberaller BM, DB gibi küresel kuruluşlarla güvenlik sorunu olarak algıladıkları yoksulluğa müdahale ederken, yeni sol olarak tanımlanabilecek sosyal demokrat anlayışla piyasa, devlet ve sivil toplum birlikteliğine olan vurgu artmıştır. Yeni sol, ademi merkeziyetçi ve sivil toplumu da idari sürece dâhil eden katılımcı bir anlayışı benimsemiştir.

Türkiye’de son dönemlerde merkezi hükümetin politikaları yanında yerel yönetimler de yoksullukla mücadelede temel hizmet sağlayıcı birimlerden biri haline geldi. Daha çok mikro ölçekte ve kısa süreli çözümler üreten yerel yönetimler, zamanla istihdam, kalkınma ve gelirin adil bölüşülmesi gibi esasları da temel almaya başladılar. Bunun sonucunda yeni yoksulluğa yeni arayış ve çözümde yerel birimlere olan vurgu arttı. Küreselleşme süreci ile birlikte yoksulluk politikalarında yeni alternatifler sağlayan yerel birimler ve sivil toplum örgütleri temel bazı görevler üstlendi. Bu bağlamda yerel yönetimlerin eşitliği sağlamaya dönük politika araçlarının en azından bir kısmına sahip olduğu gerçeğinden hareketle, bu birimlerin dengeli ve adil büyümeyi sağlamaya yönelik politikaları yürütmesi yoksullukla mücadelede zorunluluk arz etmektedir. Bu zorunluluğun nasıl algılanıp uygulandığı, belediyelerin kendi yerelliklerinde ürettikleri sosyal

uygulamalar, alan araştırması ile ortaya konulacak ve iki farklı paradigmanın temsilcisi olan CHP ve AKP’li ilçe belediyelerinin sosyal uygulamaları tespit edilecektir.

Belediyeler, kamu yönetimindeki dönemsel değişimler ve toplumsal ayrışmalar ile farklılaşan beklentilere karşılık vermek durumunda kalmıştır. Çeşitli toplumsal taleplere farklı karşılık veren yerel birimler, bazı dönemlerde daha fazla olmak üzere, ciddi anlamda sosyal uygulamaları yürütmüştür. Özellikle 1973 yılında toplumcu belediyeçilik uygulamaları, 1980 sonrası BŞB’nin kurulması ve yetkilendirilmesi, 1994 sonrası belediyelerin gittikçe sosyal yatırımlara ağırlık vermesiyle kent mekânındaki sosyal uygulamalarda belediyeler çok önemli aktör haline gelmiştir. Belediyeler hem bütçe ile hem de artan ve çeşitlenen sosyal hizmetleriyle kendi yerelliklerinde öne çıkmaktadır. Uygulamanın yaygınlığına rağmen sosyal belediyeçilik olgusu yeterince akademik çalışmalara konu olmamıştır. Tez çalışmasında bu bağlamda iki farklı yerelin ve iki farklı anlayışın ilçeleri, yoksulluk politikaları bağlamında değerlendirilecektir.

AKP merkez/yerel muhafazakâr politikalar önerirken, CHP daha çok, merkezi yönetim odaklı, sosyal politikaları savunmaktadır. Tezin örnek çalışmasında bu amaçla iki paradigmayı yansıtan iki ilçe belediyesi seçilmiştir. Beşiktaş ilçesi, CHP uygulamalarının test edildiği, tipik Türkiye örneğinde olduğu gibi sosyal demokrat bir çizgiyi sergilemesi ve temsil kabiliyeti açısından da bunun test edilmesine olanak sağlarken, Eminönü ilçesi muhafazakâr demokrat bir zihniyetin yansımalarının görüldüğü ilçe olması dolayısıyla seçilmiştir. Çalışma sonucunda CHP ve AKP belediyeleri örneklerinde daha çok muhafazakâr ve sosyal demokrat belediyeçilik anlayışları ortaya konulacaktır. Yine de tezin yerelliklerin farklılığından hareket ederek, tüm sosyal demokratlar ve muhafazakârlar anlayışı yansıttığı gibi iddiası bulunmamaktadır.

Bu çalışma ile yerel karar vericilerin ve yürütücülerin sosyal uygulamaları nasıl değerlendirdikleri ve sosyal faaliyetlerin neresinde durdukları derinlemesine görüşme metodu ile tespit edilecektir. Bu görüşmeler, yerel yöneticilerin yoksulluk sorununu nasıl değerlendirdikleri kadar, yaptıkları uygulamaları nasıl gördüklerinin/neden uyguladıklarının bilgisini de bize verecektir. Bu bilgilerle yerel yönetimlerin yoksulluk mücadelesinin neresinde durdukları ortaya çıkarılacaktır. Bu durum yoksulluğun çok boyutlu niteliğine karşı yerelden bakmayı ve yerel uygulamaları yoksulluk bağlamında

değerlendirmeyi içerecektir. İlçe belediyeleri uygulamaları karşılaştırılırken, belediye yöneticilerinin sosyal politikaya yaklaşımları, politik bakış açıları hakkında kısmi bilgi vermesi hedeflenmiştir. Yeni yasalarla görev ve sorumluluklarının artması ile yerelde önemli aktör olan belediyelerin, yerelleşmeye ne kadar hazır olduklarını tespit etme imkânı da doğacaktır. Ayrıca çalışma ile muhafazakâr ve sosyal demokrat bakış açıları yoksulluk karşılaştırmasında teori ve uygulamaları ile ayırıp ayırmadıkları da tespit edilecektir. Bu yaklaşımları ve uygulamaları yürütürken sosyal uygulamaları ilçe belediyeleri hangi yaklaşımla ve hangi amaçla uyguladıkları tespit edilmeye çalışılacaktır.

Tez dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yoksulluğun kavramsal çerçevesi yanında eski- yeni yoksulluk algılarındaki tarihsel süreçte dönüşüm de incelenecektir. Kırsal yoksullukla da beslenen kentsel yoksulluğa vurgu ile yerel yönetimlerin yoksulluk sorununa yaklaşımlarında kentsel yaşamda etkinlikleri tanımlanacaktır. Tüm dünyada özellikle 1970 sonrasında değişen refah zihniyetindeki dönüşüme paralel olarak 1980 sonrasında dönüşen piyasa-devlet-toplum değişkenlerinin bu dönüşümden nasıl etkilendiği ve bu sürece nasıl karşılık verdiği tespit edilecektir. Merkez ve yerel yönetimler bağlamında hangi birimin ya da birimlerin sosyal uygulamalarda aktif oldukları ortaya çıkarılacak ve liberal-muhafazakâr ve sosyal devletçi anlayışların bakış açılarının izdüşümü araştırılacaktır. Sosyal politika ve sosyal devlet kapsamında yoksulluk politikalarının tarihsel olarak hangi kurumun sorumluluğunda nasıl yapıldığı ve yürütüldüğü incelenecek ve bunun günümüzde ne tür değişimlere yöneldiği ve “savrulduğu” tespit edilecektir. Bu amaçla yerel yönetim geleneğinin ve uygulamalarının önemli olduğu bazı ülke örnekleri incelenecektir.

İkinci bölümde ise özellikle 1980 sonrası gelişen küreselleşmenin etkisiyle ulus-devletlerin kamu/yerel sosyal uygulamalarının değişen niteliği ortaya konulacaktır. Küreselleşmeyle birlikte değişen istihdam, ulus-devlet/piyasa ilişkileri ile ortaya çıkan yeni yoksullukla yeni politika anlayışı arasındaki ilişkiye vurgu yapılacaktır. Küreselleşme/yoksulluk ilişkisi ile yerel yönetimlerin, kentsel yoksullukta değişen ve dönüşen yapı ve uygulamaları belirlenecek, artan kentleşme ile beraber büyüyen kentsel yoksulluğa karşı yerel yönetimlerin ne tür işlevlere sahip oldukları işlenecektir.

Üçüncü bölümde Türkiye’de yaşanan değişimler ışığında yoksulluk politikaları

uygulama örnekleri incelenecektir. Yoksulluk politikalarını yürütmede önemli bir rol üstlenen yerel yönetimlerin yeni yasalarla artan işlevleri çerçevesinde belediyelerin, sosyal belediyecilik ve yoksulluk politikalarındaki uygulama örneklerine değinilecektir. Yerel yönetimler gerçekte refahı sağlamada önemli kurumlar olmalarına rağmen Türk yazınında hak ettiği ilgiyi görememiştir. Oysa yerel yönetimlerin sağladığı yardım ve hizmetler yoksullar için yaşamsal değerdedir. Ayrıca miktar ve kapsam olarak yerel yönetimlerin yoksulluk politikalarının her geçen gün önem kazandığı düşünülürse, yerel yönetimlerin sağladığı refah uygulamalarının ve yoksulluk politikalarının incelenmesinin önemi daha iyi kavranabilir. Tezin amaçlarından birisi de bu önemi ortaya koyabilmektedir. Yerel birimlerin yoksulluk politikalarındaki konumları belirlenirken belediyelerle sınırlı kalınacaktır. Merkezi yönetimlerin ya da diğer yerel yönetim birimlerinin yoksulluğu azaltmadaki faaliyetlerine genel olarak değinilecektir.

Dördüncü bölümde, Eminönü ve Beşiktaş ilçeleri, yoksulluk politikaları uygulama ekseninde karşılaştırmalı olarak incelenecektir. Eminönü ve Beşiktaş kendi içerisinde hem temsil kabiliyeti açısından hem de farklı özellikleri nedeniyle iki farklı yapıyı ifade etmektedir. Eminönü, hem ulusal hem de uluslararası göç akışlarının merkezi olmasıyla birlikte, enformel sektörle, merkezi iş alanına sahip olması yanında yoksulluğun yoğun görüldüğü merkez olması nedeniyle tercih edilmiştir. Eminönü, eski iş merkezi olmasından dolayı çürüyen ve terk edilen binaların da çok olduğu, Beyoğlu ilçesi ile birlikte “slum”/çöküntü alanlarının en fazla görüldüğü bir merkezdir. İlçe özellikle 1980 sonrasında Güneydoğu Anadolu bölgesinden gelen zorunlu göçe de merkezlik yapmaktadır. Dolayısıyla bu ilçe, yeni yoksulluk türünün en fazla görüldüğü merkezlerden birisidir. İstanbul’un en gelişmiş ve en fazla refaha sahip ilçelerinden olan, kentli orta-üstü sınıf özelliklerine sahip Beşiktaş’ta ise, gelişmişlik düzeyi gözden kaçmamaktadır. Dolayısıyla bu iki ilçe belediyesinin yoksulluk-zenginlik politikaları belediyecilik açılarından karşılaştırmalı olarak değerlendirilecektir. Bir tarafta “yoksul ilçe”, diğer tarafta “zengin ilçe” ayrımında sosyal belediyecilik uygulamalarının nasıl ayrıştığı veya benzeştiği ortaya konulacaktır. Ayrıca bu ilçelerin sosyal ve ekonomik farklılıkları ya da benzerlikleri yanında siyasi olarak da farklı siyasal kimliklere sahip olmalarından dolayı, yoksulluk politikaları ve sosyal belediyecik uygulamaları, muhafazakâr ve sosyal demokratlar algılaması bağlamında karşılaştırılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YOKSULLUĞUN YÖNETİMİ

Düşünceler ve paradigmlar kavramlar üzerine inşa edilmekte ve bunlarla açıklanmaktadır. Kavramlaştırma önemli olmakla beraber bir o kadar da zorlu bir durumu ifade eder. Yoksulluğu kavramsallaştırmada da benzer durum ortaya çıkmakta, bu kavram karmaşık ve bazen birbirleri ile çelişen ifadeleri içermektedir. Yoksulluk tanımı da benzer şekilde dinamik süreçle ifade edilen, şartlara ve kıstaslara göre değişen ve anlam farklılaşmasına uğrayan bir içeriği belirtir (Erder; 2001b,1). Örneğin ABD’de yoksulluk 1900’li yıllarda “bağımlı nüfus” ve “refah yardımı alan” kesimle tanımlanırken, daha sonra “yeterli gelire sahip olmayan” kişi ya da kesimle açıklanmış; dünya savaşları arasında “gelir-tüketim ilişkisi” ile 1980 sonrasında “ev geçindirme” ve “milli gelirle” tanımlanmıştır (Fisher; 1998, 47–48). Dolayısıyla, tanımlamada zaman ve süreç göz önünde bulundurulmaktadır.

Yoksulluğu ölçmek büyük oranda tanımlamayı da kolaylaştıracaktır. Dağdemir’in de (2002, 2) belirttiği gibi, farklı yoksulluk kavramları için, farklı ölçüm araçlarının geliştirilmiş olması yoksulluğun ölçülmesinde evrensel bir metodun olmadığını gösterir. Özellikle 20. yüzyıldan önceki tarihlerde yoksulluk, bir sınıfla ilişkilendirilme ve tanımlama temelli iken, günümüz itibarıyla yalnızca bir tek toplumsal katmanla özdeşleştirilemeyecek kadar geniş ve karmaşık bir sorundur. Bu yüzden zenginlik ve yoksulluk belli bir dereceye kadar öznel niteliğe sahiptir. Bu gerçeklikle beraber toplumda belli miktarda oluşan ittifakla asgari yaşam standardının ne olduğu ortaya konulabilmektedir. Bunlar asgari düzeyde gıda, barınma, giyim, kuşam gibi temel gereksinimleri kapsar. Toplumun kabul edeceği belli standartların konulması ve yoksulluktan anlaşılan olgunun da belli dereceye kadar kabul görmesi, yoksulluğa dönük çözümleri kolaylaştıracaktır.

İlk bölümde yoksulluk kavramsallaştırıldıktan sonra özellikle 1980 öncesi yoksulluğun algılanışı ile bu tarihten sonra yoksulluğun değişmeye başlayan yeni boyutu ve yeni anlamları ele alınacaktır. Günümüzde çok farklı ve çok boyutlu olarak karşımıza çıkan yoksulluk, kırsal-kentsel yerleşim, mesleki konum, çalışma durumları ve işsizlik süresi ile ücret durumlarının belirleyiciliğine kadar çeşitlenen ve farklılaşan bir “durumu-

konumu” ifade etmektedir. Mevcut durumda daha keskin ve belirgin olan ve tezin konusunu oluşturan kentsel yoksulluğa vurgu yapılacaktır. Kentsel yoksulluğun ortaya çıkışına paralel olarak, kentsel yoksulluğa dönük politikaların uygulamasının hangi birim ya da birimler tarafından yapılmakta olduğu tespit edilecektir. Artan nüfus yığılmalarına paralel olarak anakentlerin, dünya ekonomik-siyasi ve sosyal yaşamında artan görev ve önemi bağlamında yoksullukla ilgili ne tür işlevler ve uygulamalar üstlendiği ortaya konulacaktır. Tez boyunca yoksulluğun siyasal, ekonomik ve sosyal boyutlarından özellikle “politik-ekonomi” boyutuna vurgu yapılacaktır. Bu bağlamda geleneksel olarak güçlü yerel yönetim geleneğine sahip İsveç ve İngiltere’deki sosyal belediyeçilik uygulamalarının incelenmesi, politik-ekonomi boyutunda yerel yönetimlerin ne tür işlevlere sahip olduğunun ortaya çıkarılması açısından önemli örnek teşkil edecektir.

Geri dönülemez süreci ifade eden kentleşme aynı zamanda olağan sınırları zorlayan göçle birlikte tüm dünya toplumlarını derinden etkilemektedir. Kırsal olanın daha az dikkat çektiği günümüz dünyasında daha çok kent yoksulluğunda yerel yönetimlerin işlevleri tespit edilecektir. Göçle gelen nüfus yığılmaları yanında, yeni gelen nüfusa yeterli istihdamın oluşturulamadığı günümüzde, düzensiz iş piyasanın hâkim olduğu kentlerde işsiz ve güçsüz büyük halk kitleleri mevcuttur. Bu durumda piyasa dışına itilmiş, yeterli geliri olmayan ve en temel beledi hizmetlerden yoksun olan halka dönük sosyal belediyeçilik uygulamaları zorunluluk arz etmektedir. Bu bölümde yoksulluk modern zamanda kavramlaştırılıp tanımlanacak ve buna dönük uygulamalar tespit edilecektir.

I. KAVRAM ÜZERİNE

Günümüzdeki yoksulluk, modern öncesi yoksulluktan farklı olarak üretimin azlığı ve yetersizliği ile ilgili bir sorun değildir. Günümüzün yoksulluk sorunu, toplumsal-ekonomik değerlerin azlığından değil, o değerlerin eşitsiz ve dengesiz olarak dağıtılmasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle yoksulluk kavramı gelir dağılımı eşitsizliğinin sonucu olarak da (Özcan; 2000) görülebilir. Yoksulluğu da kitleleştiren, üretilen bu değerlerin belli ellerde servet olarak toplanması ve üretilen bu değerlerin gittikçe toplumsallıktan uzaklaşmasıdır.

Yoksullar, dünyanın hemen hemen her tarafında mahrum edilmişler, dışlanmışlar, alt sınıflar, düşük sınıflar, horlanmışlar, tecrit edilmişler, fırsat eşitliğine sahip

olamayanlar, mülksüzler, izolasyona uğramışlar, güçsüzler, garipler, yoksunluk içinde olanlar, sınıf-altı kesim gibi zaman zaman değişik anlamları da çağrıştıracak kelime ve kavramlarla ifade edilmektedir. Bu kavramların ülkeden ülkeye, toplumdan topluma farklılık göstereceği açıktır. Bu farklılık, daha önce de belirtildiği gibi yoksulluğu tanımlama ve ölçme araçlarının farklılığını gösterir. Bununla beraber yoksulluğun - genellikle mutlak yoksulluk dışında- ülke veya topluluk içerisindeki zengin kişi veya gruplara göre tanımlandığını, dolayısıyla yoksulların, toplumun varıl kesimine göre daha az gelire, tüketime ve imkâna sahip olmaları nedeniyle “dışlanmışlar veya mahrumiyet içerisinde olanlar olarak” görüldüğünü ifade edebiliriz. Burada karşılaştırma “öteki” ile yapılmakta ve yoksul kesimin durumu zengin kesimle açıklanmaktadır.

Yoksul kişi aynı zamanda temel gereksinimlerini karşılayamayan ve muhtaç olan kişidir. İhtiyacın doğru bir şekilde tespit edilmesi yoksulun gerçek boyutu ile tespitinde kolaylık sağlayacaktır. İhtiyacın ne olduğu, nelerin ihtiyaç olarak görüleceği tartışmalı bir konu olmasının yanında, ihtiyaç dinamik bir süreci de içinde barındırmaktadır.¹ Geçmişte ihtiyaçlar standart iken artık sürekli değişen ve gelişen ihtiyaç anlayışından söz etmek gerekmektedir (Koray; 2005, 30). Ayrıca insandan insana, toplumdan topluma değişiklik gösteren ihtiyaçlar, dünya çapında daha önce olmadığı kadar hem “benzeşmeye” hem de “farklılaşmaya” uğramaktadır. Kurgulanmış ve oluşturulmuş ihtiyaçlar belli bir standartlaşmaya doğru gelişimini sürdürmektedir. Bu anlamda genel geçer tek ihtiyaç standardından bahsetmek abartı olsa da, ihtiyaçların sürekli artış gösterdiği görülmektedir.

A. YOKSULLUĞU TANIMLAMA VE ÖLÇME SORUNU

Yoksulluk en temel anlamı ile insanların zorunlu gereksinimlerini karşılayamama (DPT; 2004, 61) durumudur. Geleneksel olarak yoksulluk iki farklı şekilde tanımlanmıştır. Bunlar; mutlak ve göreceli yoksulluktur. Günümüzde bu iki ölçüm metodunun eksikliklerini

¹ Toplumsal ve bireysel algılarla değişen ihtiyacı, Harvey, (2003b, 98) “değişir ve yüzergezer” olarak görmekle beraber, şu dokuzunu -zaman içinde yine değiştiğini kabul ederek- “sabit ihtiyaç” olarak görür: Bunlar; gıda, konut, sağlık hizmetleri, toplumsal ve çevresel hizmet, tüketim hizmetleri, boş zamanları değerlendirme olanakları, semt konforları, ulaşım hizmetleridir. Harvey, bunları tespit ederken, piyasanın belirleyiciliğinde, gizli oluşmuş talep, potansiyelde oluşabilecek talep ve bunlar arasındaki uzlaşma veya ayrımlarla tespit edileceğini belirtmektedir. Yine de bunların tam olarak neleri kapsadığı açık değildir.

İhtiyaçlar, Marshall’a göre: Karşılıklı olarak birbirine bağımlı ve rasyoneldir. Galbraith’e göre: Tercihler ikna ile dayatılır. Gervasi’ye göre: İhtiyaçlar karşılıklı olarak bağımlıdır ve alıştırmadan doğarlar. Tercihler rast gele yapılmaz, toplumsal olarak denetlenir ve içinde gerçekleştikleri kültürel modeli yansıtır (Baudrillard; 1997). Bu boyutu ile daha çok psikolojiktir.

giderecek ve tamamlayacak daha farklı² tanımlamalar geliştirilmiştir. Yoksulluk tanımı “eksik-olmayan-yok, fakır” kavramlarından türetilmiştir. Mağdur ve yetersizlik içerisinde olan grupların kendi aralarında belli oranda “ortak benzeşmesini” ifade eder.

Geleneksel dönemlerde yoksullar, daha çok mutlak yoksulluk içerisindeki kesim olarak ifade edilmekteydi. Çalışmayanlar, dilenenler, maddi anlamda herhangi bir varlığa sahip olamayanlar, mülksüzler yoksul olarak görülüyordu. Modern dönemde sadece bu kesim yoksul olarak görülmemiş, göreceli yoksulluk kavramı geliştirilerek, yoksullar yeniden belirlenmiştir. Buna, göre yeni tanımlamaya sahip göreceli yoksulluk kavramı, daha öznel bir durumu ifade eder. Göreceli yoksulluk bundan dolayı mutlak yoksulluğa göre daha çok karmaşık ve daha az somuttur. Yoksulluk yazınında göreceli yoksulluğun farklı olmasından ve öznelliği içerisinde barındırmasından dolayı tanımlamada bu tür yoksulluğu tespit etme daha fazla hassasiyet gerektirmektedir. Mutlak yoksulluk evrensel standartlarla tanımlanmasına rağmen, göreceli yoksulluğu anlamlandırmada evrensel olan ve genel geçer ilkelerden bahsetmek zordur. Göreceli yoksulluk gelenek, kültür ve yaşam standartları çerçevesinde belirlenmektedir. Yoksulluk, insanların neye sahip oldukları ve neye sahip olmaları gerektiği ile tespit edilir. Neye sahip oldukları daha çok nesnel, neye sahip olmaları gerektiği ise daha çok öznel ölçümlerle belirlenir.

Yoksulluk tanımlarına yaklaşım temel olarak niteliksel ya da nicelikselidir. Niteliksel yaklaşım ilişkiyi yaklaşıp ve nitelik tanımlaması yapmaya çalışır. Niceliksel yaklaşım ise yoksulluğu belli ölçme araçları ile ölçer ve maddi/rakamsal yaklaşıp. Bu iki metodu birbirlerini tamamlayacak biçimde kullanmak, hem niteliksel hem de niceliksel yaklaşımı sentezlemek, yoksulluğu ölçmede ve tanımlamada daha derinlikli bir anlayışa yol açacaktır.

Yoksulluğu ölçme kendi içinde zorluğu ifade etmekle beraber ister kazanç, ister tüketim, isterse refah ölçümlerini temel olarak alalım, yoksulluğu ortaya koyarken büyük oranda parasal ifadeler kullanılacaktır. Para ile ölçme hem kolaylık sağlar hem de karşılaştırma yapma olanağı verir. Bundan dolayı da yoksulluk ölçümünde, daha çok para ve parasal karşılık kullanılmaktadır.

² Bunlar; öznel yoksulluk, refah yoksulluğu, gelir yoksulluğu, tüketim yoksulluğu, insani gelişme endeksi, sosyal sermaye yoksullukları gibi. Ayrıca habitat, yoksulluğu kent ve konut bağlamı ile değerlendirerek yeni açılımlar getirmiştir. Yoksulluk sahip olup olmama durumunu ya da yapıp yapmama durumunu ifade eder. Bu durumda kent yoksulları orta-altı gelir gruplarını da kapsar (Habitat; 1991).

BM, DB gibi uluslararası örgütlerin yanında, TÜİK, DPT gibi ulusal örgütler de yoksulluğu ölçmede (birbirlerine benzer ve değişen boyutlarıyla) belli ölçütler ortaya koymaktadır. Bu ölçmede, BM “ insani gelişme endeksi”, DPT “gelişmişlik endeksi” kullanır, DB ise, ülke, bölge ve bireyler arasında karşılaştırma yaparak yoksulluğu ölçer. Giddens (2001, 313) yoksulluğu ölçmede gelir istatistiklerine başvurur. Burada hane halkının öznel yoksulluk algılaması araştırılır. Bu kıstasların ve ölçüm araçlarının ne olduğu hakkında genel geçer bir uzlaş olmasına rağmen, kabul gören bazı ölçme araçları bulunmaktadır (Erder; 2001a). Yoksulluğun ortaya çıkışında olduğu gibi soruna çözüm arayışı da bazı nesnel gerçekleri içinde barındırmaktadır.

1. Küreselleşme: Eski Yoksulluktan Yeni Yoksulluğa

Küreselleşme süreci olayları algılamada ve anlamlandırmada köklü değişiklikler yaratmıştır. Bu sürecin değişim-dönüşüm gücü ve etkisinden dolayı üzerinde önemle durulması tezin konusu açısından önemlidir. Yaşadığımız zamanı ve devam eden bir süreci ifade etmesi yanında aynı zamanda küreselleşmenin etkilerinin uzun yıllara yayılacağını da belirtebiliriz. Küreselleşme süreci adından da anlaşılabilceği gibi “küresel etkiyi” de beraberinde getirmektedir. Dünyanın herhangi bir yerinde meydana gelen olayın diğer tüm birey, toplum ve devletleri etkilediği görülmektedir. Artık küresel etkiden uzak durmak, “korunaklı mevziler” oluşturmak mümkün görülmemektedir.

Sermaye akışları, sınırlarını aşarak küreselleşirken, hükümetlerin gücü daha yerel ve sınırlı kalmaktadır. Sermayenin uçucu olması nedeniyle devletlerin vergi toplama gücü azalmakta, hükümetlerin ve yönetimlerin sosyal refah uygulamalarını güçleştirmekte; bu durum yönetimlerin zayıflamasına yol açarak sosyal refah uygulamalarını da zorlaştırmaktadır³, (The Economist; 2001, 16). Ulus-devletin türdeş, eşitlikçi ve kollayıcı “homojenleştirici koruma” işlevini yitirmesi söz konusudur. Geçmişte ulus-devletin eşitlik iddiası, sosyal haklar konusunda kendisini sorumlu görmesi, koruma ve kollayıcı bir işlev kazanmasına neden olmuştu. Günümüzde ise ulus-devlet algısının dönüşüm geçirmesi ile

³ Tanzi (2001, 81), vergi toplamının, küresel e-ticaretin arkasında fazla iz bırakmadığı gerçeğinden hareketle e-ticaretin büyümesinin devletlerin vergi gelirlerini azaltacağını, e-ticarete vergi konulmak istenmesi durumunda iş yeri sahiplerinin iş yerlerini, satış indirimlerinin olduğu ya da satış vergilerinin hiç olmadığı yere taşıma beklentisi içine gireceğini belirtmektedir. Ayrıca, offshore vergi sığınaklarının kullanımı ile ulusal düzeyde toplanan vergilerin azalacağını ve vergi rekabetinin sanayileşmiş ülkelerde, çok uluslu şirketlere uygulanan vergi oranlarını aşağı çektiğini belirtir. 14 gelişmiş ülkede yapılan araştırmada çok uluslu şirketlere uygulanan vergi oranlarının 1985’te ortalamasının yüzde 46’dan, 1999’da yüzde 33’e gerilediği kaydı düşer.

devletin, ekonomik ve sosyal sorumluluktan çekilme isteği gör÷lmektedir.

Küreselleşme, bir yandan artan yoksulları korumak için daha fazla sosyal güvenlik ve sosyal korumaya ihtiyaç hissettirirken, diğeryandan da bu politikaların uygulanabilmesini ve bunları finanse etme kabiliyetini zorlaştırmaktadır. Yatırımı çekmek için rekabet etmenin zorunlu gör÷ldüğü ve daha az vergi geliri elde etme gibi nedenlerle devletin sosyal harcamalarının azaltılması gerektiğı yönündeki baskının artacağı gerçeğinden hareketle, yoksul kesime dönük sosyal uygulamaların sorunsallaşacağı gör÷lmektedir. Küreselleşmenin etkisi ile ortaya çıkan bu yeni durum “yeni yoksullukla” tanımlanmaktadır. Yeni yoksulluk, küreselleşme ile birlikte bireyselleşen, yalnızlaşan, devingenlik içinde olan, göçen, istihdam piyasası içine dâhil olsa da geçinemeyen ve kazanamayan kişileri tanımlama gibi birçok olumsuz durumla ilişkilendirilmektedir. Yeni yoksullar, enformel ve formel ağların dışına çıkan, sahipsiz kalan, çoğu kere sosyal güvenliğe giremeyen, köyden göçmüş ama köyle iletişimi kalmayan topraksız ve bağlantısız kesimi de anlatmaktadır. Emek piyasasına girmelerine rağmen yoksulluktan kurtulamayan bu kesim, hayattan umudunu kesmekte, içine kapanmaktadır. Daha çok enformel ilişkileri kullanan yoksullara paralel olarak bunu da kullanamayan yoksul kesim için hayatın daha da zor olacağı gör÷lmektedir. Bu yaşam kanallarının da ortadan kalkmasıyla kent yoksullarının tutunacakları hiçbir dal kalmamaktadır. Bu tür yoksulların zihinlerini ve yaşamlarını umutsuzluk, dışlanma, yalnızlık ve belirsizlik belirler. Yoksullar için enformel kanalların alternatifler sunmasına rağmen, yoksul kesimin içine düştükleri durumdan kurtulmaları tek başına enformel ilişkilerle mümkün olmaktan çıkmıştır. Yoksul kesimin ekonomik, sosyal ve siyasi yaşama katılmasının zorlaşmasına paralel olarak, enformel yapılara ve enformel güvenlik ağlarına, aile-akrabalık ilişkilerine girememesiyle tamamen bir dışlanması söz konusu olur. Yeni yoksulluk bu yüzden keskinleşmekte ve kalıcılaştırmaktadır. Yeni yoksulların işsizlik, yoksulluk ve dışlanma sorunlarının üstesinden gelmesi gittikçe zorlaşmaktadır. Tüm bu durumlarla karşımıza “yeni yoksulluk” çıkmaktadır. Yoksa yoksulluğun kendisi yeni bir olgu değildir.

2. Yoksulluğa Niteliksel Yaklaşım Örneği Olarak Simmel: “Bir Yabancı Olarak Yoksul”

Yoksulluk yazını zenginleştiren, çeşitlendiren ve genişleten bakış açıları

açıklamak yoksulluğun anlaşılmasını ve bu amaçla uygulanacak politikalardaki verimi arttırabilir. Yoksulluğa niteliksel yaklaşımlardan birisi de George Simmel'dir. Simmel'de yardım, yoksulun toplumsal olarak içerilmesi açısından çok temel bir işleve sahip gözükmektedir. Simmel'e göre modern devlet, tek tek bireylere yardımı değil ama genel olarak "yoksulluğa" yardımı amaçlayarak, yoksulun kendisi yerine, yoksulluğu muhatap alır. Modern toplumda yardım yoksul için değil, toplumun çıkarı için yapılır. Yoksul sosyolojik bir kategori olarak belli eksiklik ya da yokluklara maruz kalan kişiden çok, yardım alan ya da sosyolojik konumu nedeniyle yardım alması gereken kişidir.

Yoksul kişi, dışarıda yabancı gibi görülmesine rağmen aynı zamanda bizzat toplumun içindedir. Simmel, yoksulu hem yakın hem uzak olarak görür, hem burada olan hem de buraya ait olmayan yabancıya benzetir. Simmel'e göre, esas hedef yoksulluk olmasına rağmen toplumlarda yardım doğrudan yoksula yapılıyordu. Bu da bir topluluğu oluşturan yakın bağların bir sonucu olarak gerçekleşiyordu (Simmel; 1971, 165). Geleneksel kabilelerde ya da dinsel yükümlülüklerin söz konusu olduğu kimi toplumlarda, yoksula yardım bir yükümlülüktü ve bu aynı zamanda yoksulun hakkı olarak görülürdü. Yardım daha sonra 19. yüzyılda devletin somut bir görevi ve sorumluluğu olarak görülmeye başlanmıştır. Devlet bu soyut ve genel yardımda belediyeleri ve diğer yerel güçleri harekete geçirmiştir.

Her sosyal sınıfın, çevrenin, toplumsal tabakanın kendi tipik ihtiyaçları vardır ve onları tatmin etme imkânsızlığı yoksulluk anlamına gelir. Yoksul burada etkin değil edilgendir. Bir bütün olarak toplumun onlara karşı benimsediği kolektif tutum yoksulluğu belirler. Yardımla birlikte bir yandan yoksulluk toplumsal olarak içerilmekte aynı zamanda bu yolla yoksulların edilgen bir tarzda var olmasına katkıda bulunmaktadır. Simmel, herhangi bir sınıf ya da toplumsal tabakanın aksine, yoksulların kendilerinden kaynaklanan özelliklerden değil ama yoksula yardımla birlikte yoksulluğun karakterize edildiğini belirtir. Yani yoksul, yardımı vermeye hazır olunan bir durumda, yardımı almaya hazır olan kişidir. Bunun sonucunda yoksulluk ilişkisi doğmaktadır. Simmel'in temel çıkış noktası her şeyin her şeyle etkileşim içinde olduğudur.

3. Yoksulluğa Niceliksel Yaklaşım

Yoksulluğa dönük politika üretmek ve uygulamak için yoksulluğu doğru ölçmek

gereklidir. Özellikle yoksulluk kavramsallaştırılırken sayı ve rakamlarla açıklanmaktadır. BM, DB, devletlerin kendi istatistik kurumları bu metodu kullanmakta, Türkiye’de de TÜİK yoksulluğu belirlerken bu yola başvurmaktadır. Niteliksel anlamda özellikle mutlak ve nisbi yoksulluk tanımları ön plana çıkmaktadır.

a. Mutlak Yoksulluk Ya da Açlık

Mutlak yoksulluk⁴ aç kalma durumunu ya da açlık sınırını ifade etmektedir. Bu sınır da kişilerin bireysel durumlarından bağımsız olarak değerlendirilir. Yani ölüm aralığını anlatmaktadır. Altıncı, mutlak yoksulluk kavramına insan onuru ve insan hakkı bağlamını da eklemiştir. İnsanın temel ihtiyacı, yaşamını devam ettirmek için sahip olması gereken beslenme ve giyecek ihtiyacını anlatır (Boltvinik; 2006).

DB ve BM’nin kabul ettiği 1 doların altındaki yaşam, mutlak yoksulluk nedeni olarak kabul görür. Dünya Bankası, açlık sınırının ülkeden ülkeye, kişiden kişiye değişeceğini kabul etmekle birlikte günlük olarak yaklaşık 2.400 kalorilik besinin alınması gerektiğini, bu oranın altında olanların mutlak yoksul olarak görülebileceğini belirtmiştir.

BM, Türkiye’de, yıldan yıla çok az farklılık arz etmekle beraber, toplumun %2’sinin mutlak yoksulluk içinde olduğunu belirtmiştir. Yine yoksulluk içinde olan ve günde 2 dolar civarında gelire sahip olan nüfus ise, yaklaşık olarak nüfusun yüzde onluk kesimini oluşturmaktadır (UNDP; 2005). Burada asgari yaşam ayakta kalmayı ve temel gereksinimlere sahip olmayı ifade eder. Bunun içinde fertlerin asgari yaşam düzeylerini belirleyecek tüketim ihtiyaçlarını tespit etmenin önemine vurgu yapılır (DİE; 2004).

b. Nisbi-Görelî Yoksulluk

Görelî yoksulluk, bir ferdin ya da hane halkının, içinde bulunduğu sosyal grubun ya da yerleşim biriminin içindeki kişinin/grubun ya da yerleşim alanının diğer grup ve birimlerle karşılaştırılması ile ortaya çıkar (Akder; 2006). Harvey referans alınan grubun, toplumsal ve mekânsal olarak belirlenebileceğini ifade eder (Harvey; 2003b, 99). Görelî yoksulluk, referans alınan grubun beklenti ve hissettikleri ile de bağlantılıdır. Referans

⁴ OECD, mutlak yoksulluğu yaşam standartlarından mahrumiyet olarak değerlendirir. Kişilerin yaşam standartlarından mahrum olmaması için yoksulların sosyal yaşama katılması gerektiği, bunun yolunun da ancak ihtiyaç duyulan tüm kaynaklara sahip olunarak gerçekleşeceği üzerinde durur (OECD; 2001 ve DİE; 2003–2004).

grubu ile karşılaştırma yoksulluğu ya da zenginliği verir. Ama yine de hissedilen ve beklenen ihtiyaç farklılık gösterecektir. Gerçekten Harvey'in de belirttiği gibi, özellikle çok düşük hizmet sunulan bireylerin ve grupların hissettikleri ve bekledikleri ihtiyaç çok düşük kalacaktır.

Görelî yoksulluğu hesaplamada yoksulluk çizgisi esas alınır. Bu yoksulluk çizgisinin altında olanlar görelî olarak yoksul sayılırlar. Görelî yoksulluk bireylerin refah düzeylerinin toplumun ortalama refah düzeyinin belli bir oranının altında olması durumudur. DİE'ye göre (DİE; 2003), toplumun genel düzeyine göre belli bir sınırın altında gelir ve harcamaya sahip olan birey veya hane halkı görelî anlamda yoksuldur.⁵

Görelî yoksulluğu ölçme sınırlılığını ortadan kaldırmak için çok yönlü ve farklı boyutlu sınıflandırmalar yapılmaktadır. Boltvinik (2006), yoksulluğu ölçmede diğer sınıflandırmalar yanında öne çıkan üç farklı sınıflandırma yapmaktadır. Bunlar:

1-Yaşam seviyesi metodu (İsveç modeli) ya da refah ölçütü: Bu modelde yoksullar veya yoksulluk ölçülmez. Herhangi bir yoksulluk çizgisi yoktur. Fakat toplumda zorluklarla karşılaşan ekonomik gruplar vardır. Bu gruplar bazı zorluklara göğüs germek zorundadır. Bu seviyenin belirlenmesinde kişilerin kendi yaşamlarını sürdürmedeki gücü ile maddî kaynakları kontrol etmedeki etkisi belirleyicidir. Mülk sahipliği, sosyal güvenlik gibi durumlara göre yaşam seviyesi ölçümü yapılır. Refah endeksi yönetiminde, kişinin veya ailenin hizmeti alış durumu, temel maddî varlıklara sahip oluşu gibi ölçümlerle bunların parasal ve gelir karşılığı hesaplanır. Yoksulluk, sağlık hizmetlerine ulaşabilme, istihdam ve çalışma koşulları, ekonomik kaynaklara sahip olma, eğitilmiş ve vasıflı olma, sosyal bütünleşme, emlak sahipliği, diğer mülkiyet sahipliği ve beslenme kalemleri yanında kültür, güvenlik ve politika kaynaklarına ulaşp ulaşmama durumuna göre de değerlendirilir. Burada yalnızca görelî yoksulluk kabul edilir, mutlak yoksulluğun varlığı kabul görmez.

2-İnsani gelişme endeksi: Temel eğitim, yaşam süresi, bu ikisi yoksulluğu doğrudan ölçme aracı iken, kaynaklara ulaşma veya her ferdin ulusal hâsıla içindeki geliri dolaylı ölçme aracıdır. Gelir dışı olanaklardan yararlanma gücü de endekse dâhil olur.

⁵ Yoksulluk çizgisi (poverty line) ve bu katsayılar için bkz. Martin Ravallion (2001, 2003, 2004).

Kişilerin yaşam uzunluğuna, eğitim durumuna ve kişi başına düşen milli gelire bakılır. Özellikle DB ve BM'nin kullandığı “İnsani Gelişme Raporları”nda ve endekslerinde bu ölçüm metodu kullanılır.

3-Mahrumiyet içinde olma: Bu gruplamada yoksulluk çizgisi belirlenir. Bu çizginin altına düşenler yoksul kabul edilir. Kişilerin temel ihtiyaçlarını karşılayıp karşılayamama durumları göz önüne alınır. Temel ihtiyaç kişiden kişiye, toplumdan topluma, zamandan zamana değişse ve kültürel/toplumsal boyutları olsa da belli temel ihtiyaçları karşılayıp karşılayamama durumuna göre değerlendirme yapılır.

Geçmişte mutlak yoksulluk geri kalmış ülkelerle özdeşleşirken, görelî yoksulluk ileri kapitalist ülkelerdeki yoksulluğu tanımlamak ve anlatmak için kullanılmaktaydı. Bu tanımların yetersiz kaldığı açıktır. Günümüzde mutlak ve görelî yoksulluk hem tüm ülkelerdeki yoksulluk ölçümlerinde hem de tanımlamalarında kullanılmaktadır. Geri kalmış ülkelerle kapitalist ülkeler arasında yoksulluk açısından yalnızca nitelik ve boyut farkı vardır. Geri kalmış ülkelerde yoksulluk tüm ülkeye yayılmışken, ileri ülkelerde daha çok görelî ve belli kesimleri etkileyen yoksulluk mevcuttur.

Dünyada gerek mutlak yoksulların gerekse görelî yoksulların sayılarının ne kadar olduğu büyük tartışma konusudur. Farklı kurum ve kuruluşların ölçüm araçlarında büyük farklar ortaya çıkmakta (Ravallion; 2004, 70), bu durum ölçüm araçlarının güvenilir olmasını zorlaştırmakta ve ölçüm yöntemlerinin sorgulanmasına yol açmaktadır. Kişilerin gelir-tüketim durumlarını ölçmede, zaman ve dönem temel alınmadan ve ülkeler arasında değişen tüketim değerleri ile uygun bir karşılaştırma yapılmadan ortaya konulan değerlendirmeler gerçeği yansıtmaktan uzak olacaktır (The Economist; 2004, 73).

Hangi yoksulluk ölçütünü alırsak alalım yoksulların sayısının azımsanmayacak kadar çok olduğu ve artma eğilimi gösterdiği çok açıktır. Yoksullukla ilgili yorumlarda ve ölçümlerde iyimser tablo genellikle Hindistan ve Çin'deki ekonomik büyüme temel alınarak çizilmektedir. Daha sonra da değinileceği gibi, büyümeden yoksulların çok az pay aldıkları bilinmektedir. Ayrıca bu analizler daha çok ulusal hâsılaya bakılarak yapılmaktadır. Hane halkı araştırmaları ile yoksulluğun boyutunun daha ağırlaştığı ve

büyümeden yoksul hane halklarının pek fazla yararlanamadığı açıktır.⁶

c. Kırsal Yoksulluk

Yoksulluk oranlarına yerleşim yeri bazında bakıldığında, kırsal yerleşim yerlerinde yaşayanların refah düzeyinin kentsel alanlarda yaşayanlara oranla daha düşük olduğu görülmektedir. Bununla beraber, kentsel alanlarda yaşayanlarla kırsal alanlarda yaşayanlar arasında ihtiyaç-tüketim farklılaşmasının yanında, kentsel mekânlarda yaşayanların yaşamı tamamen kentteki istihdam ve gelir durumuna bağlıdır (Özcan; 2000). Dünya nüfusu artık miktar olarak da oransal olarak da daha fazla kentlerde yaşamaktadır. Kentleşme sürecinin devam edeceği ve daha fazla nüfusun kentlerde yaşıyor olacağı gerçeğinin yanında azımsanmayacak bir kırsal nüfusun varlığı da ortadadır. Bu durum Türkiye için daha da geçerlidir. Çünkü Türkiye’de kırsal nüfusun gelişmiş ülkelerin nüfus oranlarının üstünde olması yanında, kırsal yoksulluk hem oransal olarak daha yüksek hem de bu yoksulluğun, kentsel yoksulluğu besleyerek buna kaynak olma özelliği mevcuttur. Kentsel yoksul nüfusu oluşturan kesim genellikle geleneksel olarak kırsal alanlardan gelip kentin çeperinde yaşamaya çalışan nüfustur. Bu anlamda kırsal alan, kent yoksulluğunun nedenidir. Kırsal nüfus kentlere akarak kentsel yoksulluğu arttırmakta, kent yoksulluğunun ana kaynağını da oluşturan kırsal yoksulluk olmaktadır. Kentler her türlü imkânın ve fırsatın, konforun, iletişim, teknolojinin kolayca üretildiği ve tüketildiği mekânlarken, kırsal alanda yaşayanlar kentte yaşayanlara göre daha az imkâna sahiptir. Kır-kent ayrımında kentler güç ve kaynakların kontrolüne sahipken, kırsal alan bunlara sahiplikten uzaktır.

Yoksullukla ilgili birçok çalışmada -özellikle gelişmemiş ülkelerde- yoksulluk daha çok kırsal kesimle ilişkilendirilmektedir (Gilbert ve Gugler; 1989, 164). Türkiye’deki çalışmalarda bu durum geçerliliğini sürdürmektedir. TÜİK ve DPT gibi birimlerin çalışmalarının sonuçları kırsal kesimde yoksulluğun daha fazla görüldüğü yönündedir. Kırsal kesim içe kapanık, geçimlik üreten köylü tipolojisinden sürekli uzaklaşmasına ve aynı zamanda medyanın etkisiyle sürekli belli yaşam ve tüketim standartlarının oluşmasına rağmen, kırsal nüfusun içinde bulunduğu ekonomik, sosyal ve yapısal unsurlar belli dereceye kadar süreklilik arz etmektedir. Kırsal hane halkının altyapı/üstyapı

⁶ Yoksulluğun ulusal hasıla boyutu ve hane halkı arasındaki ölçüm farklılaşması için (Bkz. The Economist; 2004, s.74-75).

yetersizlikleri, kırsalın ekonomik sosyal kısıtları, hane halklarının kalabalık olması, toprağın parçalanmış olması, hatta topraksız köylünün varlığı, yoksulluk ve kırsallığın kader birliği yaptıklarının göstergesidir.

Kırsal kesimin, içinde bulunduğu kişisel durumun zorluğu yanında kamu kaynaklarına ve fırsatlarına ulaşması da zorlaşmaktadır. Kentsel alanlarda mevcut bulunan birçok hizmetten kırsal kesim ya yararlanamamakta ya da daha az yararlanmaktadır. Bu bölgelerdeki eğitim, sağlık, altyapı, üstyapı, konut kalitesinin ve sosyal alanların yetersizliği ve kalitesi ortadadır. Bu da kırsal-kentsel ayrımını keskinleştirmekte, kırsal alanlardan kente göçe zemin hazırlamaktadır.⁷ Kentsel yoksulluğun daha görünür olduğu kent alanında, kamu ve özel sektörün de daha çok kent yoksullarına dönük yardımı söz konusudur. Kentteki yoksul, medyatik boyutundan dolayı da yardım organizasyonlarından yararlanmaktadır. Kırsal alandaki yoksullar ise bu tür yardım kuruluşlarından yararlanma imkânına daha az sahiptir.

d. Kentsel Yoksulluk

20.yüzyılın başlarında dünya nüfusunun yaklaşık % 14'ü kentlerde yaşarken bu oran dünya tarihinde ilk defa günümüzde, kentsel alanda yaşayan nüfusun dünya nüfusunun yarısını aşması ile yeni bir kentleşme sürecine girilmiştir. Nüfusun kentlerde yığılması ile de yoksulluk kentlerde yoğunlaşmakta, bu aynı zamanda kent yoksulluğunun artması anlamına gelmektedir (Mehta; 2006, 1).

Kentsel yoksulluk daha fazla ortalıkta gezinir ve görünür olmuştur. Kentte geçim olanakları daha zorlaşmakta ve zenginlikle yoksulluğun aynı mekânlarda karşılaştırılma durumlarından dolayı yoksulluk algısı da büyümektedir. Kent alanında temel gıda, barınma ve temel tüketim alınıp satılır olmuştur. Kentte parasal ilişkiler temel olarak belirleyicidir. Bugün kırsal kesim daha çok beslenmeye dönük bir eyleme girerken, kentsel ortamlarda yaşayanların bir kısmı daha çok gösterişçi tüketime yönelirler (Oskay; 1987, 91–94) ki bu

⁷ Türkiye’de Tarımsal politikalarda "reform" adıyla yapılan köklü değişikliklerin kırsal kesimde yoksulluğu ve açlığı arttırdığı ortadadır (Akder; 2006). AB sürecinde uygulanacak tarım reformu kırsal alanlarda daha büyük sorunlarla yüzleşmemizi gerektirecektir. Bu aynı zamanda kentsel alanların yoğunlaşması ve kentsel yoksulluğun niteliksel ve niceliksel artışı olarak karşımıza çıkacaktır. Avrupa Birliği uyum sürecinde sancılı geçebilecek alanlardan birisi de tarım politikalarıdır. Yoksulluk açısından hem kırsal hem de kentsel bölgeler için tarımda modernizasyonun önemli sonuçları olacaktır. Tarım alanlarında meydana gelen hızlı ve kontrolsüz gelişmeler yoksulluğu artırabilir. Kentlerde de ciddi yoksul nüfusun birikmesine yol açabilir.

durum tüketimin artışı anlamına gelirken, diğer kesim “yoksullar” içinse temel gereksinimlerini karşılayamama anlamını içerir.

Yoksulluk içerisinde olan kesim, kente göç edip köyle bağlantısını kopardığı zaman kentsel yoksulluğa düşme ihtimali daha yüksek olmaktadır. Köyle bağlantısı süren (özellikle bağımlı nüfus köyde kaldığında) kesim için köy, yaşam stratejisi olarak varlığını sürdürmektedir. Vasıfsız işgücü ve tarımdan kopup gelen göçmenler kentsel mekânda tutunamamakta ve yoksulluğun pençesine düşmektedir. Kent yoksullarının ayakta kalması ve hayatta tutunması için kır yoksullarına göre daha fazla refah ve gelire sahip olması gerekmektedir. Kırsal nüfus daha az gelire ve tüketime sahip olmasına rağmen kent insanı için yoksulluk çok daha keskin olmaktadır. Kırsal nüfus için birkaç dönüm toprak ve geçimlik birkaç hayvan hayatta tutunacak bir dal olurken, kent yoksulları bunların çok daha azına sahip olup, aynı zamanda çoğu zaman kentteki güvenlik ağlarından mahrumdur. Kent yoksulları özellikle Türkiye gibi ülkelerde bu durumdan dolayı kırsalla bağlarını koparmamakta ve bu kesimin birçok geçimlikleri kırsal bölgelerden gelmektedir. Esasında mevcut durumda kır-kent yoksullukları iç içe geçmiştir. Bundan dolayı da bu iki yoksulluk türü birbirinden çok da fazla ayrılmayıp, bütünsellik arz eder. Yine de kent mekânında yoksullukla kaçınılmaz olarak yüzleşmekteyiz. Kentsel yoksulluk daha fazla yüz yüze geldiğimiz ve her an karşılaşılabilecek bir durum olmaktadır. Ayrıca kent yoksulları içinde bulundukları durumu kabullenmeye daha az razıdırlar (Koray; 2005, 418).

Birçok sosyal bilimci kent-kır ayrımının üzerinde dururken, kentin kendi içindeki çelişki ve ayrımlar yeni gündeme getirilmiştir. Kentsel/kırsal çelişki her zaman mevcut olmakla beraber (Holton; 1999, 1) bu çelişkinin derinleştiği, nitelik ve nicelik olarak eski yapıdan ayrıldığı görülmektedir. En büyük çelişki ve kutuplaşma küresel kentlerde ortaya çıkmaktadır. Küresel kentlerde yaşayanlar, ulus-devlet ölçeğini aşan, ulus-üstü ve küresel etkilere maruz kalan küresel ilişkilere girmektedir. Küreselleşmenin olumlu ve olumsuz etkilerini en fazla bu kentlerde yaşayanlar hissetmektedir. Dolayısıyla bu kentler kutuplaşmanın ve ayrışmanın da merkezindedir.

Mutlak yoksulluk kentsel alanlarda daha yoğun görülebilmektedir. Bunun için kentsel mutlak yoksulluğun daha korunaksız ve zor şartlarda olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Kırsal bölgelerdeki insanlar, kendi ürünlerini tüketme ve hayatlarını bu

şekilde devam ettirme şansına sahipken, özellikle büyük şehirlerde yaşayan nüfus bundan mahrumdur. Kırsal nüfus gittikçe ürün çeşitliliğine sahip olabilirken, benzer şekilde kırsal kesim gelir açısından yalnız tarımsal gelire bağımlı olmaktan çıkmakta, tarım dışı gelire de sahip olmaktadır. Bu bağlamda kentsel yoksulluğun daha fazla ve keskin olduğu belirtilebilir (Keyder ve Yenal; 2004). Kırsal nüfus kendi toprağından üreterek yaşam mücadelesini bir şekilde sürdürme şansına sahipken, kentsel yoksul kesim için bu söz konusu değildir. Kent yoksullarının bu durumda hayatlarını sürdürmeleri için “ekip-biçme” olanaklarından da yoksun oldukları görülmektedir. Bu durumdan dolayı kentsel nüfus temel besinlerden mahrum olacaktır. Kent yoksullarının mülkiyet sahipliğinin olmaması, kaldıkları konutlarda kiracı olmaları ve birçok tüketim ürününün para ile alınıp satılması nedeniyle kırsal yoksullara nazaran mutlak yoksulluğun pençesine düşmeleri daha fazla söz konusu olmaktadır. Kentlerde para ekonomisi hâkimken, kırsal kesimde kendi tüketimi için üretmenin varlığı, yoksullukla başetme stratejisi olmaktadır.

Türkiye’de yapılan araştırmalarda (Dansuk; 1997, Dağdemir; 2002, Dumanlı; 1996, Erdoğan; 2002) yoksulluk yalnız nakdi gelir açısından değerlendirildiği için, kırsal nüfus açısından para ilişkilerinin kentli nüfusa göre az olması sebebiyle kırsal yoksulluğun daha fazla olduğu gibi bir sonuca ulaşılmaktadır. Oysa kırsal nüfus içerisinde kentsel yapılara göre birincil ilişkiler daha yoğundur. İletişim, ulaşım, kiralar ve diğer yaşam maliyetleri açısından şehir hayatı çok daha pahalıdır. Şehir yaşamında geleneksel değerlerin çözülmesi yanında, kent yaşam maliyetinin yüksek olması, mutlak yoksullar açısından çok daha zorlu bir yaşam mücadelesini ifade etmektedir. Kentsel yaşamda ücretli su kullanımı ve kanalizasyon maliyeti kırsal kesimin bazılarında maliyet olarak karşımıza çıkmaz. Kentsel yaşam para ekonomisine bağlı olduğundan geliri ve kazancı olmayan yoksul kesimin kentte ayakta kalması daha da güçleşmektedir. Kentsel mekânda özellikle çeperde ve gecekondu bölgelerinde görülen yoksulluk kırsal yoksulluğun kente taşınması olarak da görülebilir (Harvey; 2003b, 278). Sonuç olarak bu yoksulluğu da kent içindeki yoksulluk olarak görürüz.

e. Gelir ve Tüketim Yoksulluğu

Yoksulluk ölçümlerinde en fazla kullanılan yöntemlerden birisi gelir-tüketim

yoksulluğu olup⁸, gelir ya da tüketime dayalı yetersizliği ölçme yöntemi en sık kullanılan metot olmaktadır. Gelir yoksulluğunun, doğrudan gelir ve kazançla ekonomik büyüme, gelir dağıtımı ve dağılımı ile ilgisi vardır (Buğra ve Keyder; 2005, 3 ve 2001).

Gelir-tüketim yoksulluğu yaklaşımına göre, hane halkı geliri ya da toplam harcaması yoksulluk sınırı olarak verilen değerden az ise bu hane yoksul olarak sınıflandırılır. Yoksulluk sınırı, temel gereksinimleri karşılamak için gerekli olan tüm mal ve hizmetlerin toplamı ile belirlenir. Bu yaklaşım için öncelikle yoksulluk sınırının tanımlanması gereklidir. Bir hane halkının minimum yaşam düzeyini ya da temel gereksinimlerini karşılayabilmesi için gerekli olan tüm mal ve hizmetleri satın alırken ödemesi gereken para miktarı ile yoksulluk sınırı tespit edilir. Bu sınırı hesaplarken a) temel gereksinimleri belirlemek b) tatmin olmanın eşiğini belirlemek c) gerekli mal ve hizmetlerin miktarını ve çeşidini seçmek d) sonuçta belirlenen bu mal ve hizmet sepetini fiyatlandırmak gerekir. Mal ve hizmet sepetinin kestirilmesinde genelde gıdaya yönelik kalori, protein gibi besin gereksinimlerine dayalı maddeler ön plana çıkar. Bu maddeleri belirlemek için nüfusun gerçek tüketim kalıpları ya da gıda gereksinimini tespit etmek gerekir. Yoksul hane halkları belirlenirken, yoksulluk sınırı ya toplam gelire ya da toplam harcama ile karşılaştırılır. Hane halklarının mal ve hizmet satın alma güçlerini ortaya koyan geçerli değişken, gelir-tüketim kalıplarına göre belirlenir. Gelir de tek başına yeterli sonuca yol açmaz. Örneğin hane halkı borç para almış ise geliri yüksek gözükebilir. Bu durumda, cari gelirin geçici dalgalanmalarından çok az etkilenen ve orta/uzun dönem yoksulluk analizlerinde yeterli değişken olan harcama verisinin daha etkin olduğu söylenebilir.

Yalnızca gelir değil, aynı zamanda hane halkı büyüklüğü de harcamaların belirlenmesinde etkin bir role sahiptir. Dolayısıyla yoksulluk sınırını belirlemede hane halkı büyüklüğü de önemli bir değişkendir. Hane halkının sosyo-ekonomik durumu, yaşadığı konut kalitesi, sağlık hizmetlerinden yararlanması, hane halkı fertlerinin meslek ve çalışma koşulları gibi etkenler de yoksulluk düzeyini belirlemede göz ardı edilemeyecek

⁸ Yoksulluk türleri daha fazla çoğaltılabilir. Bunlardan diğerleri ise; **Objektif Yoksulluk-Sübjektif Yoksulluk**: Objektif yoksulluk, yoksulluk/refah ölçütü olarak asgari ihtiyaç düzeyinin normatif yaklaşımla belirlenmesini ifade eder. Sübjektif yoksulluk ise, bireylerin kendi tercihlerine göre oluşturdukları ihtiyaç bileşimini esas alarak, öznel gerçekliği soyutlayan yaklaşımlardan uzaklaşmaktadır. **Sosyo-Ekonomik Güçsüzlük**: Bu kavram altında, psikolojik ve ekonomik güvensizlik, sosyal dışlanma, tercih ve girişim özgürlüğünün kısıtlılığı, yoksulluk kısır döngüsüne yol açan fırsatsızlık, kaynaklılık ve güvensizlik, var olma duygusu ve üretkenlik bakımından örgütsel yetenek gibi değerlendirmeler yapılmaktadır. Daha fazla bilgi için: http://www.isguc.org/yoksulluk_ikilemi.php bakılabilir.

özellikte ve önemdeki değişkenlerdir. Kişilerin eğitim durumları, özelde kamu kaynaklarına genelde tüm kaynaklara ulaşma dereceleri, doğup büyüdüğü çevre, kişisel yetenekler, sağlık, yaş durumları yoksulluğa etki eden faktörlerdir.

Gelir-tüketim, sosyal sınıf ve statü göstergesinin başında gelmektedir. Tüketimci kapitalizmin, tüketimi en kutsal ideoloji olarak dayattığı günümüz dünyasında tüketemeyen ya da eksik tüketen kitlelerin (kusurlu tüketiciler) hayattan dışlandıkları, içlerine kapandıkları, yalnızlaştıkları bunun da ekonomik-sosyal-siyasal birçok sonucu olduğu ortadadır. Yoksulluk bu anlamı ile yalnızca gelir azlığı ile değil, aynı zamanda gelirin düzensiz ve belirsiz oluşuyla da ilgilidir (Buğra ve Sınmazdemir; 9). Gelirin yokluğu, azlığı, düzensizliği, belirsizliği, öngörülemezliği gibi birçok sorun da gelir dengesizliği ve adaletsizliği ile ilgili sorundur. Laçiner, kapitalizm öncesi yoksulların üretim bilgisine sahip olduğu, bundan öte üretici oldukları, kapitalizmin sonrasında ise hem üretim bilgisinden yoksun-ki yerlerini makine ve robotlar almakta- hem de tüketim işlevini yerine getiremediklerinden hareketle, kapitalizm öncesi yoksulların kendi tercihleriyle üretim ve tüketim dışında kaldıklarını, kapitalizm sonrasında ise zorunlu olarak yoksulların hiçleştirildiğini, üretimin/tüketimin dışına itildiklerini belirtmektedir (Laçiner; 2002, 207).

f. İnsani Gelişme Endeksi

Gelir yoksulluğunda, yoksulluk sınırı olarak bir asgarî gelir ve tüketim düzeyi söz konusu iken, insanî gelişme endeksinde, yaşam süresinin kısalığı, eğitim ve sağlık hizmetlerinden yoksunluk, iş olanaklarına sahip olamama gibi temalar incelenmektedir. Bu durum yukarıda belirtildiği şekilde ihtiyaçların çeşitlenmesi ile daha da genişlemiştir. Sağlık alanından eğitim alanına, tüketim harcamalarından gıda taleplerine kadar eski tarz bakış açısının tanımlamada yetersiz kaldığı açıktır. Özellikle teknolojik gelişmeler insan hayatında birçok yeniliğin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Daha önce de belirttiğimiz gibi, küreselleşme sürecinde medyanın da etkisiyle toplumların ve fertlerin ihtiyaçlarının görünür olduğu ve bu hususta az ya da çok standartlaşmaların ortaya çıktığı açıktır.

Yoksulluk ölçümlerinde en uygun denilebilecek herhangi bir “en iyi” ölçüm metodu yoktur. Belki Boltvinik’in (2006) belirttiği gibi farklı ölçüm araçlarına daha uygun düşebilecek farklı metotlar vardır. Farklı ölçüm araçları birbirlerinin eksikliğini tamamlayabilir.

Gelir hesabı ile yapılan ölçüm yöntemi para ekonomisine dayandığı için daha kolay ve açık olabilmektedir. Tarımsal geçim ekonomisi yerine para ekonomisinin yaygın olduğu ülkelerde bu metot yoksulluğu ölçmede kullanışlıdır. Kendi gıda temini için tarımsal üretimin yapıldığı kırsal bölgelerde ise parasal ödeme ve maddi karşılık olmadığı için paraya dayalı ölçüm, kırsal yoksulluğu yeterince açıklamayabilir.

g. Göç ve Yoksulluk İlişkisi: Yoksulluğun Taşınması

Göç çok eski çağlardan bu yana toplumları etkileyen bir olaydır. Göçün yeni bir gelişme olmamasına karşın, küreselleşme ile hızlandığı bir gerçektir. Bundan dolayı da küresel çağ, aynı zamanda “göç çağı” (Giddens; 2001, 258) olarak nitelendirilmektedir. Uluslararası göç tüm toplumları ilgilendiren bir konu olarak dünya gündemine girmiştir. Göç, yakın gelecekte özellikle gelişmiş ülkelerde toplumsal ayrımın ve şiddetli tartışmaların odağındaki bir konu olmaya devam edecektir. Bu da göçün birçok olayın ve durumun tetikleyicisi olmasından kaynaklanmaktadır.⁹ Özellikle travmatik göç, tüm toplumları ve bireyleri daha önceden görülmemiş bir tarzda sarsmakta ve derinden etkilemektedir. Milyonlarca insanın etkilendiği “demografik karışıklıklar” ekonomik, siyasal ve sosyal yaşamda köklü değişikliklere yol açmaktadır. Bu anlamda göç çok boyutlu, karmaşık, çok etkili ve sonuçlu bir sorunu ifade etmektedir (IOM; 2005, 13).¹⁰

Göç veren ülkelerle alan ülkeler arasında gelir dağılımındaki dengesizlik artmakta, buna bağlı olarak gelişmiş ülke/bölgelere doğru olan göçün oranı da gelişmişlik derecesi ile yakından ilgili olmaktadır.¹¹ Göçmenler geldikleri ülkelerde birçok sorunla

⁹ Göçlerin bilinen çekici ve itici nedenleri yanında iletişim-ulaşımın ucuzlaması, uluslararası medya kuruluşlarının gelişme kaydetmesi, telefon bağlantılarının daha fazla gelişmesi gibi nedenler de göçleri kolay hale getirmektedir. Göçün yönetimler üzerinde iki baskısı vardır. Bunlardan birisi göçün nasıl düzenleneceği, kimlerin ve ne kadar göçmen alınacağı, diğeri ise, bu göçmenlerin geldikleri topluma nasıl uyulanacaklarıdır (The Economist; 2002, 4).

¹⁰ Göç akışlarının merkezlerinden olan Avrupa ülkelerinde göçmenler daha çok çöküntü bölgelerinde yaşamlarını sürdürürken, zor ve ücreti düşük işlerde de bu kesim çalışmaktadır. Türkler Almanya’da, Cezayirliiler Fransa’da, Arnavutlar İtalya’da büyük göçmen gruplarını oluşturmaktadır. The Economist dergisinin araştırmasına göre, Avustralya işgücü piyasasında yabancı işçiler %24.6 oranına ulaşmış, Kanada’da bu oran % 19.2’ye kadar çıkmıştır. En az bir yılı yurtdışında geçirmiş olmak standardı ile belirlenen uluslararası göçte oran, dünya nüfusunun %3’üne yükselmiş bulunmaktadır. 2002 yılı itibarı ile 150 milyon kişi doğduğu ülkenin dışında yaşamaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin nüfus artışları büyük oranda dışardan gelen göçle ilgilidir. Benzer şekilde Çin, Tayland, Japonya, Kore, Malezya ve diğer gelişmekte olan ülkeler de göç dalgalarına maruz kalmaktadır (The Economist; 2 November, 2002, 4–5, Giddens; 2001, 321). Gelişmemiş ülkelere doğru “dış göç” özellikle sanayileşmiş ülkelerin büyük kentlerine doğru gelişme göstermiştir. Büyük kent merkezleri uluslararası göçün de merkezini oluşturmaktadır.

¹¹ Göçmen gruplarının daha iyi ücret ve yaşam koşulu için geldikleri bu ülkelerde yoksulluk girdabına düştükleri, kötü koşullarda ve sosyal güvenlikten yoksun çalışma koşulları altında yaşadıkları gözlemlenmektedir. Özellikle resmi giriş yapmamış ve kaçak olarak çalışma hayatına giren göçmen kesim daha fazla yoksulluk içerisinde. Çalışma izni olmayan bu kesim, ağır koşullar altında yaşam mücadelesi vermektedir. Her ne kadar vasıfsız işgücüne olan talebin yok olmayacağı ön görülse de, aynı şekilde gelişmiş ülkelerde kayıtdışı ekonominin varlığı yanında, zor işlerde ve yerli

karşılaşmakta, birçok zorluğun üstesinden gelmek zorunda kalmaktadırlar. Özellikle metropol kentlerde yaşam şartları ve çalışma koşulları yerli nüfusa göre daha zor ve sürdürülemez olan göçmenlerin birçoğu çöküntü bölgelerine yerleşmektedir (Wilson; 1996, Giddens; 2001, 270). “Prestij mekânları”nın tersine çöküntü bölgeleri, kentsel hizmetler, sosyal şartlar ve konut durumu açısından oldukça elverişsizdir. Çöküntü alanları yoksul kesimin toplanarak kendi içinde ilişki ve iletişime girdiği mekânlardır. Çöküntü bölgesine yerleşen göçmen kesimin diğer prestij mekanlarına taşınması ve yüksek ücretli iş bulması güçtür. Metropol kentlerde sanayinin gerilemesi ile birlikte kentin eski çekirdek merkezi zenginler tarafından terk edilmekte, adeta bu bölge çürümeye bırakılmaktadır. Göçmen nüfusun artışına paralel olarak zengin yerli nüfusun artık bu bölgeleri tercih etme ihtimalleri kalmamakta, yoksul göçmenler için bu mekânlar çoğu zaman zorunlu sığınaklar olmaktadır.

Sermayenin akışkanlığı, zenginliğin hareket kabiliyetini ve taşınmasını kolaylaştırmakta, emekte sermayenin yoğunlaştığı alanlarda yığılmaktadır. Bu durumda dünyanın refah başkentlerinde ve gelişmiş kentlerinde insan yığılmalarına paralel olarak yoksulluğun ve zenginliğin bir arada olması kolaylaşmakta, diğer taraftan sermaye hareketleri yoksulluğun taşınmasını daha da kolaylaştırmaktadır. Bu durumda göç ulusal ve bölgesel sınırları aşmış ve küresel bir olay olarak karşımıza çıkmıştır.

h. Küreselleşme Sürecinde Yeni Göçler ve Yeni Yoksullar

Sömürgecilik dönemi sonrasında ve sanayi devrimi neticesinde oluşan göçten ayrı olarak “yeni göç”, küreselleşme sürecinde “sermayenin küresel, emeğin yerel” ya da “sermayenin uçucu emeğin kalıcı” olduğu görüşünün aksine, emeğin de çoğu kez sermaye ile aynı yönde ulusal sınırları aşıp, akışkan hale geldiğini gösterir. Özellikle “küresel kentler”, “metropolitan kentler” veya “dünya kentleri”¹² sermayenin yoğunlaştığı kentler

nüfusun çalışmak istemediği alanlarda vasıfsız göçmen işgücüne ihtiyaç duyulması ile hem vasıflı hem de vasıfsız iş gücü talebinin varlığı devam edecektir. Kayıtdışı ekonominin de tüm ülkelerde büyümesi ve gelişmesi neticesinde de bu kesimde daha çok göçmenler, kadınlar ve azınlıklar istihdam edilmektedir (Unat; 2000, 277 ve 2002). Gelişmiş ülkeler, yalnızca yüksek teknolojiyi kullanan vasıflı iş gücüne ihtiyaç duymamakta, aynı zamanda düşük ücretli vasıfsız iş gücüne de gereksinim duymaktadır (Sassen; 1998, 4). Gelişmiş ülkelerde teknolojinin gelişmesine bağlı olarak, bilgi ekonomisinin de önem kazanmasıyla vasıflı işgücüne daha fazla ihtiyaç duyulmakta, hükümetler vasıfsız işgücüne yönelik sınırlandırıcı politikalar geliştirmektedirler. Anglo-Sakson ülkelerinin–özellikle ABD, Kanada, Avustralya–göçmen alımlarını piyasa dengelerine bırakma eğiliminin artmasına rağmen, vasıfsız işgücüne olan sınırlılıklar beraberinde yasadışı yollardan göçmen girişlerini hızlandıracaktır.

¹² Daha fazla bilgi için bkz. Altıntaş; 2002.

olduğu gibi aynı zamanda emeğin de yoğunlaştığı kentler olmuştur. Kentlerin sosyal içerimleri genellikle iki özelliği taşımakta; birisi yüksek gelir eşitsizliği, diğeri yüksek heterojenlik olmaktadır (Tekeli; 2004, 77). İster bireysel, isterse kitlesel ve zincirleme olsun insan akışlarının odağında olan kentler (Soja; 2000) göçün de merkezinde olmaktadır.

Yaşanan göç sürecinin şüphesiz sosyal statüyü ve mülk sahipliğini etkileyen çoklu etkisi vardır. Yüzyıllardan günümüze göçün ana nedenlerinden birisi olan yoksulluk, göçe, hem neden hem de sonuç oluşturmakta (IOM; 2005, 194, 253) göç ve yoksulluk ilişkisi kaçınılmaz olarak kurulmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülke vatandaşlarının eğitilmiş, vasıflı elemanlarının “beyin göçü” ile çekim merkezi olan ülkelere ve bölgelere göç etmeleri nedeniyle bu durum göç veren ülkeler ya da bölgeler açısından olumsuz sonuç yaratmaktadır. Her ne kadar göç eden kesim, gelirlerinin bir kısmını geldikleri ülkelere ve bölgelere gönderseler de vasıflı elemanların göç etmeleri nedeniyle göç veren ülkelerin büyük kayıpları olmaktadır.

Zincirleme göçten ayrı olarak zorunlu göçle yerlerinden olan kesim ani/travmatik göçle yerlerini terk ettikleri için iş ve sosyal çevre gibi avantajlardan yararlanamamaktadır. Zorunlu göçerler ani göçle birlikte kendileri için sosyal güvence anlamına gelen topraklarını ve köylerini de kaybettiler. Daha önce göçerler nereye göçeceklerini stratejik olarak belirleyip, ulaşacakları yer hakkında bilgi sahibi olarak belli bir birikimle yola çıkıyorlardı (DPT; 2001, 161). Zorunlu göç sonucu göç edenler ise, daha önce gidecekleri yerin yapısı/durumu hakkında çok fazla bilgiye sahip olmadıklarından, istihdam avantajlarından mahrum kalarak işsiz güçsüz kesime dâhil oldular. Kente tamamen itme gücü ile göç veren zorunlu göç bölgelerinden gelenler artık aile, hemşehri ilişkilerinden yoksun, gecekondü dayanışmasından uzak ve göç edilen yeni yere dönük istihdam bilgisinden mahrum olarak ani göçe maruz kalmışlardır. Ayrıca göç ettikleri büyük şehirlerde “yerli halkın” olumsuz tepkisi ile karşılaşınca iş, çevre ve iletişim olanakları zayıflamaktadır. Bu durumda zorunlu göçerler için hayat daha da zor olmaktadır.

Vatandaşlık tanımında herkesin eşit ve insanca yaşama hakkından bahsedilirken, küreselleşme süreci ile yabancıların da bu haktan yararlanmaları ciddi tartışmalara neden olmaktadır. Bir yandan liberaller göçmenlerin de piyasa çerçevesinde değerlendirilmesi

gerektiğini ifade ederken, sosyal demokratlar göçmenlere dönük sosyal politikalarda isteksiz davranmaktadır. Dolayısıyla geçmişte göçmenlerin sahip olduğu bir takım hak ve uygulamalar günümüz itibari ile tartışmaların merkezindedir. Göç trafiğinin gittikçe arttığı günümüz dünyasında yerli ve yabancı göçmenlere dönük olarak ne tür sosyal politika ve sosyal uygulamaların yapılacağı tartışma konusu olmakta ve belirsizliğini korumaktadır.

II. YOKSULLUĞA POLİTİK YAKLAŞIM

Yoksulluk sorununa tarihsel süreç içerisinde çok farklı yaklaşımlar geliştirilmiştir. Din, kültür, gelenek ve daha birçok unsur hem yoksulluğa müdahalede, hem de yaklaşımların farklılaşmasında etkili olmuştur. Bundan dolayı farklı sosyo-ekonomik ve toplumsal çevrede yoksulluk politikaları da farklılaşmıştır. Kamu yönetimi açısından yoksulluğu geleneksel ve modern dönem olarak ele alacağız. Modern döneme vurgu olması açısından geleneksel döneme kısaca değinilecek, daha çok modern dönem uygulamaları tespit edilecektir. Ulus-devlet öncesi dönem geleneksel dönem olarak adlandırılacaktır. Her ne kadar ülkelerin uluslaşma süreçleri ve tarihleri farklı olsa da, ulus-devletleşme ile birlikte gelişen dönemi modern dönem olarak ele alacağız. Yine bu dönemler kendi aralarında homojen olmasa da, bu ikili ayrım kamu yönetim temelli bakış açısı amacına hizmet etmesi nedeniyle tercih edilmiştir.

Yoksulluğu bir piyasa sapması ya da piyasanın “doğal süreci” olarak görmeyeceğiz. Tıpkı sermayenin her zaman devlete ihtiyaç duyduğu gibi aynı şekilde yoksulluğu ortaya çıkaran nedenlerin en başında devlet müdahaleleri ve devletlerin uyguladığı politikalar olduğu gerçeğinden hareketle hem soruna bakış açımızda hem de sorunun çözümünde ortaya koyacağımız çerçevede devlete önemli roller ve sorumluluklar yüklenecektir. Yoksulluk piyasa sorunu olarak değil, daha çok kamu yönetimi sorunu olarak açıklanacaktır. Ayrıca Bauman’ın (2000, 185) belirttiği gibi, bu duruma yol açan “bilişsel çerçeveyi ve değer kümesini” değerlendirmek ve bunlara vurgu yapmak tezin esasını teşkil edecektir. Post modernizmin sonuçlarını, tüketim kültürünü, liberal düşüncüyü, çok-uluslu şirketleri, kapitalizmi ve kapitalizmin kâr güdüsünü anlamadan çağımızın yoksulluğunu anlamak zordur.

Yoksulluk çalışmalarında yoksulluğun kişisel ve kişiye ait özellikleri üzerinde durulurken (ailevi, çevresel, kişisel yaşam koşullarının özelliklerinden bahsedilirken) kamu

politikaları ile yoksulluk ilişkisi üzerinde yeterince durulmamıştır. Esasında bu, devleti minimize eden piyasa güçlerinin rekabetine vurgu yapan, yoksulluğu bireyselleştiren zihniyetin hâkim olması ile daha yoğun hissedilmektedir. Bu yeni liberalizmle yoksulluk, politika sorumluluğu olmaktan çıkartılmakta, yoksulluk politikaları ve yoksullar lehine uygulamalar gereksizleştirilmekte, bunun sonucunda yoksulluk sorunu özelleştirilmekte ve kamu yönetiminin dışına itilmektedir. Oysa yoksulluğun sorun olması ve kitleleşmesinde kamu politikalarının ve uygulamalarının çok büyük etkisi vardır. Yoksulluğun ortaya çıkmasının önemli nedenlerinden birisi de kamu politikaları iken, yoksulluğu azaltmada kamu politikalarını değersizleştirerek ve yoksulluk politikalarını uygulamayarak veya devletin güçsüzlüğünü ilan ederek bu sorumluluktan kaçınmak yoksulluğu daha da derinleştirmektedir. Oysa zenginleşmede olduğu gibi yoksullaşmada da kamu kaynaklarına ulaşım ulaşmama ve bu kaynakları kullanıp kullanmama temel belirleyicilerdendir. Zenginliğin artışında kamu kaynaklarının önemi vurgulanmakta, sermaye kesimi için kamu politikaları değerden düşmemektedir. Yoksullar içinse, kamu politikalarının değersiz görülmesi istenmektedir.

A. GELENEKSEL YAKLAŞIM

Geleneksel olarak yoksulluk ya da ulus-devlet öncesi yoksulluğa yaklaşım daha çok yerel ve dar mekânla sınırlı idi. Yoksulların yaşadıkları çevrede yoksulluk, esnaf teşkilatları, cemaat yapıları ve hemşehri-akraba ilişkileri ile belirlenip sorunun üstesinden geliniyordu. Yakın bağlar ve ilişkiler, aidiyet, din ve dayanışma ilişkileriyle yoksullara yardım eli uzatılarak bir nevi “ortak utanç” olarak görülen yoksulluk ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Loncalar, kilise-cami gibi dini kurumlar, yoksullukla mücadele etmede etkin oldular. Köylerde daha çok dini yapılarla yoksullara yardım sağlanırken, şehir alanlarında esnaf yapılanmaları, loncalar-ahilik teşkilatları ile yoksulluğa müdahale edilmiştir. Yine de bu yardımlar ulus-devletin homojenleştirici ve eşitleyici düzenlemelerinde olduğu gibi genel geçer ve standartlara sahip yoksulluk uygulaması olarak değil, kişiye ve duruma özel bir durumu tanımlamıştır.

Sosyal politikalarda özellikle yoksullara yönelik sosyal harcamalarda ve sosyal yardımlarda geleneksel olarak birçok kurum ve kuruluş aktif rol almış, tarihin hemen hemen her döneminde yoksullara karşı toplum ve topluluk sorumluluğu kabul edilmiştir.

Osmanlılarda da vakıf, imaret, cami, mahalle dayanışması gibi yapılar yoksullara yardımı sağlamış ve sosyal faaliyetlerin bazılarını üstlenmişti (Özdek; 2002). Osmanlı modelinde daha çok Lonca Sistemi, vakıflar, Kadılık Sistemi ile yoksulluğun üstesinden gelinmeye çalışılmıştır.

Modern toplumun aksine geleneksel toplumlarda yerel cemaatler ve sivil yapılar yoksulluğu azaltmada temel rolü üstlenmiş, bu toplumlarda aile, akraba ve dini cemaat ilişkileri belirleyici olmuştur. Bu ilişki ağları dışında kalanlar, geçmişte serseri, yersiz yurtsuz, yoksul olarak tanımlanmıştır. Hem bu ilişki ağı dışında olan, hem de işsiz olan insanlar yoksulluk içerisinde görülmüştür (Castel; 2004, 16). Sanayi kapitalizminden önce sosyal yardımlar da büyük oranda yerel toplulukların sağladığı hizmetler olmuştur (bkz. Piven vd.; 1993, Dean; 1991).

B. MODERN YAKLAŞIM

Modern dönemde ulus-devletlerin ortaya çıkmasıyla birlikte devlet yoksullukla mücadelede önemli aktör olmuştur. Gerek yerel yönetimler gerekse merkezi yönetimlerle yoksulluğa müdahale edilmiştir. Bu müdahale istihdam sağlamadan kalkınmaya, sosyal hizmet sunmadan sosyal yardıma kadar çok çeşitlilik arz etmiştir. Yine devletin müdahalesinde yerel yönetim ve merkezi yönetimlerin uygulama alanları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu yönetimler arasında sosyal uygulama alanları sürekli değişmesine rağmen devletler, yoksulluk sorununa çözüm üretmeyi kendi sorumlulukları içinde görmek zorunda kalmıştır.

Modern dönemde temel olarak üç paradigmadan bahsedebiliriz (Ek 1). Yoksullara dönük politikalarda liberaller özel sektöre, muhafazakârlar piyasaya, geleneksel değerlere ve aileye, sosyal devletçi anlayış, devlete esas misyonu yükler. Bunun sonucu olarak liberaller ekonomiye özgürlük temelli bakarken, sosyalistler eşitliği zorunlu görmüşlerdir (Erdem; 2006).

Özelde yoksulluk politikalarında, genelde ise sosyal politikalarda bir yandan piyasanın kuralsızlaştırmalarına boyun eğen ulus-devlet, diğer taraftan küreselleşme ve mali kapitalizmin yarattığı tahribata karşı önlem almaya çalışan anlayış arasındaki mücadele devam etmektedir. Hem gelişmiş hem de gelişmemiş ülkelerde bu kuralsız

“laissez-faire”ci kapitalizme karşı, müdahaleci devlet yaklaşımını savunanlar arasında keskin bir bölünme yaşanmaktadır. Liberal devlet, üretim araçları mülkiyetinin burjuvaziye ait olduğu tekelleri iktisadi yapılanmanın hakemidir (Özel; 1995, 121). Devlete gece bekçiliği, “seyirci devlet” ve hakemlik rolü veren liberaller kamu yönetimine yüklenen yoksulluk politikası işlevine karşıdır ve bu sorunlara karşı duyarsızdır. Liberal anlayışta toplumun çalışamaz, aciz durumundaki kesimlerine- yetimler, yaşlılar, kimsesizler, hastalar vb- yardım yapılması savunulurken, bu görevi merkezi ya da yerel yönetimlere değil daha çok sivil topluma yüklerler. Belli başlı bazı yoksulluk politikalarını da yerel yönetimlerden daha çok sivil toplum örgütlerine bırakma eğilimi mevcuttur. Liberal anlayış bunu yaparken “görünmez el mitolojisine” vurgu yapar. Toplumu da piyasanın kudret ellerine teslim eder. Ya da aylak takımı kendi düzenleri için tehdit ve tehlike olmasın diye bazı sosyal politikalardan özellikle sosyal yardımdan söz ederler. Liberalizmin tekrar eski gücüne kavuştuğu günümüzde eşitsizlik ve yoksulluk neo-liberal ekonominin motor olduğu tüm ülkelerde de artmaktadır (Esping-Andersen; 1994, 14). Sermaye mantığının dünyayı egemenliği altına almasıyla, yıkıcı, parçalayıcı, dönüştürücü ve yeniden kurucu özelliği ile bu anlayış “yenidünya”lar yaratmıştır. Harvey (2003a, 376), sermayenin içselleşmiş işleyiş kuralları içinde kökleştiği toplumu, hiç durmaksızın, sürekli olarak dönüştüren dinamik ve devrimci bir toplumsal organizasyon tarzı olmasını sağlayacak bir yapıya dönüştürdüğünü ifade eder. Büyümeyi de “yaratıcı yok etme”¹³ aracılığı ile sağlar. Yeni ihtiyaç ve istekler yaratarak, insanın emek kapasitesini ve arzusunu sömürür, mekânları dönüştürür, hayatın temposunu hızlandırır.

1. Liberal Yaklaşım: Hakediş Temelli Bakış Ya da Yoksulluğa Güvenlik Sorunu Olarak Bakmak

Sosyal yardımı hak etmeyenler ya da hak edenler tezi, temel olarak liberal düşünceye ait olmasına rağmen, birçok ülkede ve toplumda bu algılayış ve önerme benzer şekilde popüler temel söylem olmaya başlamıştır. Hak eden ve hak etmeyen ayrımı temel olarak moral değerlerle ilgilidir. Liberal düşüncenin yoksulları sınıflandırmada eskiden günümüze kadar temel ayrım olarak aldığı bu durum artık dünya çapında yaygınlaşmaktadır.

¹³ Schumpeter kapitalizmin, yaratıcı bir yıkıcılıktan güç aldığını ve bu anlamda devrimci olduğunu ileri sürer. Benzer şekilde, Marx’da kapitalizmin sürekli devingenlik içerisinde olduğunu, pazarın sürekli genişlemesi ile yenin sürekli eskiyip yerini yeniyi bıraktığını belirtir (Aktaran, İnsel; 1997, 23)

İngiliz geleneksel hukuk sisteminden referansla, hak eden yoksullarla hak etmeyen yoksullar ayrımı temel belirleyici olmuştur. Bunun sonucunda oluşmuş zihni temelle, piyasa şartlarında refah uygulamaları ve sosyal güvenlik kişiselleştirilirken, temel olarak bireylerin kendilerine sorumluluk yüklenmiştir. Az miktardaki sosyal yardım da büyük oranda sivil toplumun faaliyet alanına terk edilirken, bir kısmı ise devlet faaliyeti olarak “toplumsal yaşamın artıkları olan en yoksullara” verilmektedir. Yardımı hak edenler yalnızca küçük bir alana hapsedilmekte, bu kesime de kısıtlı ve sınırlı yardım programları uygulanması ön görülmektedir. Aynı zamanda yardım dağılımında süreksizlik ve keyfilik de hâkimdir. Bu da yardımın ciddiyete alınmadığının, miktarının azlığının ve önemsenmemesinin sonucudur. Bu temel ihtiyaç sınırının krizlere ve ekonomik duruma göre bazen daha da daraltıldığı görülmektedir. Liberalizmde devletten yardım alan yoksullar ‘sosyal parazit’ olarak görülür. Hak eden yoksullar, artık özelde sosyal yardım genelde ise sosyal politika uygulamalarında “yalnızca” en fazla muhtaçlık içerisinde olan kesimle tanımlanmaktadır.

Sosyal yardımı Arın şu şekilde tarif etmektedir: “Olağanüstü bir durum nedeniyle veya sosyal güvenliğe dâhil olmadıkları için veya sosyal güvenliğe dâhil olsalar da, sosyal güvenliğin sağladığı emeklilik durumunun olmamasından veya işsizlik durumu ile gelir desteğinin yeterli olmamasından dolayı yeterli gelire sahip olmadıkları için yoksul olanlara sağlanan gelir transferidir.” Sosyal yardım hem ayni hem de nakdi olabilirken, sosyal hizmetler ise ayni olarak sağlanır. Sosyal hizmet daha geniş kapsamlı olup konut, eğitim, sağlık, gıda gibi unsurları da kapsar. Sosyal hizmet hem karşılıksız olabilir hem de az bir karşılıkla hizmet sağlanabilir. Buradaki “az bir karşılık”, piyasanın altında olmayı ifade eder (Arın; 1997, 330-331).

Sosyal yardımda hak edenin gelir düzeyinin araştırılıp saptanmasına gelir saptanması denir. Evrensel yararlandırmanın tersine, gelir saptamasında kişilerin tasarrufları ve gelirleri araştırılıp, çıkan sonuca göre yoksul olup olmadığı, yardım alıp alamayacağı tespit edilir. Yoksulluk sınırı -bu sınır çok dar bir sınırdır-toplumun son derece düşük gelir seviyesine sahip olanları tanımlanır. Arın’ın (1997, 331) da ortaya koyduğu gibi, burada çalışmaya müsait olmayan daha çok yaşlılar, çok çocuklu aileler, kadınlar, tek başına yaşayanlar, engelliler ve kimsesiz çocuklarla, yoksulluğun derin olarak yaşandığı mekânlardaki alt kesime yardım söz konusu olmaktadır. Yardımlar ve temel

ihtiyaç çok dar ve sınırlı olarak tespit edilmekte ve yardım “ölmeyecek/ayakta kalacak kadar” kıstasları çerçevesinde yapılmaktadır.

Toplumun en alt kesimine dönük sosyal yardımlar çoğu zaman damgalama ile sonuçlanmakta, yoksul “tescil edilmektedir”. Bir yandan yoksul kesime dönük yardım sosyal tabakalaşmayı arttırmakta, diğer yandan da tescil edilen bu kesim güçlü bir şekilde piyasa ilişkilerine girmeye zorlanmaktadır. Yoksulluk veya muhtaç testi toplum içerisinde piyasaya giremeyecek kadar güçsüz ve çaresizlerin tespit edilmesi yanında (Arın; 1997, 332) bu yolla, yoksulların piyasaya giremeyecekleri de tescil edilmektedir. Yoksul kesimi de kendi arasında sınıflara ayırarak, bu yardımlar en fazla mahrumiyet içinde olanların sosyal yardımla ayakta kalmasına yardımcı olacak şekilde yürütülür. Damgalama liberal ve hakediş temelli sosyal yardım ve koruma uygulayan ülkelerde, evrensel refah uygulamalarını benimseyen ülkelere göre daha fazladır.¹⁴

Dünyadaki benzer gelişmelerle eş zamanlı olarak sosyal yardımın en muhtaçlara verilmesi, kısmi, yerel ve geçici olarak tespit edilmesi neo-liberal düşüncelerle uyumludur. Benzer şekilde sosyal yardım mekanizması çalıştırılırken, temel sosyal güvenliğe ve sosyal haklara çok fazla vurgu yapılmayarak, sosyal yardım da dâhil tüm sosyal haklar ve sosyal koruma yapısı, piyasanın inisiyatifine terk edilmeye hazır bir görünüm arz etmektedir.

Yoksul toplum kıt olan kaynağın paylaşılmasında yarış içerisine girerken sosyal yardım uygulamaları ise, temel olarak daha çok yapılan kişiye verdiği zararlarla özdeşleştirilir olmuştur. Piyasa ve birey ilişkilerinde belirlenen hak ediş düşüncesi ile yoksulluk yardımı alanların, “yoksulluk kültürü” içerisinde sınıf-altı kesimi oluşturdukları, bu kültürün de kuşaklar boyu sürüp gittiği ve her kuşağa aktarıldığı belirtilmektedir. Yoksul kesimin yoksulluk durumlarının “kültür işi” olarak görülmesiyle, artık bu kesime dönük iyileştirici veya koruyucu faaliyetler de anlamını yitirdi. Çünkü bu sorunlar artık kültürle yoğrularak bir kangren oluşturmuştu. Yoksul kesimi kendi hallerine bırakmak en akılcıca iş olarak kabul edilmeye başlandı.

Devletin sorumluluk alanından çekilmesine paralel olarak, bıraktığı boşluğu

¹⁴ Türkiye’de, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fon’u uygulamalarının “sosyal yurttaşlık hakkı” temelinde değil, daha çok keyfi ve kısıtlı bir şekilde dağıtıldığı gerçeği, aslında toplumda sosyal yardımın büyük oranda en fazla mahrumiyet içerisinde olanlara sağlanan bir anlayışla yürütülmesi ile ilgilidir.

gönüllü kuruluşların yapmasının gereği özellikle Anglo-Sakson geleneğinde¹⁵ güçlü bir eğilimi göstermektedir. Sorumluluğu kişilerin kendi üzerlerinde görme, yardımı hak eden kesime dönük uygulamaları da gönüllü organizasyonlara devretmeyi kabul gören bir anlayışı ifade etmektedir. Oysa gönüllü örgütlenmelerin yapacağı, kısmi, yerel ve dar bir sınırdan kalacaktır. Yoksulluğun tek başlarına bu örgütlerce azaltılamayacağı ve ortadan kaldıramayacağı açıktır.

Yoksulların hak edip etmemelerine göre ayırımın diğer yandan, bütçe yetersizlikleri ve ekonomik daralmayla da ilgisi bulunmaktadır. Özellikle ekonomik büyümenin sınırlı ve kırılgan olduğu, kaynak dağılımının ve yoksullara dönük kaynak aktarımının yetersiz kaldığı bu ülkelerde sınırlı kaynakların kimlere ne kadar dağıtılacağı da önemli bir tartışma konusudur. Kaynağın kıt olmasının yanında, muhtaçların da çok (talep fazla arz az) olması nedeniyle muhtaçlar arasındaki hiyerarşiye uygun olarak “en yoksul” kişiler yardımın hedefi olacaktır. Burada, “en iyi adaylar” tespit edilerek yardım edilmektedir. Sosyal yardım politikaları liberaller tarafından alabildiğince eleştirilmektedir. Sosyal yardım kısa sürede kazanç gibi görülmesine rağmen, uzun vadede acı olarak görülüp eleştirilmektedir. Ayrıca refah uygulamaları ne kadar artarsa o kadar yoksulluğun olacağına inanılır (Piven ve Cloward; 1993, 368).

Liberal anlayış, “hayırseverlik sistemini” teşvik etmektedir. Liberal eğilimde temel kamusal sorumluluk en aza indirilmekte, yoksulluk bireylerin kendi şanslarına ve sivil toplumun vicdanına gönderme yapılarak çözülmeye çalışılmakta, bu anlamda kamu sorumluluğu da özelleşmektedir. Bu durumda liberalizm, yoksulluğu da özelleştirmektedir.

¹⁵ Oscar Lewis, (1961) Yoksulluk kültürünün bir alt kültür olduğunu belirterek, umutsuzluk ve bağımlılıkla ifade ederken, kuşaktan kuşağa aktarıldığını, yeni fırsatlardan yararlanılmadığı içinde yoksulluk kültüründen çıkışı söz konusu görmemektedir (Aktaran; Wedel, 2001, 15–16). Lewis, yoksulluğu bireysel eşitsizlikte tanımlamaz. Ona göre yoksul çocuklar, çevrelerinden edindikleri sosyal ve kültürel çevrenin sonucudur. Bundan dolayı da yoksulluk kuşaktan kuşağa aktarılır. Charles Murray (1984) ise, “bağımlılık kültürü”nden bahsetmektedir. Yoksulları daha çok istihdam piyasasına girmekte başarısız olanlar olarak tanımlama yerine, refah uygulamaları sonucunda kişisel çalışma motivasyonunun ölmesi ve iş arama isteğinin yok edilmesi ile alt kültür oluştuğunu ifade eder (Aktaran Giddens; 2001, 317). Giddens’in de belirttiği gibi, “bağımlılık kültürü”ne yol açan refah uygulamaları yoksulluğa neden olan unsur değil, şartların sınırlayıcı etkisi altında kalan kesime dönük politikalarlardır. Bazı kesimlerin daha fazla yoksulluk içine bulunması nedeniyle özellikle Zencilerin, azınlık gruplarının, Romanların, Kızıl derililerin yoksulluk içinde olmaları, yoksulluk kültürü ile açıklanmaktadır. Bu tür açıklamalar maalesef ırkçı ve ayrımcı düşünceleri de içinde barındırmaktadır. Olaylara ırk ya da renk, etnisite temelli değil ekonomik, siyasal ve sosyal temelli bakmak gerekiyor. Bazı topluluklara ait insanların çoğunun benzer şekilde yoksulluk içinde yaşamaları da bu gerçeği değiştirmez. Wilson (1996), ABD’deki Zencilerle ilgili araştırmasında bu kesimin sınıfsal yapılarından dolayı mahrumiyet içerisinde olduklarını belirterek, esasında zencilerin yaşadığı bölgelerin, sanayinin gerilemesi ile birlikte çöküntü alanlarına dönüştüğünü, ekonomik avantaj sahibi olmayan bu insanların aynı zamanda eğitim kalitesizliği, yeterli işgücünün olmayışı, alt ve üstyapı beledi hizmetlerin kötü olması nedeniyle dışlandıklarını belirtmektedir. Bu kesimin ekonomik, sosyal ve siyasi yaşamın dışına itilmesinden dolayı daha iyi yaşam şanslarını kaybettiklerini belirtmiştir.

Liberal düşünce yoksulluğu özelleştirip kamusal ve toplumsal ortak sorumluluk alanının dışına itmiştir. Günümüzde liberaller yoksulluk sorununu piyasaya sevk etmek ve piyasa ile çözüm bulmak ümidine kapılmışken, toplumun piyasaya giremeyen kişilerine karşı yardımları merkezi yönetim yerine daha çok sivil topluma ve daha az yerel yönetimlere devretmeye taraftardır.

Günümüzde Neo-liberal sistemde de yoksulluktan çok yoksullar tartışılır. Yoksulların daha çok devlete ve kamuya bağımlılığının azaltılması üzerinde durulur. Onların neden yoksul oldukları, yoksulluğa nasıl düştükleri ve onları yoksullaştıran sistem ve süreç göz ardı edilir. Daha çok refah politikalarında ailenin sorumluluğunu arttırma, kamu hizmetlerini özelleştirme ve refah harcamalarını azaltarak kamusal sorumluluğu bitirme gibi (Walker; 1998, 46) politikalar hedeflenir. Yoksullar aleyhine devletin sosyal harcamalarının azalmasına karşı yoksul grupların güçlü bir organizasyonlarının olmamasından dolayı bu yöndeki hükümet kararlarını da değiştirememektedirler (Piven ve Cloward; 1993).

2. Sosyal Liberaller: Devlet ve Piyasa Dengesi Arayışı

Klasik liberaller devlete en az işlev yükleyen grubu oluşturur. Liberalizmde birey esas alınarak topluma ve devlete olumsuz anlam yüklenmiş ve devlet düzenlemeleri daha çok bireyin özgürlüğünü kısıtlama suçlaması gibi olumsuzluklarla anılmıştır. Ama daha sonra klasik liberallerin savunduğu görüşler revize edilerek sanayinin yarattığı sorunlara karşı güçsüz kesimi korumanın gerektiği ifade edilmeye başlandı. Mill, bu görüşleri savunanların başında gelen Mill, devletin bölüşüme müdahale etmesi gerektiği üzerinde durarak, yeniden dağıtımcı adaleti savunmuştur. Böylece klasik liberalizm yerini, bu yeni sentezle sosyal bireyciliğe bırakmıştır.

Sosyal bireyciliğin felsefi temeli T.Hill Green tarafından atılmış, daha sonra bu görüş Arrow, Samuelson, Rawls, Galbraith tarafından temsil edilmiştir (Özdemir; 2004, 66). Bunların düşüncesine göre, kapitalist devlet yalnızca ekonomik çıkar gruplarının temsilcisi olmaktan çıkacak, vatandaşın da korunması ve güvenlik ihtiyacının ortaya çıkmasına paralel olarak devlet aktif ve belirleyici olacaktır. Bu düşünürler tarafından, yöneticilerin insanlara asgari gelir sağlamak için piyasaya sınırlı da olsa müdahale etmesi görüşü benimsenmeye başlandı. Bu görüşlerden Dewey ve Keynes derinden etkilenmiştir

(Sallan Gül; 2004, 33). Bunlara göre, devlet piyasaya, oluşan dengesizliği ve eşitsizliği gidermek için müdahale etmelidir. Kapitalizmin 19. yüzyıldan sonra sürekli kriz dönemine girmesi, işçilerin artan mücadelesi, büyüyen işçi sınıfının örgütlenmesi, hak talepleri, yoksul kesimin artması sonucunda klasik liberalizm ehlileştirilmek zorunda kaldı. Piyasa krizlerinin de genel olarak halkta huzursuzluk oluşturması sonucunda piyasa-devlet-vatandaş ilişkileri yeniden sorgulandı. Bu ilişkileri değiştiren ve yeniden üreten kesim olarak “sosyal liberaller” ortaya çıktı.

Sosyal liberaller, piyasanın eşitsizlik ürettiğini kabul etmekte, klasik liberallerden farklı olarak devlet-vatandaş ilişkilerini yeniden tanımlayarak devlete çalışma hayatında önemli işlevler yüklemişlerdir. Sallan Gül’ünde ifade ettiği gibi (Sallan Gül; 2004, 4), Birinci Dünya Savaşı’ndan sonra faşizan tecrübeler, ekonomik ve sosyal çöküntüler sosyal liberalizmin güçlenmesinde önemli kilometre taşları olmuştur. Piyasa-devlet ilişkilerinde vatandaşın korunması da kapitalist devletin görevi ve amacı olarak kabul görmeye başladı. Yoksulluğun bireysel zafiyet ve hata olarak görülme durumu yerine, yoksulluk toplumsal sorun olarak kabul edilmiş, bundan dolayı da devletin bu politikaları yürütmeye önemli işlevlere sahip olduğu kabul görmüştür. Liberalizm ve sosyalizmin mücadelesi sonucunda sosyal ve bireysel haklar ortak sorumluluk olarak görülmüştür. 1980 sonrasında ise bu uzlaşmadan vazgeçilmiş, yeniden klasik liberalizmin bıraktığı noktaya dönmeye başlanmıştır.

3. Muhafazakâr Yaklaşım: Devlet ve Piyasa Arasında Aracı Olarak Aile, STK’lar ve Dinsel Cemaat İlişkileri İle Yoksulluğa Bakış

Tek bir muhafazakârlıktan bahsedilemeyeceği gerçeğine rağmen daha çok yeni muhafazakârlıkla Amerikan muhafazakârlığı anlaşılmaktadır. Ayrıca bu yeni muhafazakârlık türü hâkim ve örnek alınan bir eğilimi temsil etmesi ile üzerinde daha fazla durulmayı hak etmektedir. Muhafazakârlık piyasa dengesini daha fazla önemseyen ve esas misyonunu piyasa işlemesine adanmış yönü ile klasik liberalizme yaklaşan niteliğe sahiptir. Muhafazakârlar, bu anlamda refah devletine mesafeli bakarlar. Ekonomideki rolünü en asgariye indirmeyi hedefleyen muhafazakârlar, devletin sosyal refah programlarına katılmasına karşı çıkarlar ve bu tür programların devlet eliyle yürütülmesinin halkı tembelliğe ve devlete bağımlılığa alıştırdığına ve ekonomik etkinliği öldürdüğüne inanırlar.

Bunun sonucunda gelir adaletine ve sosyal adaletle olan vurgu yerini piyasa dengesine bırakmıştır.

Muhafazakâr anlayış, devlete sosyal politika anlamında çok sınırlı ve dar görevler yükleyerek, çalışabilir ve ailesi olan kesimi yoksul kabul etmez. Dolayısıyla yoksulların da bir çoğunu yoksul olarak görmez ve bu konuda devlete işlev yüklemeyerek, yoksulluğu ve yoksulları aile, akraba ve hemşehri ilişki ağlarına havale eder.

Muhafazakâr düşüncede, devlet otoritesi ile bireyin özgürlüğü arasında bir yapı ya da kuruma ihtiyaç duyulmuştur. Devlete yüklenen anlam daha çok bireyin özgürlüğünü kısıtlayabileceği düşüncesi ile olumsuz karşılanmış, bireylerin aşırı bencillik ve vurdumduymazlığı karşısında dengeleyici unsur olarak aile vurgulanmıştır. Aile devletin ve bireyin olumsuzluk durumlarına karşı ara bir kurum olarak desteklenmiştir.

Muhafazakârlık, kendi kendine yeten bir birey düşlerken, bireyin bunda başarısız olması durumunda, devletten beklemeden sivil toplumdan ya da çevre ve komşularından yararlanmayı öğütler. Zenginleri de sadaka vererek ruhlarının selâmetini kurtarmaya yöneltir. Bu anlayışın yoksulun toplumsal konumunu sağlamlaştırdığı ve kalıcılaştırdığı ifade edilebilir (Buğra; 2004, 2). Yoksul, yoksulluğundan ötürü suçlanır, içinde bulunduğu durumun kabahati yoksula yüklenir. Suçlama olmazsa devreye inkâr girer ve yoksulluğun aslında çok da önemli bir sorun olmadığı, belirli durumlara mahsus olduğu, toplumun bütününe de çok ilgilendirmediği söylenir. Burada, refah da yoksulluk da bireyseldir.

İleri kapitalist ülkelerde, derecesi farklılaşmakla beraber, sosyal politikalarda devletin etkin ve hâkim rol oynadığının gerçekliği ile birlikte 1980 sonrasında devletin bu alandan kısmen çekilmesi ve bu çekilmenin devam etmesi nedeniyle tekrar birçok ülkede üçüncü sektör, yerel topluluklar, dinsel kuruluşlar, sosyal politikalarda ve yoksullara karşı sosyal yardım da önemli aktörler haline gelmiş böylece enformel sektör ve güvenlik ağı da yoksulların tutundukları bir yapıya dönüşmüştür.

Enformel sektör 1980'li yıllara kadar gelişmekte olan ülkelerle özdeşleştiriliyordu.¹⁶ Yalnızca “üçüncü dünya” ile özdeşleştirilen enformel sektör,

¹⁶ Gerçekte formel-enformel ayrımı katı bir olmayıp, birbirine eklemlenmiş ve kendi içinde iç içeliği de ifade etmektedir. Enformel sektör tamamen olmasa da büyük oranda yoksulların istihdam edildiği, kullandıkları bir piyasadır. Enformel piyasayı Demir'in kavramsallaştırmasına uygun olarak “geçim stratejisi” ve “birikim stratejisi” bağlamında

yoksulluk ve geri kalmış ülkelerde görülen, yoksul kırsal kesimin kente göçü ile hayatta kalmak ve yaşamlarını sürdürmek için başvurdukları bir yol olarak görülmüştür. Geçici, arızı olarak görülen enformel sektörün yerini formel olana bırakacağı da ifade edilmişti. Oysa 1980'lerden sonra gelişmiş ülkelerin metropollerinde de enformel sektörün varlığı görülerek, geçici bir durumu ifade etmediği anlaşıldı (Demir; 1993, 38).

Gelişmiş kapitalist ülkelerin en azından bir kısmında sosyal devletin topluma mal olmuş uygulamaları hâkim iken, gelişmekte olan diğer ülkelerde sosyal devletin yerini daha çok kısmi sosyal yardımlar ve sınırlı sosyal hizmetler almıştır. Bu anlamda gelişmekte olan ülkelerde sosyal uygulamaların hem niteliği hem de kapsamı yetersiz kalmaktadır. Formel anlamda sosyal güvenliğin, sosyal korumanın yokluğu ya da yetersizliği nedeniyle bu yükü enformel sektör¹⁷ ve güvenlik ağı taşır. İstihdamdan konuta, sosyal güvenlikle sosyal hizmet alanına kadar, resmi kurumların yetersiz kalmasıyla bu alanları enformel ekonomik yapılar, aile ve akrabalık bağları ile hemşehricilik gibi enformel kanallar doldurmaktadır. Sosyal hakları koruyan sosyal devlet olmadığı için insanlar alternatif kanallara yönelmiştir. Bu ilişkiler, bağımlılığı da güvenliği de pekiştirmiştir.

Aile kurumu enformel istihdamın yanında enformel sosyal dayanışma ve sosyal güvenlik için de önemli bir birimdir. Aile, sosyal dayanışma ve yardımlaşma açısından temel alındığı için, ailesizlik yardıma muhtaçlık için referans oluşturmakta, ayrıca sosyal yardımlaşma ve dayanışma aileye yüklenmekte olup, formel kurumlar da ailesizleri

değerlendireceğiz. Yoksullar için enformel piyasa geçim stratejisi ya da “yaşam stratejisi”dir. Boratav benzer etkinliği “savunma ve uyum mekanizması” olarak tanımlar. Birikim stratejisinde; etkin olan sermaye kesiminin ve şirket yöneticilerinin inisiyatifi vardır (Demir; 1993, 39). Şirketler kârlarını arttırmak, riskleri azaltmak, sendikalarla muhatap olmamak ve dünya piyasasında rekabet etmek amaçlı kullanılır. Castells ve Portes’de enformel sektörü, örgütlü işgücünün baltalanması, örgütlü işgücü ile enformel sektörde çalışan kesim arasında ideolojik uçurumun ortaya çıkarılması, devletin düzenleyici rolünün ve işlevinin aşınması ve sömüren sömürülen ilişkisinin sürdürülmesi olarak görür (Aktaran, Demir; 1993, 40). Hayatta kalma ve yaşam stratejisi olarak da, yoksul ailelerin yaşamlarını devam ettirmek ve hayatta tutunmak için başvurdukları bir sektördür. Kadınlar evde parça başı işlerle, erkekler işportacılık ve seyyar satıcılık yaparak ailelerini geçindirmeye çalışırlar. Bu da daha çok fason bağlantılarla sağlanır. Burada söz konusu olan hayata tutunmak ve temel ihtiyaçları karşılamaktır. Dolayısıyla bu piyasanın düşük gelirli ve vasıfsız kesim tarafından kullanılmasına rağmen inisiyatif tamamen kendilerinin dışındadır.

¹⁷ İlk defa Keith Hart tarafından 1973 yılında kullanılan enformel sektör, Hart’a göre, kendi adına çalışmakla bağlantılı idi. Formel sektör ise, ücretli çalışma ile ilişkilendiriliyordu. Daha sonra kapsam genişledi. İLO’ya göre, enformel sektörün özellikleri; enformel sektörde giriş kolaydır, yerli kaynaklara dayanır, aile mülkiyeti yaygındır, küçük ölçeklidir, emek yoğunudur, uyarlanmış teknoloji kullanılır, bilgi ve beceriler formel sistem dışında verilir, düzensiz ve rekabete dayalı pazar vardır. Formel sektör de ise; giriş zordur, ithal kaynaklara dayanır, şirketlerin mülkiyeti vardır, büyük ölçeklidir, sermaye yoğunudur, bilgi ve beceriler formel yolla alınır, pazarda kota vardır. Enformel kesim, aile temeline dayalı üretim, mikro işletmecilik, düşük vasıf gereksinimi, yasal düzenin dışında olmakla tanımlanır. Daha sonra Bromley, iki sektör arasında kesin bir ayrım yapmanın zor olduğunu, her iki sektörde birlikte çalışan aileler olduğunu, enformel sektörün yoksullarla özdeşleştirilmesini eleştirdi. Bkz. Demir (1993, 36).

korumaya dönük olarak yapılandırılmıştır (Erder; 2001b, 3). Bununla birlikte sosyal sorumluluk işlevini sürdüren ailenin yorulduğu, çözülmeye başladığı ve artık işlevini eskisi gibi sürdüremediği (Işık ve Pınarcıoğlu; 2001) açıktır. Yine de dayanışma ağları enformel olarak formel hayatın dışına itilmiş kesime can simidi olmaya devam etmektedir.

Yalnız devlet merkezli bakış açıları Akdeniz ülkeleri bakımında yetersizdir. Çünkü bu ülkelerde aile ve yerel cemaatler ile dinsel kuruluşlar da temel refah sağlayıcıdır (Moreno; 2006, 375). Sosyal devlet uygulamaları için ana tamamlayıcı zaten bu yerel enformel kesimdir. Küreselleşmenin yarattığı anlayış sosyal politikalara dönük baskıyı arttırdıkça, bu ilişkiler daha fazla sosyal hizmet sağlamaktadır. Erder (1998, 110), kentleşme sürecinde yoksulların, gerek göç sırasında gerekse göçten sonra iş temini, günlük sorunlara çözüm bulma, ayakta tutunabilme amacıyla aile, akrabalık ve hemşehrlik gibi kökene dayalı ilişkilere girmeye başladığını ifade etmektedir. Gerçekten enformel ağlar, bir yandan devletin etkin olamamasından kaynaklanan boşlukları doldurmakta, diğer yandan sorunları çözmede devletin de yükünü hafifletme işlevi görmektedir. Dolayısıyla devlet enformel ilişki ağlarını sürdürmeye ve desteklemeye çoğu zaman istekli görünmektedir.

Türkiye gibi ülkelerde sosyal refah alanında devlet çok az varlık göstermektedir: “yumuşak devlet”. Bunun yerine yerel örgütler ve enformel örgütlenmeler bu boşluğu doldurmaktadır. Ayrıca devletin sosyal politikası hem zayıf ve sınırlı hem de korporatist ve parçacı nitelik göstermektedir (Ferrera; 2006, 218-219). Dış ekonomik ve sosyal baskılar zayıf devletin meşruiyetini sürekli sarsmaktadır. Sosyal harcamaların borç içerisindeki bütçe üzerinde ağır baskıları vardır. Bundan dolayı da sosyal harcamalar ilk önce ve kolayca kısılabilmektedir. Bu da devletin sosyal politika uygulamalarını zayıflatmaktadır. Enformel dayanışma ağları şekli değişime uğrasa da Türkiye gibi ülkelerde yoksul kesim için temel kurumlardan olma işlevini sürdürmektedir. Aile, akrabalık bağları, hemşehri dayanışması gibi yerel dinamiklerle beslenen enformel dayanışma ve mücadele, toplumların ve bireylerin kendilerini savunma ve ayakta kalma reflekslerini diri tutmaktadır.

Enformel dayanışmaya paralel olarak yoksulluk açısından Türkiye gibi ülkeler için köy de önemli işleve sahiptir. Yine de köy daha önce yoksulluğu hafifleten, kentle köy

arasında ilişkilerin devamını sağlayıp bununla güvenlik ağını oluşturan bir birim iken, 1980 sonrasında zorunlu göçle beraber bu imkân da yitirmeye başlanmıştır. Köy, kente göç edenlerin kendi imkânları ile kentsel yaşamda yoksullukla mücadele etmelerini kolaylaştırırken, aynı zamanda modern sosyal güvenlik kurumlarının olmadığı ortamda bu sorunları hafifletici bir etkiyi de yaratmıştır (Erder; 2006, 282). Ama artık köyle bağı kopan zorunlu göç muhatapları bunlardan yoksundur. Yine de bireyler hayatta tutunma amacıyla çoklu yaşam stratejisi geliştirmiştir (DB; 2003, 30).

Komşuluk, akrabalık, etnik ve dini cemaat aidiyetleri yoksulluğu hafifletmede kolaylıklar sağlamakla birlikte, bu bağlar çözülmekte ve gittikçe kırılganlaşmaktadır. Bu ilişkiler önemini korumasına rağmen eskiye göre gücünü yitirmiştir. Bu tür dayanışmacı ilişkiler geçici kriz dönemleri ile arızı durumlarda yoksulluğu hafifletici etkiye sahip olmakla beraber yoksulluk kalıcılaşmış ve aile dayanışması zayıflamıştır. Aileler yoksulluğu taşıyamamakta ve çekirdek aileye geçiş yaşanması nedeniyle yoksullar geçmişteki gibi bunun avantajlarından yararlanamamaktadır. Sosyal politikalar açısından dayanışma ve yardımlaşma ağlarına giremeyenler tam dışlanmışları oluşturmaktadır. Yine de enformel güvenlik ağları muhafazakar anlayışta koruyucu kollayıcı bir işlev görür. Yoksulların gittikçe bu ağlara girmesi zorlaşırken muhafazakârlar yine de bu değerlere vurgu yapar. Aile ve yakınlık ilişkileri daha da zorlaşmakta, ailesiz ve sosyal güvenlikten yoksun olan nüfus artmaktadır. Aile-akrabalık ve dinsel-etnik ve hemşehri yapıları artan bağımlı nüfusu taşımakta zorlanmaktadır. Gönüllülük ve bireysel sorumluluk, gelişen yeni anlayışla uyumluluk göstermekte, devletin ve şirketlerin sorumluluğu görmezlikten gelinmektedir. Muhafazakârlık, kurumsal sorumluluk yerine, aile ve topluluk sorumluluğuna vurgu yapmakta, hükümetlerde kurumsal sorumluluğu azaltan, aile ve toplum sorumluluğu ön plana çıkaran anlayışa destek olmaktadır.

4. Sosyal Devletçi Yaklaşım: Yoksulluğa Hak Temelli Çözüm Arayışı

Vahşi kapitalizmin gelişmesi ile birlikte güven bunalımı söz konusu olmaya başladı ve grup aidiyetinin de zayıflamasıyla, bireyselleşmiş insanlar güvenlik ihtiyacı hissettiler. Zamanla topluluk bağı güvenlik ihtiyacını karşılayamadıkça “geleneksel yakınlık ve aidiyet güvenliği” yerini modern güvenliğe terk etmeye başladı. Sanayileşme ile birlikte köylerden akan nüfus sanayi bölgeleri çevresinde büyük şehirleri meydana

getirerek, köyünden ve tarımdan kopan nüfus gayri insani ortamlarda çalışmak zorunda kaldı. Sanayi devriminin ilk yıllarında sosyal koruma ve sosyal güvenliğin yokluğundan dolayı büyük bir güvenlik ihtiyacı da kendini hissettiriyordu. Çalışanların sayılarının artması ve örgütlü mücadeleleri neticesinde bir kısım sosyal haklar kazanıldı. Böylece kamunun düzenlemesi, gerek yerel yönetim gerekse merkezi yönetim aracılığı ile yoksulların hayatına girdi. Sosyal hizmetler ve sosyal yardımların kamu yönetiminin zorunlu hizmeti olduğu kabul edilerek, bu haklar insan hakkı ve vatandaşlık hakkı kapsamına alındı. İşte bu bakış açısını sürdüren yaklaşım sosyal devletçi anlayışı ifade eder.

Ütopik sosyalistlerden Owen, devletin çocuk işçiliği, ücretler, sağlık, istihdam vb. gibi konuları piyasanın inisiyatifine bırakmaması gerektiğinden hareketle devlete bu konuda önemli görevler yüklemiştir (Göze; 1995, 257). Sismondi, emek ve sermaye uyumsuzluğunu eleştirerek sermayenin tek elde toplanmasına karşı çıkmış ve topraksız kesimin toprak sahibi olması gerektiğini ifade etmiştir. Muhtaç kesimin korunup gözetilmesi, bunun için devletin kısmi müdahalesi ile birçok sorunun üstesinden gelineceğini belirtir. Simon, kapitalist parazit sınıflarının ortadan kaldırılması gerektiğini ifade ederek planlı ve merkezi uygulamaları savunmuş, Fourier de, ortak ve adil ücreti önermiştir. Proudhon ise, devleti burjuvanın ve liberalizmin temsilcisi olarak görür, buna karşı da federatif bir yönetimi ön görmüş ve yönetim anlamında merkeziyetçiliğe karşı çıkmıştır (Koray; 2005, 58–60).

Modern sosyal güvenlikle devlet risk maliyetini paylaştırıp, riski azaltarak güvenliği yaygınlaştırmıştır. Bunun sonucunda grup aidiyeti yerini, daha büyük organizasyon olan devlet bağına bırakmıştır. Toplumun tehditten kurtulmasının yolunun devletin bu alana etkin müdahale etmesi ile mümkün olabileceği modern devletin oluşması ile kabul görmüştür. Castel (2004, 17), geleneksel güvenlikten yoksun kalmış bireylerin toplumsal yapı içerisinde hem güvenli yaşamalarının yolunun hem de toplumun güvenliğinin sosyal güvenlikle geçtiğini belirtir. Güvenlik, toplumun ortak/güvenli yaşamları için kamu yönetiminin sağlamak zorunda kaldığı sözleşmedir. Zamanla sosyal, siyasal ve ekonomik güvenlik modern toplumlarda gelişme evrelerini tamamlayarak sosyal

devleti oluşturmuştur.¹⁸ Modern zamanda klasik iktisatçıların savının aksine devletin ekonomik ve sosyal yaşamda işlevi artmış ve sosyal yaşamda sorumluluğu genişlemiştir. Devlet temel refah sağlayıcı ve refahı yayıcı kurum işlevini yüklenmiştir. Ekonominin toplumsallaşması da ekonomik ve sosyal hakların yaygınlaşması ile mümkün olmuştur. Sosyal devletçi anlayışta, kamu yönetimleri yoksulluk politikalarında önemli işlevlere sahip olmuştur. Kamu yönetiminin yoksulluğa ya da yoksullara ilk müdahalesi yoksulluk yasaları ile olmuştur.¹⁹ Daha sonra II. Dünya Savaşından sonra refah devleti uygulamaları ile zirveye ulaşmıştır. Günümüzde özellikle sosyal demokrat anlayış bu bakışla refah devleti uygulamalarını savunmaktadır. Sosyal demokratlarda, sınırlı minimal devletin yerini sosyal devlet almıştır. Devlet, siyasette kolektif talepleri karşılayan kurum olmalıdır ifadesi sosyal devletçi anlayışı yansıtır. Özellikle sosyalistler devletin düzenleyici işlevi yanında müdahaleci yönünün de olması gerektiği üzerinde dururlar.

Ulus-devletin küreselleşme ve sermaye karşısında ne kadar özerk olacağının test edildiği günümüzde özellikle sosyal politika açısından büyük değişim ve dönüşümler gözlenmektedir. Yine de sosyal devlet uygulamaları devam etmekte ve yaygın bir şekilde yürütülmektedir. Yeni yoksulların oranındaki artışa paralel olarak sosyal devlet harcamalarının özellikle sosyal yardım harcamalarının azalmayıp artacağı ifade

¹⁸ Marshall (2006 ve 1964), yurttaşlık gelişimini üç temel aşama sonucunda tamamlandı günümüze ulaştığını açıklar. Sırası ile bunlar; sivil, siyasi ve sosyal haklardır. Sivil hakları, kişi özgürlüğü, ifade özgürlüğü, inanç-mülkiyet hakları gibi kişilerin bireysel haklarındaki gelişmeler olarak görür. 18. yüzyılda sivil haklar gelişmeye başlamıştır.

Siyasi haklar, siyasi iktidara katılım, seçme ve seçilme gibi hakları ile parlamento ve yerel meclislere katılmayı içerir. Önceleri sivil haklar siyasi hakların bir parçası görülürken 19. yüzyılda siyasi haklar sivil haklardan bağımsız olarak yurttaşlık temelinde değerlendirilmeye başlanmıştır. Sosyal haklar, toplumun tüm kesimlerinin toplumsal olarak oluşturulmuş ekonomik refahtan pay almasını ifade eder. Toplum kesimlerine yönelik olarak sosyal güvenlik sağlama çabasıdır. Sosyal haklar da ise 18. ve 19. yüzyılda bazı belirtiler ve uygulamalar gözükse de esas gelişimini ve yurttaşlık temelinde değerlendirilmeye başlanması 20. yüzyıldır.

¹⁹ Modern sosyal politikanın ilk önce ortaya çıktığı Batı Avrupa ülkelerinde sosyal devlet uygulamalarının tarihsel gelişimi 1601 tarihli “Elizabeth Yoksulluk Yasası” ile başlatılabilir. Bu yasa ile yoksullara dönük düzenleme devlet eliyle yapılmaya başlanmıştır. Daha doğru ifade ile modern anlamda kamu yönetiminin yoksullara dönük ilk düzenlemesi olan bu yasa ile yoksullara yönelik sorumluluklarda kamuya ait çok az bir alan tayin edilmiştir. Bu yasalarla, yoksulları çalışmaya teşvik eden, dilenciliği yasaklayan ve yoksul-işsizlere hareket serbestliği tanıyarak sorunu halletmeye yönelinmiştir. Buna rağmen çalışmayan yoksulları cezalandırmayı ve emeği rekabete açmayı hedefleyen bu yasa, yoksulluk alanında temel bir başlangıç sayılabilir. Bu dönemde yoksullara sosyal yardım da dâhil olmak üzere birçok hizmet yerel ve gönüllü örgütlere bırakılmıştır. Sosyal ve ekonomik hayata müdahale etmeme ilkesine rağmen, yoksullar için olumsuz görülebilecek (Polanyi; 2000, Sallan Gül; 2004) bu yasa ile toplumun işsiz, serseri ve yoksul kesimi için düzenleme yapılmıştır. Yoksullar için bu yasa ile en düşük ücretin üzerinde olmayacak şekilde yardım sağlama görevi köylerde Parish'lere verilmiştir. Parishler yerel yönetim birimi olarak görülebilir. Bu yasa ile yoksullar, engelliler, engelli olmayıp çalışmayanlar, kimsesiz çocuklar kapsama dâhiline alındı. Bu yasa, engelli olmayıp çalışmayanlara karşı zor kullanıp emek piyasasına dâhil etmeyi ön gördü. 1834'te çıkartılan “Yeni Kanun”a kadar yürürlükte kalmıştır. Yeni Yoksulluk Kanunu ile yoksulların yardım alması daha da zorlaştırılmıştır. Bu yasa ile sistem merkezileştirilmiştir. Çünkü yerel düzeyde sistemin iyi işlemediği ve sürekli rüşvet oyununun meydana geldiği eleştirileri ile sistem merkezileştirilmiştir. Ancak bu yasa ile de sorun azalmamış ve yoksulların sayısında sürekli bir artış gözlenmiştir. Bu dönemde yoksulluk politikalarını yerel yönetimler uygulamaktaydı (Dean; 1991, 24–25, 60).

edilmektedir. Sosyal harcamaların, gerçek korumayı karşılamamasına rağmen Avrupa ve diğer gelişmiş ülkelerde milli gelire oranla azalmadığı görülmektedir (Buğra ve Keyder; 2006, 7–8). Bunun en güzel örneği AB üyesi ülkeleridir (Ek 3). Ama özellikle gelişmekte olan ülkelerde sosyal harcamalarda, “sosyal harcamaların finansmanında güçlük çekilmekte olduğu” gerekçesi ile bazen azalma eğilimi gözlenmektedir. Oysa hükümetlerden sosyal politikalar konusunda “daha fazla şeyler” yapmaları için beklenti içine girilmektedir. Günümüzde Avrupa Sosyal Şartı ile Avrupa’nın ortak bir sosyal politikası belirlenmeye çalışılmıştır. Hak ve dışlanma olgularının birlikte vurgulandığı şartta yardım, toplumun alt kesiminde olan ve çalışmaya gücü olmayanlara karşı bir hak olarak gündeme gelirken bu alanda siyasi sorumluluk göz ardı edilmemektedir. Devlet vatandaş arasında hak ve sorumluluk bağlamında şarta yaklaşılmakta, aynı şekilde sivil topluma ve piyasaya da bu alanda işlev yüklenmektedir. Bu yasa ile bireysel sorumluluk ve hak ilişkilerinin yeniden tanımlanıp dengenin kurulması hedeflenmiştir. Yine tüm Avrupa için standart ve tartışmaların uzlaşma ile sonuçlandığı bir durum görülmemesi, ufukta da buna yönelik açık bir uzlaşma belirmemesine rağmen belli standartların zamanla oluşabileceği bir durum mümkündür. Ayrıca bu yasa ulus-devlet dostu ve esnek bir yapıyı da içermektedir. Sosyal politikaya karşı güçlü meydan okuma neo-liberal düşünceye karşı da en güçlü muhalefet Avrupa’dan gelmektedir. Yoksulluk için önemli bir metin niteliğinde olan Avrupa Sosyal Şartı²⁰ yoksulların güvenlik içinde yaşamaları için gerekli düzenlemeleri zorunlu görmektedir. Avrupa Sosyal Şartı, yoksulluğu azaltmada idarelerin sorumluluğunu vurgulamakta, hangi birimlerin bu hizmetlerden ne kadarını yapacağını ise ülkelerin kendi tercihlerine bırakmaktadır.

Sosyal devletçi anlayışın, yoksullara dönük sosyal uygulamaları, temel vatandaşlık ve insan hakkı olarak görmesinden dolayı sosyal hizmetler ve sosyal yardımın

²⁰ Bu Şartla 1- Yeterli olanağı bulunmayan ve kendi çabasıyla veya başka kaynaklardan, özellikle bir sosyal güvenlik sisteminden yararlanarak böyle bir olanak sağlayamayan herkese yeterli yardımı sağlamayı ve hastalık halinde ise bunun gerektirdiği bakımı sunmayı,

2- Böyle bir yardım görenlerin, bu nedenle siyasal ve sosyal haklarının kısıtlanmasını önlemeyi herkesin, kişisel veya ailevi mahrumiyet halini önlemek, gidermek ya da hafifletmek için gerekebilecek öneri ve kişisel yardımları uygun kamusal ya da özel hizmetler eliyle alabilmesini sağlamayı,

3- Bu maddenin 1, 2 ve 3. fıkralarında değinilen hükümler, ülkelerinde yasal olarak bulunan başka akit tarafların vatandaşları ile kendi vatandaşlarını eşit tutarak, 11 Aralık 1953’te Paris’te imzalanmış olan Avrupa Sosyal ve Tıbbi Yardım Sözleşmesi ile üstlendiği yükümlülükler uyarınca uygulamayı taahhüt ederler” (Avrupa Sosyal Şartı/13).

Akit, taraflar sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını,

1- Sosyal hizmet yöntemlerinden yararlanarak, toplumda bireylerin ve grupların refah ve gelişmelerine ve sosyal çevreye uyum sağlamalarına katkıda bulunacak hizmetleri desteklemeyi ya da sağlamayı,

2- Bireylerin ve gönüllü ya da diğer örgütlerin bu tür hizmetlerin kurulması ve sürdürülmesine katılmalarını özendirmeyi taahhüt ederler (Avrupa Sosyal Şartı /14).

vatandaşlık temelinde bir hak olarak sağlanmasının gereğini kabul eder. Sosyal devletçiler, sosyal hizmetleri, temel insan hakkı olarak kabul ettikleri için, bu hizmetlerin tek başına özel sektöre ya da sivil topluma bırakılmasını uygun görmezler. Bu anlayış sosyal hizmette sivil toplum ve piyasa güçlerini dışlamamakla beraber daha önce de belirtildiği gibi asıl görevi devlete yükler. Sosyal devletçi anlayışta merkezi hükümetin rolü zaman zaman tartışılmakla beraber genel olarak kamu yönetimlerine önemli görevler verilmiştir.

C. YOKSULLUKLA MÜCADELE, GÜVENLİK SORUNU MU İNSANİ SORUN MU? YEREL YÖNETİMLERİN BU SÜREÇTE İŞLEVLERİ

Günümüz dünyasında üretilen zenginliklerin yeniden dağıtımında devletler çok önemli role sahip olup (Cohen; 2000, 114) yerel yönetimler de bu alandaki paylarını sürekli arttırmaktadır. Devlet, genel olarak kaynakları toplumun geneline yaymakla ve toplumun genel iyiliğini sağlamakla görevlidir. Toplumun genel menfaatine dönük olarak devletin görev ve sorumluluğunun ne olduğu/ne olması gerektiği sürekli tartışmaya konu olmuştur. Devletin hangi kaynakları harekete geçirebileceği veya geçirmesi gerektiği, bu dağıtımçı uygulamaların bireye ve topluma etkisi özellikle liberaller ve sosyalistler arasında önemli tartışma konularının başında gelmiştir.

19. yüzyılda özellikle Mill, Tocqueville gibi yerel yönetimi savunanlar için yerel yönetim fikri yerel demokrasi, farklı kimliklere saygı, bireylerin ya da toplulukların kendilerini ifade etmelerinin yolu olarak görüldü. Bu şekilde yerel kimlikler ve yerel toplulukların, daha büyük örgütlenmeler ve topluluklar içinde yok olmaktan kurtulacakları şeklinde kabul gördü. Yerel yönetimler ulusal hükümetlere göre vatandaşa daha yakın birimlerdir. Yerel yöneticilerin, yerel hizmetleri yerel nüfusun isteklerine göre sağlayarak, bölgesel ve mekânsal olarak yerel nüfusun farklılıklarını, taleplerini ve beklentilerini karşılayacağı ve böylece demokrasiye hizmet edeceği fikri savunulmuştur.

Booth ve Webb'ler herkesin en düşük düzeyde de olsa, belediye hizmetlerinden yararlanması gereği üzerinde durmuşlardır. Tarrow, merkezi yönetimin yükünü en aza indirmek için yerel kamusal hizmetlerin yerel yönetimlerce yürütülmesini savundu (Aktaran, Keleş; 2000, 37–38). Asgari hizmet desteği sağlamak için İngiltere'de özerk nitelikte toplumsal güvenlik kuruluşları oluşturulurken, Kıta Avrupa'sında yaşam düzeyini yükseltmek için yerelcilik kullanılmıştır (Keleş; 2000, 36). Avrupa'da yerel kamusal

sorunları çözmeye yerel yönetime birçok görev verilmiştir. Sosyal demokratik gelenekle, sivil toplum, bireycilik gibi değerler yerel yönetim geleneği ile bütünlük arz eder.

Liberallerde de yerel olan vurgulanmıştır. J.T.Smith, demokrasi ve yerelliği yan yana ve birbirlerinin yerine kullanarak, yerel olan demokrasiden bahsedileceğini belirtmiştir. J.S. Mill ise, demokrasi, özgürlük ve yerel yönetimleri iç içe görmüştür. De Tocqueville, yerel yönetimleri özgür ulusların gerçek gücünün göstergesi olarak görerek, beledi kuruluşlar olmaksızın özgürlüğün ruhunun gerçekleşmeyeceğini ifade etmiştir. Hayek, Priene, J.Bryce, yerel yönetimlere özgürlük, katılımcılık ve verimlilik temelinde yaklaşmışlar aynı zamanda belediyeleri, yarışmacı, halkı müşteri olarak gören, karşılığın alındığı hizmeti sunan, bireyselci ve girişimci olarak görmüşlerdir (Yıldırım; 1990). Yerel yönetimlere yeniden dağıtıcı, adaleti sağlayıcı ve paylaşımcı bakış açısı yerine büyük oranda işletmecici belediye anlayışı getirmişlerdir. Sosyal demokratlar ise yerel özerkliği daha çok yerel demokrasi adına savunmuştur. Dolayısıyla farklı yaklaşımlar tarafından yerelleşme farklı meşruiyet temelinde tartışılmaktadır.

Yerel yönetimler Mill'in de belirttiği gibi özellikle yerel birimlerden merkezi yönetime doğru özgürlüğü ve çoğulculuğu geliştirdiği gibi ulusal demokrasi için de eğitim birimleridir. Mill, “yerel nitelikte olan her hizmetin yerel yönetimlerce görülmesi”ni savunarak yerel yönetimlere yerel hizmet işlevi yüklemiştir (Keleş; 2000, Göze; 1995, Erdem; 2006). Kentselleşmenin yoğunlaşmasına paralel olarak kentsel hizmetlerin artacağı, bu hizmetleri büyük oranda yerel yönetimlerin üstleneceği görülmektedir.

Yerel nitelikli hizmetleri ve yerel halkı ilgilendiren sorunları tepeden inmecici bir anlayışla, “üst”ün denetim ve gözetiminde belirleme ve çözme imkânı kalmamıştır. Merkeziyetçi anlayış verimli/etkin yönetim ve halk katılımı açısından sorun oluşturmaktadır. Bundan dolayı yerel sorunların temelinde yerel yönetimlerce çözülmesi prensip olarak bazı Avrupa Şartlarında yer almaktadır. 1980 sonrasında gelişen ve değişen ekonomik-sosyal ve siyasi dönüşümlere paralel olarak Avrupa Yerel Özerklik Şartı ile yerel yönetimlerin sorumlulukları ve görevleri ile özerklikleri yasa garantisine alınmıştır. Yerel halkı doğrudan ilgilendiren konularda yerel yönetimlerin etkinliği ve sorumluluğu temel alınarak, yerel yönetimlerin halka yakın birimler olmaları nedeniyle daha doğru/daha verimli ve daha etkin karar almaları sebebiyle yerel sorunlarda öncelikli sorumlu birimler

yerel birimler olarak kabul görmektedir. Yerindelik ilkesi (Subsidiarity) ile yerel halka en yakın birim olan yerel yönetimler, idarede temel sorumlu birim olarak karşımıza çıkmaktadır (Toprak; 2003 ve Keleş; 1993, 1994).

Nadaroğlu, (2001, 77) yerel yönetim birimlerinin kaynaklarının yetersiz olmasından dolayı eşit mali güce sahip olmayan idarelerin yapacakları farklı yardımların vatandaşlar arasında ayrıcalıklara neden olacağı gerekçesi ile yani “eşitlik ilkesi”ne aykırı olacağı düşüncesiyle, sosyal yardımların yerel yönetimlerin görevleri arasında olmadığını ve olamayacağını ifade etmektedir. Yerel yönetimlerin yalnız kendi bölgelerinde arızı bir takım yardımlar yapmakta olduklarını belirterek, bu konuda yükün ağırlığını merkezi yönetimin taşıdığını ileri sürmektedir. Öncel de (1992, 57) sosyal yardım hizmetlerinin faydasının yerel sınırları aşmakta olduğunu, bundan dolayı da bu tür hizmetlerin önemli bir bölümünün yerel birimlerce karşılanmasının mümkün olmadığını ifade etmektedir. İşsizliği örnek vererek mahalli idarelerin bunların üstesinden gelemeyeceğini, istihdam sağlasa dahi sürekli “işsiz işgücü”nün o kentte akacağını belirtir. Dolayısıyla sosyal yardımda yerel birimlere çok az görevler düştüğünü ifade eder. Oysa daha sonra değinileceği gibi özellikle büyükşehirlerde yerel yönetim birimleri sosyal hizmet ve sosyal yardımlar konusunda artan bir işleve sahip olmakta, yerel kalkınma projeleri ile istihdamı sağlayıcı, işsizliği azaltıcı politikaları da uygulamaktalar. Yerel yönetimler hem gerçek ihtiyaç sahibini/mağdur olan kişileri tespit etmede hem de hangi tür yardımların yapılacağını ortaya çıkarmada üstünlüğe sahiptir.

Clark ve Galie (Aktaran, John; 2001, 10) küreselleşmenin yerel yönetimlerin sorumluluklarını azaltmadığı aksine yerel yönetimlere olan vurguyu ve önemi arttırdığını belirtmiştir. Yerel yönetimlerin karar vericilerinin sosyal refah uygulamalarını küresel ekonomik piyasada da yerine getirebileceklerini belirtmiştir. Küresel güçlere karşılık olarak “yeni yerelleşme” ile vurgulanan da yerel karar vericilerin daha aktif ve daha fazla sorumluluk sahibi olacaklarına inançtır. Yerel birimlerin ekonomik alandan yani yerel kalkınmadan yerel rekabete, sosyal hizmetlerden sosyal yardımlara kadar kent merkezinde daha aktif ve belirleyici olmaya başladıkları da bir gerçektir.

Yoksulluğun kalıcılaşmasına karşı doğrudan yoksulluk politikalarının uygulanması da kaçınılmaz olmaktadır (Buğra ve Keyder; 2003, 12). Merkezi hükümetin

sosyal alandaki görevlerini yerine getiremeyince bu görevleri fiili olarak yerel yönetimler yerine getirmek zorunda kalmıştır. Türkiye gibi ülkelerde de yoksulların acil durumlarda eğer aile-akrabalık ve hemşehrilik bağları güçlü değilse ya da bu bağlar yeterli hizmeti sunamıyorsa öncelikli başvurdıkları kurum yerel yönetimler olmaktadır. Refah devleti uygulamalarından sonra geleneksel refah uygulamaların bir kısmı merkezi yönetimde kalırken, diğerleri yerel yönetimler, piyasaya ve sivil toplum örgütleri arasında paylaştırılmaktadır. Ulus-devletin geleneksel rollerini yürütmesini güçleştiren küreselleşme ile birlikte kentleşmenin artması sonucunda da yerel yönetimler bu alanlarda aktif özne olarak ortaya çıkmaktadır.

III. MODERN KURUMSAL YAKLAŞIM: FORMEL KURUMLAR ARACILIĞI İLE YOKSULLUK POLİTİKALARI, MERKEZ/YEREL YÖNETİM ANLAYIŞLARI

Sanayi devriminin yol açtığı toplumsal ekonomik ve siyasal dönüşümün sonucunda devletin sosyal politika sağlama işlevi ve işlevi değişmiştir. Devlet bu değişim ve dönüşüm sürecinde ekonomik ve sosyal hayata temel sorumlu olarak girmiştir. Daha önce bahsedildiği gibi devlet bu şartlarda gelirin yeniden dağıtımı ve sosyal adalet/sosyal yardım başta olmak üzere birçok sosyal politika hizmetini yüklenmiştir (Çelik; 2002, 31).

Sosyal politikalar eskiden beri insanların gündemindedir. Ama özellikle bu sorumluluğun devletin yetkisinde görülmeye başlanması, kapitalizmin gelişmesi ile mümkün olmuştur. İkinci Dünya Savaşından sonra özellikle ekonomik haklar, büyük oranda ve daha çok merkezi yönetimin yetki ve görev alanına girdi. 1980 sonrasında neo-liberalizmin etkinliğine denk olarak bu sorumlulukların bir kısmı tekrar yerel birimlere ve yönetimlere devredilmektedir. En azından bazı sosyal politika uygulamalarında yerel yönetimler daha fazla söz sahibi olmaya başlamıştır.

Kurumsal anlamda yerel yönetimler özellikle belediyeler aktif olarak sosyal politikaları üstlenmiş ve üstlenmektedir. Hangi politikaların merkezden hangilerinin yerelden belirleneceğini ekonomik, sosyal ve siyasal yapılar tarafından belirlenir. Saraceno'nin de ifade ettiği gibi (2002, 6), yerel toplumsal ve siyasal kültürün aynı zamanda sosyal sermayenin de yoksulluk politikalarını belirlemede etkinliği vardır.

Yoksulluk üzerinde kamu politikaları belirleyicidir; bu bazen yoksulluğa neden olan politikalar olarak bazen de onu azaltıcı ve iyi sonuç alıcı politikaların yürütülmesi olarak ortaya çıkar. Gerek merkezi yönetimlerin gerekse yerel yönetimlerin yoksulluğu azaltma konusunda önemli politika araçları vardır. Devletin güçsüzlüğünün belirtilmesine rağmen, devlet yoksulluğu azaltma konusunda en önemli aktör olmaya devam etmektedir.

A. MERKEZİ YÖNETİMİN YOKSULLUK POLİTİKALARI

Yoksulluk politikalarının nasıl ve hangi kurum tarafından yerine getirileceğinin belirlenmesinde birçok unsur rol alır. Bunların da başında modern ulus-devletin tarihsel gelişimi, geleneksel yapısı, örgütlenmesi, idari yapılanması, merkez-yerel ilişkileri ile yönetim/halk ilişkileri temelindeki yapılar ve bunların uyumu yer alır. Sosyal politika uygulamalarında belediyelerin ne kadar etkin olacağı, ülke geleneği-kültürü, kamu yönetimi anlayışı, sosyal politika uygulamaları gibi birçok faktör tarafından belirlenmektedir. Merkezi yönetimin sosyal politika uygulamaları ve tarihsel süreçte geçirdiği değişim ve dönüşüm ortaya konulmadan yerel yönetimlerin bu alanda yaptığı ya da yapacağı sosyal faaliyetler anlaşılamaz. Sosyal uygulamaların oluşumunda hangi kurumun ne kadar görev üstleneceği farklı düşünce ve ideolojiler tarafından tartışmaların merkezinde olmuştur. Bu ortak soruna karşı kamu yönetimleri, sosyal ve siyasal sorumluluk anlayışı ile yoksulluğa müdahale etmiş, bunun sonucunda devlet kurumları yoksulluk sorununun üstesinden gelmenin yollarını arama çabasına girmiştir.

Yoksulluk, bugünün gelişmiş Batı ülkelerinin tarihi içinde sosyal politikanın ilk ele aldığı sorundur ve yoksulluğa yönelik önlemler sosyal politikanın ilk basamağını oluşturur (Buğra; 2004, 2). Daha sonra, çalışanların, yaşlılık, sakatlık, işsizlik gibi risk durumlarında güvenceye alınması için gündeme gelen sosyal politikaların ortaya çıkmış olmasına rağmen, yoksul yardımı bunlardan da önce devreye girmiştir. Refah devleti ile özellikle merkezi yönetimlerin sosyal alanda faaliyetleri oldukça büyümüştür

Sosyal politika konuları 16.yüzyıldan itibaren siyasetin konusu olmuş, özellikle yoksulluk politikaları bu tarihlerde daha çok yerel birimlerce yürütülürken, 19.yüzyıldan sonra merkezi hükümetlerin ilgi ve sorumluluk alanında görülmüştür. Esping-Andersen (2006, 33), 20. yüzyıla kadar sosyal politikanın kurumsal olarak değerlendirilmemesini ve merkezi olarak çözüm üretilmemesini, daha çok yoksulluğun aile-akraba ve yerel cemaat

ilişkilerine devredilmesini kırsal yaşantıda aramaktadır. Dünya nüfusunun büyük çoğunluğunun kırdan yaşamasından dolayı yoksulların idareden sosyal hak talepleri kısıtlıydı. Devlet de kırsal kesime dönük sosyal politika üretmekten ve sosyal hizmeti ulaştırmaktan uzak olup, sosyal hakları sağlayacak maddi refah da yetersizdi. Ayrıca sosyal haklar tam gelişimini tamamlayamamış, bugün itibari ile gördüğümüz birçok sosyal hak henüz ortaya çıkmamıştı.

Feodalitenin sona ermesinden sonra sanayileşme ve modern devletten günümüze kadar olan sürede merkezi yönetim düzenleyici, müdahale edici ve üretici gibi boyutları ile siyaset oluşturmada son derece önemli roller yüklenmiştir. Devlet çıkar gruplarının taleplerine cevap vermesi ile meşruiyet kazanmıştır. Bu meşruiyet, merkezi devletin piyasada oluşan refahı farklı gruplar arasında çatışmaya meydan vermeyecek şekilde dağıtması ile mümkün olmuştur. Merkezi devlet refahı arttırmak için rekabet sağlamış, bazen bizzat üretime girerek ulusal ekonomiyi büyütüp refahı farklı grup ve topluluklar arasında dağıtmıştır. Büyüyen geliri dağıtan kurum genellikle merkezi yönetimler olup, refah devletinde çoğu zaman bu yönetimler, zenginliği çoğaltan ve yaygınlaştıran kurumlar olmuştur.

Refah devleti, risklerin nasıl paylaştırıldığı ve bu risklere kim tarafından ve nasıl müdahale edildiği ile ilgilenir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimin rolü kapsayıcı/asgariyetçi, en yoksul kesime dönük “hak ediş”ci/evrenselci gibi uygulamalarla nitelenmektedir. Batı’da refah devleti politikalarının uygulandığı 1945 sonrasında dönem, yoksulluğu ortadan kaldırmak amacıyla devletin merkez ve yerel kurumları ile aktif olduğu yıllardır. Bu ülkelerde yoksulluğu ortadan kaldırmak amacıyla farklı devlet tecrübeleri ile paralellik arz eden anlayışlar hâkim olmuştur. Ulus-devlet bu gücü ile maliyeti topluma yayarak yoksulluğu eritmeye çalıştı. Devletin sosyal politika alanındaki yükümlülüğü ve eşit vatandaşlık algısı yoksulluğu azaltmada önemli işlevler gördü.

B. YEREL YÖNETİMLERİN YOKSULLUK POLİTİKALARI: BAZI ÜLKE ÖRNEKLERİ

Yoksulların kimler olduğu, yoksulluğun nasıl ölçüldüğü sorunu, beraberinde yoksulluk politikalarının ne olması ve kimler tarafından yürütülmesi gerektiği gibi soru(n)larla bütünlük gösterir. Yani yoksulluğun nasıl algılandığı, nasıl ortaya çıktığı,

hangi coğrafi ve mekânsal düzlemde yoğunlaştığını ortaya koymakla, bu soruna karşı çözüm ve müdahalenin hangi boyutta ve hangi politikalarla yapılması gerektiğini belirlemek arasında paralellik vardır. Yoksulluk politikalarında, yerel yönetimler artan oranda önemli işlevler yüklenmektedir. Yerel yönetimlerin yoksulluğu engellemede ve azaltmada birçok politikaya sahip olduğu inkâr edilemez. Bununla birlikte yerel yönetimlerin zamanla ve dönemlerle değişen yapıları bazen yoksulluk politikalarının uygulanmasını zorlaştırmakta bazen de kolaylaştırmaktadır.²¹

20. yüzyılda kamu yönetimleri insan hayatında merkezi konuma yükselmiştir. Ulus-devletler güçlerinin zirvesine özellikle İkinci Dünya Savaşında ulaşarak, bu yıllarda devletlerin işlevleri ve hizmetleri olağanüstü artmıştır. Ama bu yıllarda daha çok devletin sosyal ekonomik ve siyasal işlevleri merkezi yönetimler, bürokratik devlet aygıtı ile yürütülmüştür. Merkezi yönetim devletle özdeş düşünülmüş ve birçok görev merkezi yönetimler tarafından yerine getirilmiştir. Yerel yönetimler ve yerel kurumlar bu dönemde daha çok merkezi idarelerin içinde düşünüldüğünden ve bu birimler alt, ikincil ve edilgen kurumlar olarak görüldüğünden dolayı temel işlevler göremediler. Kendileri, güçlü-demokratik temsillerden çok merkezi yönetimin yerel temsilcileri oldular. Bu yüzden politikalar merkezi yönetimler odaklı tasarlanmıştır. Ulus-devlet için merkezi yönetimin denkleştirici ve kapsayıcı politikaları tüm ulusu ve ulus coğrafyası öngörülerek belirlendi. Yerel yönetimlerde daha çok yerel alanda merkezi yönetimin politikalarını uygulayan birimler olarak düşünülerek, merkezi yönetimlerin tamamlayıcısı ve buna bağlı kurumlar olarak algılanmıştır (John; 2001, 2). Buna rağmen yerel yönetimlerin geleneksel olarak güçlü olduğu merkezler de vardı.

1930’lu yıllarda Batı Avrupa ve İskandinav ülkelerinde uygulanan belediyeçilik “refah devleti belediyeçiliği” idi. Bu anlayışla refah belediyeçiliği, sosyal yardım, anne-çocuk sağlığı, kreşler, eğitim ve konut hizmetlerini kapsıyordu. Bunları yaparken yeniden dağıtımçı anlayış temel alınmış, sosyal hayatı iyileştirici hizmetler sunulmuştur (Yıldırım; 1990, 16). Yerel belediyeçilik, yerel iktisadi girişimleri, kooperatifleşmeyi ve gönüllü girişimleri desteklemiş, bununla sorumlu, etkin/yenilikçi, yerel iktidar hedeflenmiştir

²¹ Oysa yerel yönetimler yerel taleplerle toplumsal talepleri uyumlaştıracak, “yerel-toplumsal taleplere” karşı duyarlı bir yönetimi ifade etme potansiyeline sahiptir (Alada; 2004, 24). Yerel yönetimlere vurgu eski olmasına rağmen daha çok merkezi hükümetler eliyle yürütülmüştür. Yine güçlü yerel yönetim geleneğinin olduğu ülkelerde yerel yönetimler yoksullara dönük politikalarda aktif birer özne olmuştur.

(Yıldırım; 1990, 18).

Tablo 1
Bazı Avrupa Ülkelerinde Sosyal Politika Uygulamalarında Merkez-Yerel Dağılımı

	Kurumsal Örgütlenme	Enformel Sektör ve STK
İSVEÇ (Gothenburg- Helsinborg)	Belediyenin merkezi rolü vardır. Merkezi yönetim finanse eder, ilkeler belirler ve tamamlayıcı rol oynar.	Kamu sektörü etkindir. Hayır kurumlarının rolü çok sınırlı olup, aileye de refah baskısı yoktur.
FRANSA (Rennes)	Merkezi yönetimin merkezi rolü vardır. Ama bu sorumluluklar yerel meclisler eli ile yapılır.	STK'ların katılım vardır. Enformel sektör düşük oranda refah sağlar. Kilisenin rolü azdır.
FRANSA (Saint Etienne)	Sorumlu merkezi hükümettir. Bunu yerel yönetimlerin uygulamasına bırakır. Yerel sistem oldukça parçalıdır. Yine de bu konuda önemli kaynak aktarılmıştır.	STK'lar sisteme güç katmakla beraber karar verme aşamasında yer almazlar. Enformel sektör düşük oranda refah sağlar. Kilisenin rolü azdır.
ALMANYA (Bremen, Halle)	Yüksek oranda adem-i merkeziyetçilik vardır. Büyük kaynaklar mevcuttur.	STK'lar, dini hayır kurumları aktiftir. Aile sorumluluğu güçlendirilmeye çalışılmaktadır.
İTALYA (Milan-Turin)	Belediye Sorumludur. Merkez ile ilişki zayıftır. Sınırlı kaynaklar mevcuttur.	STK, dini kurumlar ve enformel sektör aktiftir.
İSPANYA (Vitoria-Barcelona)	Güçlü bölgesel ve yerel otonomiler vardır. Kamu sektörü önemli yalnız iyi örgütlü değildir.	Aile, STK ve kilise aktiftir.
PORTEKİZ (Lisbon-Porto)	Merkezi hükümet sorumlu, kaynaklar da sınırlıdır.	Dini hayır kurumları çok aktiftir. Aile ve enformel sektör güçlüdür.

Kaynak: Mingione, Oberti, Pereirinha, 2002, s.59–60.

Bazı Avrupa Birliği ülkelerindeki durum, sosyal uygulamalarda bize merkez/yerel/STK ayrımını vermek açısından kolaylık sağlar. Sosyal uygulamaların ülkeler arasında nasıl paylaştırıldığı bu tabloda görülmektedir. İskandinav ülkelerinden İsveç'te güçlü yerel yönetim geleneği vardır. Kamu yönetimleri yoksulluğu azaltmakta

aktif role sahiptirler. Fransa’da da yoksulluğu azaltmada kamu yönetiminin sorumluluğu yüksektir. Fakat İsveç’ten farklı olarak burada yerel özerklik sınırlıdır. Almanya’da yoksulluk politikalarında kamunun sorumluluğu güçlü olup, İtalya’da yoksulluğu azaltmada merkez, yerel, aile, STK’lar ortak sorumluluk sahibi olmakla birlikte özellikle yardım kuruluşları bu alanda aktiftir. İspanya ve Portekiz örneklerinde ise özellikle enformel sektörün ağırlığı görülür. Yeni süreçte refah sağlayıcılar çeşitlenmekte ve sivil toplum ve yerel yönetimler aktif bir şekilde refah sağlayıcılar olarak ön plana çıkmaktadır. Refah sağlamada yerel yönetimlere birçok ülkede son derece önemli görevler yüklenmekle beraber bu birimlerin görevleri ülkeden ülkeye, bölgeden bölgeye değişiklik göstermektedir. Örneğin, Fransa refah sağlamada yerele az imkân verirken, Almanya’da yetki ve görevlerin desantralize edilmesi ile yerel yönetimler refah sağlamada çok aktiflerdir. İtalya’da ise aile, yerel cemaatler ve STK’lar, yoksulluk konusunda birlikte mücadele etmektedirler, Barselona ve Victorya’da enformel sektör ve yardım kuruluşları refah sağlamada etkin iken, Lizbon’da çoklu aktörler refah sağlamada işbirliği yapmaktadır. (Mingione, Oberti, Pereirinha; 2002, 62–66).

Küreselleşme “Ren ve Anglo Amerikan” modellerini birbirine yakınlılaştırırsa da ABD modeli hiçbir şekilde piyasa işleyişinden tavize yaklaşmaz iken, Ren modeli piyasa başarısızlıkları ve yurttaşların zorluk içinde olması nedeniyle piyasaya doğru dönüşümü sorunsallaştırmakta, yavaşlatmakta ve zorlaştırmaktadır (Sennett; 2002, 54–55). Beledi sosyalizm uygulamaları 1900–1940’lı yıllarda yaygınlaşarak gelişmiştir. Birmingham ve Londra’da gaz, su, ulaşım, aydınlatma, sağlık; Verona’da konut, ekmek fabrikası, balık pazarı; Münih’te belediye emlak girişimleri, mağazalar; Lille’de sosyal yardım, çocuk ve yaşlılara sübvansiyonlar, kreşler, burslar, halk sağlığı merkezleri (Yıldırım; 1990, 15–16) beledi sosyalizm düşüncesi ile uygulanmış beledi faaliyetlerdir. Yerel yönetimlerce birçok kentsel hizmet yürütölmeye başlandı ve yerel yönetimlerce sağlanan hizmetlerin gayet başarılı olabileceğı kanıtlandı. Belediyelerin yalnızca yönetim işlevlerini yerine getiren birim olmaktan çıkarılıp, toplumsal tüketim, üretim ve örgütlenmeye ön ayak olması gerektiğı dile getirildi. Bu birimlere yerel hayatın her aşamasında önemli ve aktif işlev yüklenmesi gereğı ifade edildi. Belediye sosyalizmi uygulamaları, Londra, Birmingham, Budapeşte, Münih, Lille ve Verona gibi büyük şehirlerde mümkün olmuştur.

Geçmiş dönemlerde özellikle aile ağırlıklı olmak üzere yoksulluk mücadelesinde

merkezin, yerelin ve sivil toplumla piyasanın da aktif olarak yoksulluk politikalarında belirleyici oldukları görülmektedir. İtalya’da 19. yüzyılda yoksulluğu azaltmak aile ile dini kurumların çabaları ile mümkün oldu. Sosyal yardımda 1972 yılına kadar dini hayır kurumları aktif iken, bu faaliyetler 1972’den sonra bölgelere, 1977’de ise belediyelere kaydırılmıştır. İtalya’da merkezi hükümetlerin yerine dini hayır kurumları, aile, sivil toplum ve yerel yönetimler bu alanda etkindir (Gough; 2006, 236). İspanya’da yoksullara dönük yardım yerel yönetimlere ve kiliseye ait iken, daha sonra ulusal çerçeveden uzak ve karmaşık yardım politikası izlenmiştir. Yine de yoksulluk yardımları, Türkiye dâhil Güney Avrupa ülkelerinde adem-i merkezîyetçi bir yapıda yerele devredilerek ve düzensiz bir şekilde yürütülmektedir (Gough; 2006, 240).

Küreselleşmenin de etkisi ile birlikte günümüzde “karışım”lı yoksulluk politikaları ile her merkezde karşılaşmaktadır. Devlet, aile, piyasa, STK, dini kuruluşlar, enformel sektör birlikte yoksulluk politikalarında aktif olmaktadır. Yoksulluk alanında çoklu stratejilerle çoklu müdahaleler iç içedir. Türkiye’nin de içinde bulunduğu Güney Avrupa ülkelerinde yoksullukla ilgili olarak bu birimler etkinlik göstermektedir.

Eşitliğin ve gelirin yeniden adil olarak dağıtılması gereği bu alanda belediyeleri önemli kurumlar haline getirdi. Merkezi yönetimlerle birlikte yerel yönetimler de etkin bir hizmet dağılımını sağlamada inisiyatif sahibi oldular. Özellikle yerel yönetim geleneğinin güçlü olduğu ülkelerde bu etki ciddi olarak test edilmiştir. Bu açıdan yerel yönetimler için olumlu model oluşturması açısından güçlü bir yerel yönetim geleneğine sahip İngiltere ve İsveç örneklerini kısaca incelemekte yarar vardır. Bu ülkelerin yerel yönetimleri, yoksulluk politikaları merkezli özetlenecektir.

1. Belediye Sosyalizmi Örneği İngiltere: Güçlü Yerel Yönetim Geleneği

İngiltere’de “beledi sosyalizm”²² akımının gelişmesiyle kamu hizmetlerinin belediyeler eliyle yürütülmesi gündeme geldi. 1870’li yıllarda İngiltere’de Joseph Chamberlain’in öncülüğünde ortaya çıkan beledi sosyalizm, daha sonra birçok ülkede

²² Belediye sosyalizmi şu temele dayanıyordu: Toprak sahiplerinin değil, çoğunluğun isteklerine dayanan bir yerel yönetim kurulmalıdır. Yerel hizmetlerin yerel yönetimlerce görülmesinde, temsili hükümet formülünden yararlanma ön görülmüştür. Teknolojik gelişmelere bağlı olarak yerel hizmet gereksinimini artmış, bunun için de yerel hizmetlerin kapsamının geliştirilmesi gerektiği savunulmuştur. Yerel hizmetler, iş ve istihdamdan, beledi hizmetlere kadar birçok hizmeti sunan birim olarak çok geniş anlamı ile yorumlandı (Keleş; 2000, 38). Esasında beledi sosyalizmin temeli ferdin menfaati yerine topluluğun ve toplumun çıkarlarını öncelemesi ve kamusal menfaate dayanmasıdır.

tarafıtar bulmuştur (Yıldırım; 1990, 15). Bu anlayışın, ilk dönemler halkın refahını attıracağı ve belediyeleri etkin olarak sosyal yaşama katacağından dolayı belli alanlarda sınırlı uygulaması düşünölmüş, zamanla kapsamı genişlemiştir. Ücretlerden, sosyal yardıma kadar belediyelere adil, girişimci, dağıtımcı, üretici görevler ve işlevler verilmiştir. Halkın refahını sağlamada etkin belediye girişimciliğini savunan bu görüş, daha sonra “Fabian” akımı ile siyasi ağırlığını hissettirmiştir. Webb’ler, yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin önemine dikkat çekerken, ayrıca beledi sosyalizmi ile katı devletçiliğin ve tek düzeciliğin de terk edileceğini savunuyordu.

İngiltere’de, 18. yüzyıla kadar yerel birimler yerel hizmetleri sağlayıcı olarak konumlarını korumalarına rağmen, bu tarihten sonra hızla gelişen sanayileşme ve modernizasyonla birlikte yerel birimler artan sorunlara karşı tek başlarına yeterli olamamış ve bu durumda merkezi yönetim de yerel hizmetleri sağlamada aktif olmaya başlamıştır. Sanayileşme ile birlikte artan topraksız köylüler ve işçilerin yoksul durumlarına karşı yerel yönetimler yoksullara yardım gibi hizmetleri daha yoğun olarak gündemlerine almıştır. Yerel yönetimlerin 1900’lü yıllarda konut alanına girmiş, bu amaçla merkezi yönetimce yerel yönetimlere teşvik verilmiş ve yardım edilmiştir. Yine bu yıllarda Şehir ve Ülke Planlaması Yasası çıkartılarak yerel yönetimler mekânın kullanımı ve kontrolü konusunda yetki sahibi olmuştur. Kısaca refah devleti politikalarına kadar yerel yönetimler yoksullara sosyal yardım ve hizmet dâhil birçok uygulamayı yerine getiren temel birimler olmuştur. Bundan dolayı da Ersöz (2004, 94), bu dönemin İngiltere yerel yönetimleri için “altın çağ” olarak tanımlandığını belirtir. 1905 yılında İşsizlik Yasası ile yerel yönetimler, emek piyasasına girerek işsizliği azaltma, istihdamı arttırma görevi ile yetkilendirilmiş, 1910 yılında eğitim ve meslekte eğitim hizmetleri görmeye başlamış, engelliler için sağlık ve istihdam hizmetlerini kapsayan hizmetlerde bulunmuştur. Ülkede, 1920’li yıllardan sonra merkezi hükümetin yoksullara dönük olarak çıkarttığı özel yardım kurullarının yerel yönetimlere devredilmesi sonucu yerel yönetimler, Kamu Yardım Komiteleri kurarak bu görevlerini sürdürmüşlerdir. Refah devleti uygulamaları belediyelerin bir kısım görev ve sorumluluklarını azaltmış, bu alandaki bir kısım sorumluluklar merkezi hükümete devredilmiştir. Merkezi hükümetler istihdam ve ekonomi ile ilgili politikalarda birçok görevi üstlenmiştir. Yerel alanlardaki eşitsizlikleri de ortadan kaldırma adına birçok sosyal hizmet merkezin görev alanına bırakıldı. Yerel yönetimler bu dönemde doğrudan ve yalnız başlarına siyasal hayatta temel sorumlu olma konumlarını kaybederek sorumluluğu birlikte

paylaştılar (Hollis vd., Aktaran, Ersöz; 2004, John; 2001, Saraceno; 2002). Merkezi yönetimin eşitlikçi ve dengeli dağılımı sağlamasının kolaylığına olan inanç, üretimin fazlalığı, İkinci Dünya Savaşının yıkıcılığı gibi birçok temel etken, yerel yönetimlerin geleneksel olarak yürüttüğü birçok hizmetin merkezi yönetimin sorumluluğu ile yürütülmeye başlanmasına neden olmuştur. Yerel yönetimler istihdam, işsizlik, konut, sağlık gibi sosyal alanlarda merkezle birlikte görev üstlenmiştir. Bu yıllarda, merkezi hükümetlerin müdahalesine rağmen yerel hizmetlerin bir kısmını merkezi hükümetler yürütürken-gaz, su, elektrik- diğer kısmında ise yerel yönetimlerin etkinliği arttırılmıştır. Yerel yönetimler daha çok sağlık, konut, sosyal yardım, eğitim gibi hizmetleri yürütmüştür.

Güçlü/gelenekselleşmiş yerel yönetime sahip olması, İngiltere’de yerel yönetimin nitelik değiştirmedığı anlamına gelmemektedir. 1980 sonrasında Thatcher Dönemi’nde neo-liberallerin iktidarı ile birlikte önce merkezi hizmetler yerele, ardından özelleştirme politikaları ile özel sektöre devredilmiştir. Su, gaz, elektrik hizmetleri yanında konut, sağlık, eğitim gibi birçok hizmet özelleştirme politikalarıyla özel sektöre devredildi. Yerel yönetimlere bu dönemde olumsuz anlamlar yüklenerek bu birimlerin yetkileri azaltılmıştır. Yetki azalması ile yoksulluk politikaları piyasa ilişkileri ve STK’ların etkinlik alanına terk edilmiştir.

2. İsveç Örneği: Güçlü Sosyal Devlet Geleneği

İsveç’te de yerel yönetim geleneği İngiltere gibi çok güçlüdür. Hem katılıma imkân sağlama hem de yoksullara dönük yürütülen birçok uygulamada yerel yönetimlerin varlığı ve yetkisi İsveç toplumuna önemli avantajlar sağlamıştır. Bundan dolayı da İsveç’te mahalli idareler, toplumsal katılımın sağlandığı ve sosyal hizmetlerin sunulduğu önemli aktörler olmuştur.

Yerel meclisler, 20.yüzyılda da etkin görevler üstlenerek yerel nitelikteki hizmetleri sağlayan ana birim olma işlevini sürdürmüştür. İkinci Dünya Savaşından sonra, yerel yönetimler, eğitim, sağlık, yaşlıların bakım hizmetleri, sosyal hizmetler ve sosyal yardımları yürüterek bu alanda işlevlerini genişletmişlerdir. Yerel birimlere hem yasalarla sosyal hizmet görevi verilmiş hem de gönüllü olarak yerel yönetimler refah sağlamada özerkliğe sahip olmuşlardır.

İsveç'te anayasal bir kurumdan yararlanan belediyelerin yasal dayanağını 1974 yılında çıkarılan Yönetim Kanunu oluşturur. Bu kanunun 1. Bölümünün 1. Maddesi şu şekildedir. “İsveç'te kamu gücü, kaynağını tamamen halktan alır. Bu, temsili anayasal ve parlamenter bir rejim ile yerel yönetimlerin otonom işleyişi ile gerçekleşir”(Öztürk; 2005). Bu açıdan İsveç'te yerel yönetimler gerçek anlamda özerk kuruluşlar olmuştur. Bu özerklik onlara hareket kabiliyeti vermiş, sosyal uygulamalarda da önemli güç ve yetki sağlamıştır.

Diğer ülkelerde olduğu gibi 1980 sonrasında kamu yönetimindeki anlayış ve algı değişimi İsveç kamu yönetimini de etkileyerek kamuya ait bazı sorumluluklar daha fazla piyasaya devredilmeye başlanmıştır. Bu dönemde, merkezi hükümetlerin finansal sorumluluğu merkezileştirilirken, hizmet sorumlulukları desantralize edilmiştir (Ersöz; 2004, 133). Bu durum yerel yönetimlerin belirlenen bütçe ve finansal yapısı içinde bu sorumluluklarını yerine getirmeye devam edecekleri anlamına gelmiştir. Yerel yönetimler bu gerçekliğe rağmen yine eğitim, sağlık, refah, kültür, ulaşım ve konut alanlarında büyük oranlarda bu hizmetleri yerine getirmeye devam ettiler. Yerel yönetimlerin harcamalarında sosyal hizmetlerin payı artış göstererek %25'ten % 35'e çıkmıştır (Bogaon; 1996, 2 Aktaran Ersöz; 2004, 135–141, John; 2001, Saraceno; 2002).

Yerel yönetimlerin İsveç'te 1980 sonrasında dönüşüm yaşamaya başlaması ile birlikte, bu birimler İsveç toplumunda tartışmaların ana gündem maddesini oluşturmuştur. Bir yandan liberaller sosyal faaliyet alanlarının özel sektöre ve gönüllü kuruluşlara devredilmesi gerektiği üzerinde dururken, sosyal demokratlar sosyal hizmetleri kamu politikası olarak görme eğilimdedir. Yine de İsveç'te sosyal hizmetler sağlamada özel sektör de artan bir şekilde sosyal hizmetleri yerine getirmektedir. Gönüllü kuruluşlar, sivil toplum örgütleri kamu kuruluşları ile birlikte sosyal hizmet sağlamaktadırlar. Sosyal hizmetler büyük oranda yerel yönetimlerin etki ve sorumluluk alanında bulunmasına rağmen, sorumlulukların yerel yönetimlere bırakılması şartıyla hizmetlerin daha fazla desantralize edilmesi, STK'ların katılımı ve piyasalaşma yerel hizmetlerde etkisini göstermeye başlamıştır. Yine artan piyasalaşmaya rağmen İsveç'te yerel yönetimlerin sosyal alanda sorumlulukları da artış göstermektedir. Sosyal politikalar genişledikçe belediyelerin sosyal uygulamaları artmış, belediyelerin sosyal uygulamalarının artışı da belediye yönetimini gittikçe artan oranda sosyal belediyeçiliğe sevk etmiştir.

Yerel birimler dünyanın birçok yerinde sosyal faaliyetlerde önemli aktörler olarak ortaya çıkmaktadır. Belediyelerin birçok hizmetinin özel sektöre devredilmesine rağmen (sosyal yardım ve sosyal hizmetler piyasa güçlerine devredilme eğilimine) yine de temel sorumlu birimlerden birisi olarak yerel yönetimler karşımıza çıkmaktadır. Ersöz'ün (2004, 218), İngiltere ve İsveç'i karşılaştıran çalışmasında, İngiltere'nin gittikçe yerel bazı hizmetleri merkezileştirip daha fazla piyasa koşullarına terk ettiğini, İsveç'in ise kamusal hizmetleri desantralize ederken yerel yönetimlerin yasal düzenlemelerini de deregüle ettiğini belirtir.

C. KENT YOKSULLARINA KARŞI YEREL YÖNETİMLERİN YERİNDEN ÇÖZÜMÜ: BİR KAVRAM OLARAK SOSYAL BELEDİYESİLİK

Politikanın konusu çoğu zaman insan ve insan ihtiyaçlarıdır. İdareler de eski zamanlardan günümüze yönettikleri toplumların sorunlarına karşı duyarlı olmak durumu ile karşı karşıya kalmıştır. Bundan dolayı da yoksulluk sorunu, yönetimlerin ilgilenmek zorunda oldukları en eski sorunların başında gelmektedir. Yerel yönetimlerin son dönemlerde daha yoğun olarak yoksulluk politikalarında yer almaya başlamaları bizi sosyal belediyeçilik uygulamalarının yazın dünyasına daha sık gireceği gerçeğine götürür.

Belediye bazı hizmetleri özele devrederken, bazı hizmet alanlarında daha etkin bir rol üstlenmektedir (refah uygulamaları gibi). Belediyelerin refah uygulamalarının merkezi yönetimin bu alanlardan çekilmesiyle daha fazla arttığı görülmektedir. Yetkilerin yerele devredilmesi süreci ile belediyeler beledi-sosyal sorunlara karşı daha aktif politikalar üretmeye başladılar. Bu aktif politika araçlarından birisi de sosyal belediyeçiliktir. Sosyal belediyeçilik ile belediyeler bir yandan yerel kalkınma, istihdamı artırma ve girişimcilik politikalarıyla işsizliği ortadan kaldırmayı hedeflerken, diğer yandan da sağlık, eğitim ve sosyal yardım vb. konularda artan işleve sahip olmaktadır. Sosyal belediyeçilik, kentsel gruplar içinde yoksullara da hizmet götürmenin adıdır. Günümüz demokrasilerinde vatandaş odaklılık kavramı ortaya çıkmış ve vatandaş talepleri de bu yönetim anlayışında en azından teorik olarak önem kazanmıştır. Bunun sonucunda yerel yönetimlerden beklenti de artmıştır. Dolayısıyla, sosyal belediyeçilik bu taleplere karşı duyarlı olmayı ifade eder.

Sosyal devlet kavramına uygun olarak sosyal belediyeçilik, belediyelerin de toplumsal talepleri karşılaması yönünde, sosyal dışlanmayı ve mahrumiyeti ortadan

kaldırma amacıyla, muhtaç kesimin insani ihtiyaçlarına yönelik faaliyetleri kapsar. Sosyal belediyeçiliğin en hedefi yoksul kesimin ekonomik ve sosyal durumlarının iyileştirilmesi amacıyla yapılan faaliyetleri ifade etmesi, bu kesimin refahlarını artırma çabasıdır. Bu amaçla belediyelerin sosyal faaliyetleri, konuttan eğitime, sağlıktan, sosyal yardıma, istihdamdan kültür faaliyetlerine kadar birçok uygulamayı kapsar. Yerel yönetimler bu alanlarda yoğunluk durumları değişiklik gösterse de bu hizmetleri sürdürmüşlerdir. Yoksulları içinde bulundukları durumdan kurtarmak ve hayat standartlarını iyileştirmek adına yerel birimlerce yapılan tüm uygulamalar sosyal belediyeçiliktir.

Her ne kadar küreselleşme ile birlikte yaygın sosyal uygulamalar biraz daralsa da sosyal gereksinimlerin nitelik değiştirmesine rağmen artış gösterdiği ortadadır. Bu durum yerel yönetimlerin idare ettikleri ya da temsilcileri oldukları yoksul kesim için politika üretmek zorunda olmalarından kaynaklanmıştır. Demokratik temsil sistemin ortaya çıkması ile birlikte, en azından belli dereceye kadar yerel yöneticiler zaten temsil ettikleri nüfusun taleplerini görmemezlikten gelemezdi. Dolayısıyla hem eski hem de “demokratik yönetimlerde” yoksulluk politikaları yerel halkın hayati değerdeki ihtiyaçlarından doğmuştur. Yoksulların kendi içlerinden olan ve kendilerine tanıdık gelen bu yerel idarecilerle iletişim ve diyalog kurmaları daha kolay olmuştur. Bundan dolayı bazı yerlerde, özellikle belediyeçiliğin geleneksel olarak kökleştiği yerlerde, sosyal belediyeçilik uygulamaları sistematik ve standart şekilde uygulanırken, diğer bazı yerlerde yoksul gereksinimlerinden zorunlu olarak çıkmıştır. Yoksulların taleplerine hazırlıklı olamayan birimler dahi yoksulluk gerçeği ile yüzleşmesi sonucunda sosyal belediyeçilik uygulamalarını yürütmek zorunda kalmıştır.

Günümüz dünyasında sosyal taleplerin arttığı bir gerçektir. Sosyal harcamalar da buna paralel olarak artış göstermektedir. Sivil toplumun ve üçüncü sektörün sosyal alanda faaliyetlerini arttırmasıyla daha fazla sosyal uygulama ortaya çıkmaktadır. İşte bu artış gösteren sosyal uygulamalarda kamu yönetimi nerde duracak ve bu yönetimlerin sosyal uygulamalara ne tür katkısı olacaktır. Sivil toplum ve merkezi hükümetin yanında yerel yönetimler hangi uygulamalara sahip olacaktır. Hangi birim ne derecede sosyal faaliyetlerde bulunacaktır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin sosyal belediyeçilik uygulamalarının kısmen

kurumsallaşmaya ve yaygınlık kazanmaya başlaması 1970’li yıllara rastlamaktadır. Bu tarihten sonra, 1994 sonrasında, yerel yönetimlerde sosyal belediyeçilik uygulamaları ivme kazanmıştır. Bundan dolayı özellikle sosyal belediyeçilik açısından 1970 sonrasında tarihsel dönemler şeklinde incelenmesi zorunluluk arz etmektedir. Bu dönemlerdeki sosyal belediyeçilik uygulamalarına değinilirken hem geçmişte hem de günümüzde bu uygulamaların sorunsuz işlediği düşünülmemelidir. Bundan dolayı karşılaşılan sorunlara bu bağlamda daha sonra değinilecektir.

IV. BİRİNCİ BÖLÜM: SONUÇ

Bu bölümde, yoksulluğun tanımı ve yönetimi üzerinde duruldu. Yoksulluğu tanımlama, ölçme ve kavramsallaştırma, öznel/nitelik farklılığını içinde barındırması nedeniyle ciddi anlamda zorluğu ifade etmekle beraber tanımlama, yoksullukla mücadele için zorunluluk arz etmektedir. Yoksulluk tanımları düşünce ve zihniyete göre farklılaşmakta, anlam kaymaları da buna göre şekillenmektedir. Mevcut sistemlerin yoksulluk yaklaşımları, yoksulluğun nedenlerinin ne olduğu kadar, ona yönelik olarak ürettikleri yoksulluk politikalarını da değiştirmektedir. Benzer şekilde dönemsel olarak değişen paradigmalara ve yapılara uygun olarak yoksulluklar da farklılık göstermekte, yoksulluğun yeni türleri ortaya çıktığı için de bu durumda yoksulluktan değil yoksulluklardan bahsedilmektedir. Yoksulluğun öznel durumları içerisinde barındırması nedeniyle, kavramsallaştırma, tanımlama ve ölçme daha da kişiselleşir, kişiselleştiği oranda da zorlaşır.

Türkiye gibi toplumsal katmanlaşmanın ve statünün somutlaşmadığı ve insanların devingen olduğu karmaşık toplumlarda yoksulluğu tanımlamanın ve ölçmenin daha da büyük sorun olacağı açıktır. Yoksulluk tanımları bundan dolayı tam uzlaşmayı ifade etmez ve sürekli yeniden tanımlanmaya ihtiyaç hissettirir. Yoksulluk pratik amaca hizmet edecek şekilde ve metodolojik uzlaşma ile tanımlanabilirse soruna çözüm de o kadar kolaylaşır. Bu amaçla toplumun düşündüğü yoksulluk sınırlarını ortaya koymak da yoksulluk tanımlamalarını (Saunders; 1998, 1) kolaylaştırmaktadır.

Yoksulluk, niteliksel ve niceliksel tanımlanır. Niceliksel yaklaşıma örnek olması nedeniyle özellikle Simmel tarafından ortaya konulan yoksulluğa, toplumsal etkileşim boyutu ile yaklaşılmıştır. Niceliksel yaklaşım, tanımlamayı maddi/parasal karşılık ile

yapmaktadır. Mutlak yoksulluk, gıda-tüketim mahrumiyetine odaklanırken, görelî yoksulluk, karşılaştırma metoduna dayanarak, referans alınan bir grup ya da bireylerle diğerleri arasında karşılaştırmaya dayanır. Mutlak yoksullukta temel gıda ihtiyacı merkeze alınırken, görelî yoksullukta gelir esas alınır. Küreselleşme ve göçlerin etkisi ile kentler daha da büyümekte ve kentsel yoksullukla karşılaşmaktadır. Bu kentsel mekânlarda hem mutlak hem de görelî yoksulluk yoğunlukla gözlemlenmektedir.

Yoksullukta, temel olarak, liberal, muhafazakâr ve sosyal devletçi yaklaşımlar mevcuttur. Yoksulluğa kimin, nasıl müdahale edeceği bu paradigmlar tarafından belirlenmektedir. Liberaller, sosyal uygulamaları güvenlik merkezli değerlendirirken, muhafazakârlar, aile ve geleneksel değerlere atıf yapmaktadır. Sosyal devletçi uygulamalar ise yoksulluğa müdahaleye, temel görev bağlamında insan hakkı çerçevesinde yaklaşmıştır. Yine bu temel bakış açıları zamanla değişime uğramış özellikle sanayi kapitalizmi ve küreselleşme bu bakışları değiştirmiştir. Bunun sonucunda daha fazla yerel, daha çok piyasa ve sivil toplum katılımı yoksulluk için önemsenmiştir. Dolayısıyla gittikçe bu paradigmların uygulamaları birbirine yaklaşmaktadır.

Geleneksel yapılarda yoksulluğa aile, komşuluk, dar ve yerel çevrenin yardımları ile çözüm aranırken, modern dönemde daha çok devletlerin müdahalesi gelmiştir. Kentleşme ve küreselleşmeye paralel olarak yerel yönetimlerin sosyal uygulamalarda etkinlikleri de artmaktadır. Küreselleşme ve adem-i merkezîyetçi yapılarla güçlenen yerel yönetimler, bir zamanlar merkezi yönetimin sorumluluğu altında olan birçok hizmeti devralmaktadır. Klasik olarak sosyal güvenlik sağlayan kurum konumundaki merkezi hükümetler artık tek başlarına bunu sağlayamaz olmuşlar ve bu alanda doğan boşluğu yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve ulus-üstü güçler doldurmuştur. Sosyal politika alanında yerel yönetimlerin tarihsel tecrübeleri ülkeden ülkeye değişmekle beraber bu alanda yerel yönetimlere verilen görevlerin arttığı görülmektedir. Sosyal belediyeçilik uygulamaları artan oranda toplumların gündemine girmektedir. Bu durum, belediyelerin en önemli toplumsal sorun olarak yoksulluğa kayıtsız kalmamaları ile uyumludur.

Yoksulluk çalışmasında sosyal belediyeçilik uygulamalarına örnek teşkil etmesi amacıyla İsveç ve İngiltere örneklerine değinilmiştir. İsveç'te 19. yüzyıldan sonra yerel yönetimler yoksullara dönük yardımda en önemli kurumlar olmuştur. Bölgesel kontrol

meclisleri ile de yoksulluk politikaları yerel meclislerin etkin oldukları faaliyetlerin başında gelmiştir. Bu yüzyılda gelişen sanayileşme ve şehir nüfusunun artışına paralel olarak yerel yönetimler kentsel hizmetlerde yeni ve aktif görevler üstlenmiştir. İngiltere’de de güçlü ve köklü mahalli idare geleneği bulunduğundan dolayı yerel yönetimlerin kökeni eskiye kadar dayanır ve geleneksel yapının korunduğu İngiltere’de bu yapı kolay bir şekilde değişmez. Toplumun müşterek temel ihtiyaçlarını karşılamada faal olan yerel birimler, aynı zamanda yoksullara yardım hizmetlerini de yürütmüşlerdir. Yerel yönetimler bu görevleri yaparken, gönüllü kuruluşlar ve ticaret erbabından da yararlanmışlardır.

İKİNCİ BÖLÜM

KÜRESELLEŞME, YENİ YOKSULLUK VE YENİ POLİTİKA ARAYIŞLARI

1980'e kadar ulus-devlet merkezi rolü büyük oranda merkezi güçlere vermişti. Keyder, sermayenin yurt içinde sınırlı olması nedeniyle ulus-devletin dolayısıyla merkezi yönetimin kapitalizmi denetlediğini, bozuk gelir dağılımına karşı önlem aldığını, istihdamı sağladığını belirterek, siyaset ve piyasa ikileminde siyasetin 1945–1975 arasında hâkim olduğunu belirtir (Keyder; 1993, 46). 1975 yıllarından sonra artık sermayenin akışkan olması ile birlikte ulus-devletin merkezi güçlerinin bu imkânı kullanması zorlaşmıştır. 1980'li yıllar ekonomik, siyasi, toplumsal ve düşünsel yapıda yeniden yapılanma sürecini ifade eder. Liberal düşüncenin yeniden üretilmesi ile bu yeni durumla uyumlu bir şekilde, sosyal politika uygulamaları, piyasa ilişkileri, devletin işlevi dönüşüme uğrayarak, emek-sermaye piyasaları, büyük değişim içine girdi. Yoksullar ve yoksulluk algısı da bu “yeni durum”a göre şekillenmeye ve tanımlanmaya başladı. Sermaye, emek ve piyasa ilişkileri, refah uygulamaları, ulus-devletlerin ve uyguladıkları yasal düzenlemelerin değişim geçirmesi dolayısıyla bu yeni dönem yoksulluğa dönük tanımlamaları ve çözüm algılarını da doğal olarak değiştirmiştir. Teknolojideki gelişmeler, ulusal sınırların özellikle sermaye kesimi için zayıflaması, küreselleşme süreci, neo-liberal düşüncenin dünya genelinde hâkimiyet kurması gibi nedenler ekonomik, sosyal ve siyasi yaşamda birçok değişikliği ve yeniliği de beraberinde getirmiştir. Bu durumdan en çok etkilenen genelde emeği ile geçinen yoksul kesim olmuştur. Yeni dönemde refah devleti uygulamaları azalmış, küreselleşmenin ulus-devletleri zayıflatması ile emek korunaksız kalmış, emeklilik gibi emeğin metalaşmasını engelleyen yapılar da zayıflamıştır.

Sosyal hizmetleri ve sosyal yardımları sağlayacak olan sosyal devletin, sosyal belediyeciliğin, küreselleşme, neo-liberalizm gibi gelişmelerden nasıl etkilendikleri ikinci bölümün ana başlıkları olacaktır. Çünkü bu değişimler yoksulları ve onlara dönük politikaları derinden etkilemektedir. İş piyasalarının esnekleşmesi, çalışanların ve işsizlerin yeni tehlikelerle ve tehditlerle karşılaşması belirlenecek ve bu dönemin yoksullara ve yoksulluk politikalarına etkisi üzerinde durulacaktır.

I. KÜYERELLEŞME VE ULUS-DEVLETİN DEĞİŞEN İŞLEVLERİ

1980 sonrası küreselleşme ile birlikte mal ve hizmet akışlarının önündeki engeller kaldırılmaya başlandı. Bu dönemde Keynesçi politikaların yerini neo-liberal politikalar aldı.²³ Kamu yatırımları daraltılıp, özelleştirme uygulamaları arttırılmış ve yabancı sermayeyi çekecek düzenlemelere gidilmiştir. Yatırım teşvikleri, vergi indirimleri vb. politikalarla ulus-devletler sermaye gruplarını kendi bölgesine çekme yarışına girdiler. 1980 sonrasında zayıf siyasal yapıya denk olarak sosyal güvenliğin daralması ve sosyal güvenlik hedeflerini karşılayamayacak şekilde ortaya çıkan vergi sistemi ile zaten zayıf olan sosyal güvenlik sisteminin daha da daraltıldığı ve sistemin yürütülemez hale sokulduğu görüldü.²⁴

Ulus-devlet siyasal ve ekonomik olarak meşruiyet krizi yaşamakta, küresel ekonomi yeni şartlara ve durumlara yol açmaktadır (Ek 2). Kumar (1999, 53, 69), bu durumu şu şekilde açıklamaktadır: “*Küresel bir pazarın ve küresel şirketlerin yükselişi buna karşın etkin üretim ve düzenleme birimleri olarak ulusal girişimlerin ve ulusal devletin çöküntüye uğraması; kitlesel pazarlama ve kitlesel üretimin yerini alan esnek uzmanlaşma ve üretimin dağılarak adem-i merkezileşmesi, dikey çözülme ve taşeronlaşma, değişken günlerde çalışma, yarım gün çalışma, geçici çalışma, kendi kendinin patronu olma ve evde çalışan işçilerin sayıca artması*” gibi etkilere sahiptir.

Küreselleşme, ulus-devlet ve onun kurumları üzerinde derin etkilere sahiptir. Devletin karar alma sürecinin kısıtlanması, ulus-devletin yeni ve değişen forma sahip olması ile ilişkilendirilebilecek bu durumun ve ulus-devletin yasal/idari sınırlarını sorunsallaştıran, siyasal mekânı da uluslararası ve bölgesel güçlere açarak çoğaltan, refah devleti ve ulusal egemenliğe dayanan örgütlü yapının dönüşümü anlamına gelen bu sürecin aynı zamanda “riski ve belirsizliği” de içinde barındıran bir yapıya sahip olduğu görülür (Keyman; 1995, 49). Bu durumda refah devletinin eşitleyici ve dengeleyici

²³ Buna göre, kamu harcamalarının azaltılması, denk bütçe uygulanması, vergilerin oranlarının azaltılması, istikrarlı para politikaları, serbest kur, özelleştirme vb. uygulama örnekleri dünya’daki gelişmelere benzer şekilde Türkiye’de de görülmeye başlamıştır.

²⁴ “Manchester Liberalizmi” kavramı ile adlandırılan klasik liberalizm, sosyal güvenlik, sosyal politika ve sosyal refah konularında da devletin müdahalesi yerine, piyasa güçlerinin hâkimiyetini savunmaktadır. 1929 yılında İngiliz maliye bakanı “devletin, hiçbir şekilde sürekli olarak kişilere iş bulma görevinin olmadığını” (Göze; 1995, 389) söyleyerek devletin yalnız klasik polis anlamında güvenlik işlevini vurgulamıştır.

uygulamalarının aşınması ve sönükleşmesiyle, küresel kapitalizmin eşitsizliği ve belirsizliği derinleştiren yapısını dengelemek 1980 öncesine göre daha zor ve karmaşık bir duruma gelmiştir. Yeni durumda devlet müdahale alanından çekilmemiş, fakat sorumluluk alanından, sosyal devlet ve refah uygulama alanlarından çekilmektedir (WALD; 1997, 48). Yeni durumda yoksullar için devletin misyonu azalırken, zenginler içinse anlamını korumaktadır. Bunun için hem yoksulluk hem de zenginlikte devletin önemli misyonu vardır.

Marks, kapitalizmin, üstünlüğünü ve egemenliğini sürdürmesi için kamu müdahalesine ihtiyaç duyduğunu belirtir (Harvey; 2002a, 155). İnsel'in de (1997, 26) ifade ettiği gibi, küresel kapitalizmin gelişmesi yalnız ticari koşullara değil, bundan daha önemli olarak siyasal koşullara ve durumlara dayanıyordu. Devletin tüm ekonomik faaliyetleri birinci dereceden etkileyen doğrudan müdahalesi vardır. Devlet müdahalesi kimi zaman bazı kapitalistler için kendi çıkarlarına aykırı olsa da, tekeller için işlevsel ve gerekli olup bu müdahale ile işgücünün zorunlu asgari düzeyde yeniden üretilmesi sağlanır (Castells; 1997, 29–31). Devletin düzenleyici faaliyetleri kapitalizmin sağlıklı devingenliği için zorunludur. Daha az devlet ile sermayenin yeni beklenti ve işlevine uygun olarak devletin yeni duruma ayak uydurması hedeflenmektedir. Önemli olan devlet politikalarının neye ve nasıl hizmet ettiği ve bu politikaların hangi toplumsal katman lehine sonuç verdiğidir. Yoksulluğun kapitalist sistem içinde yok edilmeye çalışılması, Harvey'in de belirttiği gibi (2003 b, 246), piyasanın kendini otomatik düzenleyen sistemine karşı çıkması anlamına gelir. Devletin ve dolayısıyla yerel yönetimin minimalleştirilmesinin dogmatik inanç esası gibi savunulmasına rağmen, bu durumda devletin fonksiyonlarının bitmeyeceği ve devletin toplumsal yaşamda en temel aktör olarak işlevini sürdüreceği de bir gerçektir.

A. 1980 SONRASINDA DEĞİŞEN BAKIŞ AÇILARI VE “YENİ YOKSULLUK”TA ULUS-DEVLETİN EKONOMİ/POLİTİĞİ

Ulus-devletin ortaya çıkışını takip eden yıllarda seçim sistemi geliştikçe hükümetlerin yoksulluk politikalarında gözle görülür iyileştirme ve gelişmeler oldu (Piven ve Cloward; 1993, 38). Yine de ulus-devletin gerileyişi ve sermayenin akışı ile birlikte bu ilişkiler zayıflamaktadır. Siyaset gücünü de arkasına alan sermaye, karşısına çıkan tüm

yapıları ve oluşumları eritti ve dönüşüme uğrattı. Yeni dünya düzeni²⁵, düzensizliği, kaosu, belirsizliği ve krizi ifade etmekte, aynı şekilde sorumsuzluk ve bedel ödemeye razı olmamayı da içermektedir. Liberalizm en büyük başarısızlığı yoksulluğu kitleleştirerek yapmıştır. Bunu da zenginliğin mevcudiyetine inat yapmıştır. 1980 sonrasında küreselleşme süreci büyük tekelleşmelere yol açtığı gibi, nasıl zenginleştikleri meçhul (!) olan aynı zamanda çok kısa sürede büyük servet sahibi çok-uluslu şirketlerin de varlıkları ve zenginlikleri kayıtsız bir şekilde artmıştır.²⁶ Küreselleşme ile birlikte küçük bir azınlık büyük servete sahibi olmakta, aynı zamanda yaygın ve kitlesel yoksulluklar da gün yüzüne çıkmaktadır. Bu noktada zenginlik ve yoksulluk birbirlerine muhtaçtır. Colquhoun (Aktaran, Marshall; 2006, 2), yoksullar olmadan zenginliğin olamayacağını belirterek, zenginlik büyük oranda emeğin ürünü olarak ortaya çıktığını ifade etmiştir.

Neo-liberal politikalar dünyayı kendi penceresinden algılamayı dayatmaktadır. Hegemonik güç artık geleneksel ulus-devletten çok sermaye akışlarıdır (Buğra; 2004, 2–3). Sermayenin küresel sınırını, kârlılık ve daha fazla kazanç hırsı belirlemektedir. Piyasada kapitalist mekanizmalar tek belirleyici olmakta ve gücü elinde tutarak tekelleşmektedir. Bu güçler tekelci yönü ile rekabeti engellemekte ve güçlerini bu yolla arttırarak, hükümetlerin üzerinde artan güce sahip olmaları ile düzenlemeleri kendi lehlerine yapma konusunda kesintisiz baskı politikaları uygulamaktadır. Braudel'in belirttiği gibi kapitalizmin bu noktada suç ortağı devlettir, siyasal iktidarlar tekellerin garantörü olup, kapitalizm devletle özdeşleştiğinde, bizzat devletin kendisi olduğu zaman gerçekten muzaffer olur (Aktaran, Özel; 1995, 11–214). Piyasa karşıtı²⁷ bu alanda, siyaset-ekonomi iç içeliği vardır. Ama yine çoğu zaman sermaye siyasi otoritenin yetki alanının ötesinde konumlanmaktadır (Arrighi'den, Aktaran, Buğra; 2003, 13). Sermaye, ulus-devletin ortadan kalkmasını

²⁵ Aslında Yeni Dünya düzensizliği demek daha uygun olacaktır (Bkz. Drucker; 1993). Parçalanma, düzensizlik, belirsizlik post-fordist ve post modernist dönemin belirleyicisi olmuştur.

²⁶ Michel Chossudovsky yeni durumu mafyalaşma olarak görmektedir. Bkz. (Chossudovsky; 1999).

²⁷ Rekabet ve piyasa kavramları gerçekte kapitalizmin özüne de aykırıdır. Çünkü sermaye kesimi yıkıcı rekabeti ile tekelleşme eğilimi göstermektedir. Kapitalizm çoklu piyasa gelişimini engelleyerek, rekabeti de engeller. Bu anlamda kapitalizmi piyasa karşıtı görmek mümkündür (Bkz. Özel; 1995). Ayrıca minimum devlet, en az devlet söylemine rağmen piyasa kapitalizminin her zaman kendi lehine bir müdahaleye ses çıkarmayacağı da açıktır. Kapitalizmin tekelci yönü için (teknoloji-finance-doğal kaynak-medya iletişim-silah tekelleri için bkz. Amin; 1995). Yine Amin'e göre, günümüzde bu tekellere sahip olan küresel sermaye çevre ülkelerinin sanayilerini ikincilleştirmekte ve taşeron konumuna düşürmektedir. Ayrıca kapitalizmin doğasında var olan yıkıcı rekabetin gerçek anlamıyla rekabeti yıktığını ve bu yolla daha kolay tekelleştiği de bir gerçektir. Ayrıca piyasa toplumu için Braudel de kapitalizmi piyasa karşıtı olarak görmektedir. Liberallere göre serbest piyasa sosyal sınıflar arasında çıkar uyumu olduğundan bu piyasa anlayışı ile sosyal fayda üretilir. Marksistlere göre de serbest piyasa kötüdür. Sosyal gruplar arasında uyum olmadığı için sosyal çıkar çatışması sömürü ile sonuçlanır. Oysa Braudel'inde ortaya koyduğu gibi kapitalizm serbest piyasa olmaktan uzaktır ve dolayısıyla kapitalizm piyasa düşmanıdır.

savunmamakta, etkin, hızla küçülen ve kalitesini arttıran devleti önermektedir.

Sermaye hareketlerine paralel olarak, özellikle iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki baş döndürücü gelişme, ulus-devletin egemenliğini sorgulatarak sınırlarını gevşetti ve “yeni meşruiyet” arayışları ve “aidiyet”ler ortaya çıkararak, ulus-devletin her şeyi kapsayıcı ve belirleyici “şemsiye” görüntüsünü zedeledi. Açılma ve açıklık ulus-devletin otonomisini ve gücünü sınırladı (Esping-Andersen; 1994, 3). Bu durumda ulus-devletlerin gücü ve hareket kabiliyeti daralarak, devlet alanı daha çok olumsuzluklarla anılır oldu.

Diğer taraftan krizlere karşı koyacak savunma mekanizmasını devletlerin üretebileceği umudu da devam etmektedir. Bunun başlıca nedenlerinden birisi, küreselleşmenin olumsuz etkilerini sınırlandırabilecek ve küreselleşmeyi daha insani bir çizgiye getirecek ve alternatif küreselleşmeyi üretecek ya da tetikleyecek kurum olarak ulus-devletin görülmesidir. Güçten düşen ulus-devletler, artan sermaye gücüne karşı ancak içte ve dışta sermayenin istediği düzenlemeleri yapmakta ve sermayeyi kendi nüfuz alanına çekme rekabetine girmektedir. Bu durum yeni düzenlemeleri zorunlu kıldı (Sassen; 1998). Elektronik aygıtlarla “sınırlar” yeniden çizilmekte, bu durum devletin müdahale alanını daraltırken, yeni güç odaklarının etkinliğini arttırmaktadır.²⁸ Ulus-devlet emeği sınırlandırmaya yararken, sermayeyi ise kendi hâkimiyet sınırlarına çekme mücadelesi vermektedir. Emek için sınırlayıcı bir durum yaratarak, emeği hareketsizleştirmekte, sermayeyi serbest bırakmaktadır. Bu yeni durumda yeni yoksullar daha fazla küresel güvenliğin konusunu oluşturması nedeniyle gün yüzüne çıkıp ilgi görmektedir.

B. DARALAN İSTİHDAM, ESNEKLEŞME, DÜŞEN ÜCRETLER: YOKSULLARIN ÇARESİZLİĞİ VE BİTMİYEN KRİZLER

Sanayi kapitalizminin ilk yıllarındaki gibi ağır iş ve düşük ücret koşullarına geri dönüşü ima eden küresel iş piyasaları ve çalışma koşulları, göreceli olarak işçilerin ve

²⁸ Ulus-devlet birçok alanda tek belirleyici ve hâkim güç olmaktan uzaklaşmaktadır. Elektronik araçların artışı ve bilgi teknolojisinin yardımıyla sınırlar aşılmalıdır. Bu da eğitimden kültüre, ticaretten tüketime ulus-devletin sınırlarının müdahale gücünün ötesinde yeni ve değişik kalıpların ortaya çıkması demektir. Bunun sonucunda yeni kimlik, yeni vatandaş, yeni hukuk ve yeni hâkimiyet ve birey ortaya çıkmaktadır. Post modern çağ olarak nitelendirilen bu yeni dönemde melez kültürler, kimlikler ve yeni tüketim kalıpları ortaya çıkmaktadır. Modern çağda devlet egemenliği temel belirleyici iken, post modern dönemde belirsizlik, merkezsizlik, bireycilik ve çok kültürlülük gibi yeni terimler piyasaya çıkmış, tüketim ve bilgiyi kullanma güç ilişkisinde belirleyici olmuştur.

çalışanların daha iyi yaşam koşullarına sahip olduğu refah politikaları uygulamalarından geri dönüşü ifade etmektedir. Çalışma koşulları daralmış, tam istihdam hedefinden kesin sapmalar meydana gelmiştir. Eski yoksulluk en azından gelişmiş ülkelerde emek piyasasının dışındakiler ifade edilirken, yeni yoksullar emek piyasasına dâhil olsalar da yoksulluk tuzağına düşmekten kurtulamamıştır. Esnek iş ve ücret baskısı, sosyal güvenliklikten yoksunluk ve refah uygulamalarının daralması ile tüm dünya ülke çalışanlarını olumsuz etkilemektedir. Neo-liberalizmin de bireyleri güçlendireceği, herkesi kendi ayakları üzerinde duracağı ve oluşan fırsatlardan tüm toplum fertlerinin yararlanacağı, dolayısıyla herkes için zenginlik, en azından herkes için kazanç anlamına geleceği şeklindeki hayalî iddiası inandırıcılığını yitirmiştir. Bu sadece yoksul kesime dönük “cennet vaadi”nden öteye gidememektedir. Aynı zamanda yoksul kesimin ümitsizliğe düşmesinden dolayı ortaya çıkacak durumların önüne set çekmekten başka bir işe yaramamaktadır. Bu durumda neo-liberalizmin sloganları kitleler için afyon görevi görmektedir.

İktisadi anlamda özelleştirme, deregülasyon, “daha az devlet müdahalesi”, “daha az vergi” vb. ile ifade edilen süreci sosyal ve kültürel liberalizm tamamlamıştır. Bu yeni dönem sosyal hakların eritildiği, işgücü piyasalarının da dönüşüme uğratıldığı buna karşı sosyal riske karşı korunmanın azaltıldığı bir dönem olmuştur (Arın; 1982, 319). Piyasanın değişim gücü siyaseti de etkileyerek dönüştürdü. Küreselleşme ile birlikte özellikle gelişmekte olan ülkeler en küçük kriz²⁹ beklentisinden ve olası sonuçlarından olumsuz bir şekilde etkilenmektedir. Ortaya çıkan krizlerle de büyük şirketler ve firmalar yeni kârlara sahip olurken, kitlelerin yoksulluğunun genişlediği görülmektedir. Bu krizler çoğu zaman planlı ve çok-uluslu şirketlerin kazancını arttırma manevrası olmaktadır. Krizlerin belli aralıklarla ortaya çıktığı ve artık krizlerin ne zaman sona ereceğinin değil, ne zaman tekrar geleceğinin hesaplandığı günümüzde, ortaya çıkan bu krizlerin artık tüm toplum ve ulusları zayıflattığı, aynı zamanda toplumun en yoksul kesimlerinden başlayarak zayıf ve güçsüz kesimleri daha olumsuz etkilediği görülmektedir. Kriz ekonomisi ile yaşamaya itilen

²⁹ Kriz sözcüğü bundan sonra daha fazla kullanılmaya başlayacağını kestirmek güç olmasa gerek. Dünyamız, kapitalizmin içerdiği belirsizliğe uygun olarak, kendisiyle yaşamaya uygun ve hazırlıklı hale getirilmeye zorlanmaktadır. Kriz hakkında Ulrich Beck, seçimlerimizin attığımız adımların kesinkes hiçbir zaman doğru olamayacağını, insanlığın “risikobelen” duruma itildiği şeklinde açıklayarak, Jürgen Habermas (2002) ise, “meşruiyet krizi” tanımlaması ile insanlığın bilinmeyen bir yere doğru sürüklendiği gerçeği ile açıklamakta, bildik -alışılmış, normal olanın dışına çıkılması ile krizin tarif edileceğini belirtir. Daha fazla bilgi için bkz. (Beck; 1999, Bauman; 1997, Harvey; 2003, 199) krizi, kapitalizmin gereksinim duyduğu büyümenin yokluğu olarak tanımlar.

yoksul kesimin yoksulluğun pençesinden kurtulması daha da zorlaşmaktadır.

Küresel krizlere paralel olarak küresel yoksulluğun da arttığı ve derinleştiği gözlemlenmektedir. Ulus-devletlerin küresel kriz karşısında savunmasız olmaları ve krizin sonuçlarını en fazla alt kesimlere yansıtmaları sonucunda yoksul kesime dönük transferler ve yardımlar da daralma eğilimi gösterebilmektedir. Krizle birlikte devletlerin transfer ve yardımları daraltmaları yanında, bütçe kısıtlamaları ile yatırımların da durması veya azalması kaçınılmaz olmaktadır. Bu durumun yoksullar için çıkış yollarının tıkanması ve tüketilmesi anlamına geleceği açıktır.

Refah devletinin krizi ile ortaya çıkan küresel sürecin kendisi kriz ortamından çıkamamakta, devletleri ve yönetimleri sürekli idari ve mali kriz ortamına sokmaktadır. Türkiye'nin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkeler bu durumdan sürekli zararlı çıkmakta, toplumun alt gelir gruplarının aleyhine gelişen bu süreçte, yoksulların kaybedenler olmaları bir yana, diğer taraftan bu süreci kendi lehlerine çevirme imkânı ortadan kalkmakta, bu süreci engelleme güçleri de kalmamaktadır. Nüfusun büyük çoğunluğu ekonomik mahrumiyetin yanında, sosyal yaşamın da dışına itilmektedirler. Bu durumda yoksulların uzun vadede bu kısır döngüden kurtulma şansları da kalmayacaktır.

Neo-liberal düşünce “görünmez eli”nin dünyayı kurtaracağı vaadinde bulunmakta, insanlara gelecekte kurtulacakları ve insani yaşama sahip olacağı hayali aşılanmaktadır. Gelecek olan asla gelmez, ama hemen şimdi ve burada imajı yaratılır. Öte yandan dünyayı saran krizler “hemen şimdi ve burada” korkusunu canlı tutmakta, bu durum bireyleri korku içinde yaşatmakta ve güvenlikten yoksun kalma korkusu insanı esaret altına alan bir düşünceye dönüşmektedir. Piyasa toplumunun temel kamçısı olan kuşku genelleştirilerek (İnsel; 2003, 25) sürekli canlı tutulur. Eldeki mevcutlar sürekli kaybedilirken, mevcut her an sahip olacağımız bir fırsat olarak sunulur. Bu yapı kuşku ve kaygıyı canlı tutarak, korku ve endişeyi de yayarak kendini yeniden üretir.

Çalışma koşullarının zorlaşması, ücretlerin düşme eğiliminin sürekli hale gelmesi ve çalışma süresinin parçalı/dağınık olması ile “sürekli gelir” tarihe karışma eğilimi göstermektedir. Özellikle büyük çoğunluğu vasıfsız/işsiz olan kesimler her zaman işsiz kalacakları korkusu ile yaşamaktadır. Büyük kitleler geçici ve niteliksiz işlerde çalışmakta üstelik her an bunları da kaybetme riski ile karşı karşıya kalabilmektedir. Sermaye

kesiminin bu korkuyu da kullanarak, vasıfsız işçileri en ağır işlerde, örgütsüz ve az ücretle çalıştırmaktadırlar.

İş gücü piyasalarına girmelerine ve ücret almalarına rağmen kendilerini ve ailelerini geçindirmekte zorlanan büyük bir çalışan kesimin varlığı, yoksulluğu yalnız işgücü piyasasının dışına itilmişler olarak algılamamanın yetersizliğini ortaya koyar. Çalışan yoksullar düşük ücretle, işsizlik arasında sıkışıp kalmış, işsiz kalmak korkusuyla da her türlü ücrete boyun eğmek zorunda bırakılmıştır.

Türkiye’de 4 milyon kayıtlı çalışan kesimin üzerinde, 3 milyon kayıtdışı, en az 5 milyon işsizden oluşan bir kitlenin baskısı vardır. Bu kesim bu tehditle, işlerini kaybetme ya da sürekli işsiz kalmak korkusuyla düşük ücrete rıza göstererek, sinmiş, ürkek, örgütsüz, uysal, kanaatkâr ve itaatkâr olmak zorunda kalmaktadır (Sönmez; 2005, 2).

C. BİLGİ TOPLUMU, ÇALIŞMA YAŞAMI VE GÜVENLİK ARAYIŞI

Geleceğin bilgi toplumuna doğru yol alındığı, hatta gelişmiş ülkelerin bu konuda çok daha fazla mesafe aldığı bir gerçektir. Bilgi toplumları ve bilgi işçileri “yeni kapitalist” dünyanın vazgeçilmez unsurları olmaktadır. Bilgi toplumunda temel belirleyici olan unsurlar güç, bilgiye sahip olma ve yeniliği takip etmektir. Yeniliği üreten bilgi merkezlerinin rekabette öne geçeceği ve cazibe/çekim merkezi olacağı açıktır (Soja; 2000, 2002, Castells; 2000, Sassen; 1998). Bilgi teknolojisini kullanan bu yeni grupla, bundan yoksun kesim arasında gelir-tüketim ve kaynaklara ulaşma açısından derin farklar bulunmaktadır. Hizmet sektörü elemanları arasında da daha çok işverenlerin belirleyiciliği altında ücret farklılıkları derinleşmektedir. “Eşit işe eşit ücret” esnekleşen ücret politikaları nedeniyle imkânsız olmaktadır. Yeni teknolojinin kullanıldığı piyasa içinde niteliklerini geliştirmeyen vasıfsız elemanların uzun vadeli iş bulma ihtimalleri zayıflamakta, aynı zamanda tatmin edici ücrete sahip olmaları güçleşmektedir.

İş piyasaları açısından olaya bakıldığında, vasıflı işçilerin de sürekli gelişim ve değişim içerisinde “eğitim olanaklarını” arttırma zorunlulukları vardır. Aksi halde teknolojik gelişmelerin hızına ayak uyduramayacak, belli süre sonra yapılan iş ve teknoloji güncelliğini yitirecektir. Bilgi teknolojisinin baş döndürücü hızla ilerlemesinden dolayıdır ki, yenilik güncellenmediğinde çok hızlı bir şekilde, “demode” olmaktadır. Bu durumda

yalnız vasıfsız işgücü değil, vasıflı işgücünün de “sürekli eğitim”, “sürekli öğrenme” “yaşam boyu öğrenme” süreçlerine dâhil olması gerektiğini gösterir. Eğitim stratejik bir işlev üstlenmekte, insan sermayesinin sağlayıcısı olarak görülmektedir.

Eğitim olanaklarının iş ve istihdama katkısı olumludur. Özellikle hizmet sektöründe bilgi işçiliğine gereksinimin de her geçen gün arttığı düşünülürse eğitim hayatı derecede önem arz etmektedir. Ayrıca yeni iş yapısı güçlü ilişki ağları gerektirmektedir. Tecrübe ve yeni teknoloji kullanımının önem kazanmasına rağmen, yoksul kesimin yoksun ve dar çevrede yaşaması nedeniyle bu imkânlardan mahrum olduğu görülür. İş bağlantılarını takip etmek ve yeni-güçlü sosyal çevreye sahip olma ihtimallerinin zayıf olmasından dolayı da, bu kesimin iş bulmaları zorlaşmaktadır. Güçlü-etkili çevre yoksunluğu, iş tecrübesinin azlığı, bazen eğitimin yetersizliği ve teknik bilgi kullanamamanın yol açtığı sorunlarla birleşince, yoksulluk kaçınılmaz hale gelmektedir.

Harvey (2003a, 165) Fordizmin ve Keynesçiliğin kapitalizmin çelişkilerini 1973 yılına kadar dengeleyen unsurlar olduğunu, bu tarihten sonra piyasanın o zamanki durumunu sürdürme imkânı kalmadığını belirterek artık iş piyasasından tüketime, üretimden tasarıma esneklik gerektirdiğini belirtir. İşgücü piyasalarında, emek dağılımında ve iş sözleşmelerinde işçi lehine sendikaların ve işgücü örgütlerinin katılımının esnetilmesi nedeniyle işgücü piyasası, neo-liberal piyasanın denetimine bırakıldı. Bauman (2000, 188), emeğin esnekleşmesi ile işverenin tazminat ödemedi işçiyi istediği gibi işten atabilecek güce eriştiğini ve işten atılacak kesimi savunacak etkili ve dayanışmacı iş örgütlenmesinin yokluğu ile “işçi güvenliğinin” yok olduğunu belirtir. Sermayenin yoğunlaşması ise, devletleri daha fazla “girişimci” olmaya zorladı. Bu durumda örgütlü işçi hareketlerinin gücü zayıflamak zorundaydı (Harvey; 2003a, 192). Kapitalizmin yaşadığı birikim krizini aşması esnek üretim süreci ile mümkün olmuştur.³⁰ Post-fordist esnek üretim süreci sosyal yapıyı da derinden etkilemiş, yeni teknolojinin ve üretim tarzının ortaya çıkmasına ön ayak olmuştur. Üretim tarzları ve teknolojik yenilikler, yeni ideolojileri/teorileri kurumları ve kuruluşları ortaya çıkardı. Üretimin yeni tür olarak örgütlenişi çalışma yasalarını etkilemiş, kalıcılık yerine yarı-zamanlı, güvenlik yerine belirsizlik ve risk, toplum yerine birey hâkim olmaya başlamıştır.

³⁰ Esnek üretim; fordist kitle üretimi yerini esnek, küçük ölçekte ve farklı türlerde “kişiyi özel” üretimin almasıdır. Malın kitlesel üretimi yerini küçük ölçekte üretim almıştır.

D. NEO-LİBERALİZMDE DEVLET MÜDAHALESİ VE MÜDAHALE EDİLMİYEN YOKSULLARIN GÜVENLİK ARAYIŞI

Piyanın her derde deva olduğu ifadesi artık pek fazla revaçta görülmüyor. Bunun en iyi örneği de OECD yayınında görülebilir. Bu yayın neo-liberal anlayışın, piyasa ekonomisinin “insani, sosyal sorunları” müdahaleye gerek kalmadan çözeceği inancının sarsıldığının açık göstergesidir. IMF’nin düzenlediği “Adalet ve Sosyal Politika Forumu”nda, herkesin minimum gelir hakkı olduğunu belirtmesi de bu durumu güçlendirmektedir. OECD, 1981 yılında sosyal harcamaların mutlaka kısıtlanması gerektiğini belirtirken, 1999’da “İnsanları Düşünen Dünya” yayını ile sosyal yardımın ve sosyal hizmetlerin önemini vurgulamaya başladı. Dünya Bankası da, Asya krizi’nde bilinçli sosyal politika önlemlerinin zorunlu olduğunu belirtti. Bu da Buğra’nın (2003, 17) ifade ettiği gibi, dünyayı görünmez elin adaletine ve kaderine terk eden neo-liberal inancın terk edilmeye başlandığının somut göstergesi olarak yorumlanabilir.

Yoksullara yönelik yayınların, çözüme dönük raporların artışı da sosyal politikaların önemini ortaya koymaktadır. 1980 sonrasında tüm dünyada eş zamanlı olarak uygulamaya konulan neo-liberal politikaların dengeli/adil ve insani bir yaşamın garantisi anlamına gelmediği, bilakis neo-liberalizmin bu değerleri aşındırdığı ve dünyayı kaosa/belirsizliğe sürüklediği görülmeye başlandı. Kapitalizmin temel paradoksu olarak ortaya çıkan yoksulluk, bu düzenin sosyal alanı zayıflatmasıyla daha keskinleşmektedir. Sosyal koruma sisteminin yoğun olduğu kapitalist bir toplumda, böyle bir koruma sistemi aslında kapitalist üretim ilişkileri açısından bir tehdit olmaktan çok sınıflar arası çelişkileri yumuşatarak sisteme meşruluk kazandırma işlevine sahiptir.³¹

E. ÇALIŞ(A)MAYAN İŞSİZ-GÜÇSÜZLER VE ÇALIŞAN YOKSULLAR

“Lumpenproleter, tehlikeli sınıf, lanetli sınıf, sosyal parazitler, sınıf-altı kesim, kenardakiler” gibi farklı söylemleri içermeleri ve farklı kültürlerin kavramları olmalarına rağmen (Keyder ve Buğra; 2003, 20) bu kavramlarla temelde yoksulluk içerisinde olan

³¹ Ayrıca Lynn Weiss’in (Aktaran, Borrelly; 2003, 96) “iktidarsız devlet hurafesi”nden bahsetmek gerekmektedir. Weiss’göre, devletler küreselleşmenin kurbanı olmaktan ziyade küreselleşmenin kolaylaştırıcısı ve uygulayıcıları olup, devletler, küreselleşmenin yardımcısı, tamamlayıcısı ve sürdürücüdür. Hem hâkim devletleri hem de diğer devletleri küreselleşme sürecini tamamlayan önemli aktörler olarak tanımlar. Yine Weiss, devletlerin yalnızca diledikleri yetkileri başka birimlere devrettiklerini belirtmiştir.

kesimin kastedildiği açıktır. Bu tanımlamalardaki, siyasal ve sosyo-ekonomik yaşama gerektiği gibi katılamayan bundan dolayı da yaşamın dışına itilmiş, mahrumiyet içerisindeki bu kesim çalışma hayatına girememekte, istihdam dışında kalarak yalnız istatistiklere girmektedir. Artık bu tanımlamaların ifade ettiği kesimin küçük-marjinal gruplar değil, toplumun hatırı sayılır kısmını temsil eder hale geldiği gözlerden kaçmamaktadır. Zaman zaman toplumsal barışı tehdit eden bu durum, geçici değil, kalıcılaşımakta ve süreklilik arz etmektedir.

Refah politikaları uygulamaları ile 1945–1973 yıllarında yüzde yüz istihdam, sıfır işsizlik hedeflenmiş, bu oran kısmen gelişmiş ülkelerde tutturulmuştu. Keynesyen politikaların terk edildiği 1973–1980 yılları arasında ise, kadınların istihdam piyasalarına daha fazla girmesiyle birlikte, büyüme ve refah artışı daha fazla sağlanmıştı.³² Günümüzde ise esnek çalışma, yarı-zamanlı iş yapısı ve yaşam boyu istihdamın terk edilmesiyle, iş güvenliğinin azaldığı, toplumun her kesimi için işsizliğin her an karşılaşacakları bir sorun olarak karşılırlarına çıktığı görülmektedir. Yoksulluğun kısır döngüsü içerisinde kalmış kesim için işsizlik süreklilik arz etmektedir. İş gücünden yoksun olan bu kesim için sosyal hareketliliğin kısıtlı ve sınırlı olduğu da kabul edilirse, işsizlerin “kısırdöngü içinde” kaldıkları ve bu döngüyü kırma ihtimallerinin de zayıfladığını söyleyebiliriz. Çünkü sosyal sınıf ve işsizlik arasında bağlantı inkâr edilemez (Giddens; 2001, 408 ve Wilson; 1996). Yeni teknolojinin kullanılmaya başlanmasıyla, üretim tarzlarındaki değişimlere paralel olarak “bilgi işçileri”ne olan gereksinimi de artmaktadır. Oysa yoksul kesimin sosyal sermayeden yoksun oldukları düşünülürse istihdam piyasasına girmelerinin her geçen gün güçleştiği görülecektir.

Gandi, yoksullara yardım eden unsurun kitlesel üretim olmadığını, kitlelerin katıldığı üretim olduğunu belirtmiştir (Aktaran, Gürdoğan; 2003, 34). Üretime katılmamak, iş ve istihdam piyasalarının dışına itilmek, ağır ve keskin yoksulluğun pençesine düşmekle eşdeğerdir. Yoksulların büyük bir kesimi kısmi, sınırlı “yarı-zamanlı” iş bulabilmekte, yaşamlarının büyük bölümünü ise işsiz olarak geçirmek zorunda kalmaktadır. Çalışılan

³² Büyüme miti ile büyümenin ulusal refahı arttıracak artan ulusal refahtan da herkesin pay alacağı ön kabulüne ve yargısına dayanıyordu. Eşitsizliğin de büyüme için kabul edilmesi ve katlanılması gereken bir durum olması gerektiği telkin ediliyordu. “Eşitsizlik, büyüme için iyi ve büyüme yoksulluğun kökünü kazımak için en iyi yol” olduğunu ifade edilir. Büyümenin durduğu dönemlerde bu süreçten olumsuz etkilenen yoksullar, büyümeden de çok defa yararlanamamaktadırlar. Büyüyen pastadan çok az pay alan yoksullar özellikle kriz dönemlerinden en fazla etkilenen kesimi oluşturarak, bir nevi krizin yükünü taşıyan kesim olmaktadır.

zamanda hangi meslekle uğraşılıyorsa artık meslek sahipliği onunla tanımlanmakta, sürekli çeşitli işlerde çalışıp çıkma süreci kendini tekrar edip durmaktadır. Yarı -zamanlı iş süreci genelleşerek yeni istihdamın niteliği oldu. Gorz, (1997, 39) hepimizin bu anlamda geçici işlerde olduğumuzu ifade etmektedir. Bununla birlikte toplumun bir kısmı geçici işe bile sahip olamamaktadır.

İşsiz-yoksul kesimin ekonomik yaşamın dışına itilmiş olması nedeniyle, sosyal ve siyasal yaşamın da dışına itilmeleri kaçınılmazdır. Güç ilişkilerine girmeleri ve etkili-yetkili çevreye sahip olmaları zor olan bu kesimin, karar alma mekanizmalarına girmeleri ve kararları kendi lehlerine çevirmeleri, kendi aleyhlerine olan kararları ortadan kaldırma imkânları da zorlaşmaktadır. Çöküntü bölgelerinde, birçok imkândan mahrum olarak yaşayan bir insanın iş piyasasına girmesi, girmiş olsa da emeğinin karşılığını alma ihtimali çok daha zor olacaktır. Yaratılan fırsatlardan yararlanamayan ve krizden de en fazla etkilenen yoksul kesim için işsizliğin uzun sürmesi yıpratıcı ve yıkıcıdır.

Hem klasik Marksist hem de neo Marksist yazar ve düşünürler küreselleşmenin asıl kurbanının çalışan kesimi oluşturduğunu belirterek asıl vurguyu büyük oranda çalışanlar ve işçiler üzerine yapmıştır. Oysa gözden kaçan bir gerçek daha fazla mağdur, gerçek anlamıyla proleter-mülksüz çalışamayan ve iş bulamayan bir kesimin varlığıdır. İşsizlik sadece “gelip geçen” arızı bir olgu değil, kronikleşen ve kalıcılaşan sorundur ve mülksüzler daha fazla mağdur olmaktadır. Bunlar ister formel isterse enformel sektörde olsun herhangi bir işte çalışmamakta, ne tam zamanlı ne de yarı-zamanlı iş bulmaktadırlar. Bu kesim, iş bulma ümitlerini tamamen yitirmiş, bundan dolayı da tembelliğe itilmiş, çalışma azim ve güçlerini kaybetmiştir. Çalışacak iş bulamayan bu kesim, istihdam, konut ve diğer kentsel imkânların dışına itilmiştir. Klasik anlamıyla işçi sınıfının ücret, konut, sosyal güvence, eğitim ve diğer sosyal hizmetler gibi birçok haktan yararlanmasına rağmen, çalışamayan, iş beklentisi kalmayan, sosyal, ekonomik ve siyasi hayatın tamamen dışına itilen bu yeni kesimin durumu çok daha zordur. Özellikle kırdan gelen kesim kentteki formel piyasaya katılabilecek eğitim, bilgi ve beceriden yoksundur. Enformel sektör ise, kentlere göç eden tüm kırsal göçü mass etme gücünden yoksundur. Bunun sonucunda kentlerde herhangi bir işi olmayan büyük kitleler ortaya çıkmıştır. “Gelip-geçici”/“saklı” olan iş gücü zamanı geldiğinde kısmen, yarı-zamanlı ve düşük ücretlerle çalıştırılırken (Harvey; 2003b, 246), metropol kentlerde emek piyasasının tamamen dışında

kalmış kesim tamamen yoksulluk içine itilmiştir.

F. YENİ İŞ PİYASASINDA KAZANANLAR VE KAYBEDENLER

Sanayi sonrasında toplumun gereksinimlerine uygun olarak hayat boyu eğitim ve yeni teknoloji kullanan eğitilmiş-vasıflı eleman talebi gereksinimi artmakta iken, kendilerini bu yeni eğilime hazırlayamayanlar sürecin dışına itilmektedir. Küresel süreçte iyimser tablo çizenler, gelişmiş ülkelerden sermaye birikiminin az olduğu gelişmemiş ülkelere sermaye akışları olacağını bunun da istihdama ve gelire yansıyacağını belirtmektedir. Ticarete sınırların kalkmasıyla küreselleşmenin kazan=kazan eşitliğini sağlayacağını, dolayısıyla tüm toplum ve ülkeler için kazançlı bir durumun ortaya çıkacağını ifade etmekte. Oysa bu beklenti hiçbir zaman gerçekleşmemektedir. Özellikle vasıflı elemana ihtiyaç artarken, teknolojiye yapılan yatırımın yardımıyla işçilerin hem üretkenliği hem de kârlarının artacağı beklentisinin gerçekleşme ihtimali de azalmaktadır.

Liberalizm, “ticaret pozitif sonuçlu oyundur” mantığından hareketle toplumun tüm kesimlerinin kazanacağını, kaybedenlerin olmayacağını öngörür. Oysa gelişmekte olan ülkelerde çalışanları koruyan mekanizmaların yokluğu, sendikal hareketlerin yetersizliği/çözülmesi ve işçilerin ulusal çapta toplu pazarlık güçlerini kaybetmeleri, ücretli kesimi de olumsuz etkilemektedir. İşsiz ve iş arayanın yoğun olduğu gelişmekte olan ülkelerde yedek işçi ordusu (“Reserve Army”, Marks, Kapital, C.1, 25) işverene istediği esnekliği vermekte, işveren dilediği gibi ücreti belirlerken, işçi her türlü şarta ve koşula rıza göstermektedir. Bu yedek işgücü ordusu, bir yandan örgütlü emeğe karşı bir tehdit olarak kullanılırken, diğer yandan ekonominin gelişmesi ve büyümesi sürecinde çalıştırılan, daralma dönemlerinde salıverilen ve kovulan “yüzer-gezer” emek gücü olarak kullanılmaktadır.

Küresel düzlemde yarışmacılıkla sürekli kazanmadan ve her iki tarafında kazandığı bir yapıdan bahsetmek zordur. Bundan dolayı da yukarıya doğru hareketliliğin umulandan daha az olduğu ve Wallerstein’in de belirttiği gibi bunun gerçekleşmesi durumunda bir başka kaybedenin olduğu görülmektedir. Bir başka ülkeyi ya da kenti/toplumu/insanı aşağıya doğru itmeden yukarıya doğru hareketlilik gerçekleşmemektedir (Aktaran Şengül; 2001, 157). Yukarıya doğru devingenlik kazanma daha çok bir başkasının kaybıyla gerçekleşmektedir. Üstelik aşağıya doğru devingenlik çok

daha fazla olmaktadır. Gelecek kuşakları da olumsuz etkileyecek aşağı doğru hareketlilik “korku psikoloji”sini arttırmaktadır. Kutuplaşma ve çelişkiyle gelişen ve ilerleyen kapitalizmde bu durum normaldir. Çelişkiler üzerinde iktidarını sürdürür ve korku ile iktidarını meşrulaştırır. Kentsel mekân çelişkisinin doğal bir durum veya zorunluluk olduğunu belleklere aktarır. İnsanlar artık her türlü çelişkiyi ve farklılığı kanıksar. Bu hem insanların içerisinde bulundukları durumun tersini kabullenmeye yanaşmamaları ve bu durumu meşru görmeleri hem de bu yapıyı doğal bir düzen olarak görmelerinden kaynaklanmaktadır. Kapitalist yapının hiçbir şekilde doğal bir düzen olmadığı açık (Polanyi; 2000) olmasına rağmen doğal görüntü vererek iktidarını sürdürür.

II. YOKSULLUĞUN KÜRESELLEŞMESİ, KENTLEŞMEDE YENİ YOKSULLAR VE YEREL YÖNETİMLER

Liberal düşünce sahiplerinin aksini iddia etmelerine rağmen, küreselleşme ile birlikte servet ve gelir artarken, gelir adaletsizliği ve eşitsizliği de temelde artış göstermiş, ister ülkeler arası, isterse ülkelerin kendi içinde olsun, bu eğilim artan kutuplaşmayı belirginleştirmiştir. Yazın dünyasında daha çok gelişmiş ülke/gelişen ülke ayrımında değerlendirilen ve gelişmiş ülkelerin her bakımdan zenginliği üreten/tüketenler olarak görülmelerinin aksine bu ülkelerde de yoksulluk sorunu keskin şekilde ortaya çıkmıştır.³³

Küreselleşme sürecinin, yoksullar ve zenginler arasındaki gelir kutuplaşmasını arttırdığı açıktır. Yoksul-varsıl arasındaki gelir dağılımı tarihte görülmediği kadar açıldı. İnsel, Marx’ın, Burjuva toplumunun daha önceki sistemlerde var olan karmaşık ve çok merkezli sınıfsal yapıyı sadeleştirerek ikili yapıya indirdiğini belirtir (İnsel; 1997, 2003).

³³ Yoksulluğa topluluk temelinde bakmak bazen yanıltıcı olabilmekte, bu olumsuzluğu ortadan kaldırmak için ise, yoksulları tanımlarken birey temelinde yaklaşmak daha rasyonel olacaktır. Artık bireyler de kendi bireysel durumlarını diğer bireylerle karşılaştırmaya başladılar. Medya ve iletişim araçlarının gelişmesiyle kişiler kendi geliri ile ötekini geliri arasında karşılaştırma yapma imkânına sahip oldu. Kendi yanındaki “tüketim hummasına” kapılmış dünyayı yutkularak izleyen, ancak etrafındaki yoksulluk kısıncı giderek daralan kırsal kesim de kenti ve tüketimi arzulamaktadır (Özbudun; 2006). Zengin ve yoksul karşılaştırmasını kolaylaştıran ve yoksulluğu-varsıllığı görünür kılan bu durumda yoksullar da kendi durumlarını diğerinin geliri ile karşılaştırdılar ve bunun sonucu olarak da en azından “psikolojik” olarak aradaki uçurumu gördüler. Liberallerin genel olarak Çin ve Hindistan örneklerinden hareket ederek yoksulluğun azaldığı şeklindeki yorumları “Klasik bakış açısını” göstermektedir. Oysa Çin ve Hindistan veya G.Kore vatandaşı artık kendi durumunu sadece ne eski ile ne de komşusu ile değerlendirmektedir. Daha görünür hale gelen dünya zenginleri ve zenginlikleri ile kıyaslamaktadır. Bu durum özellikle göreceli yoksulluğun daha fazla algılanacağı anlamına gelmektedir. Kapitalist düzenin zengin yoksul ayrımını keskinleştirdiği ve bu durumda daha da artacağını kestirmek güç olmasa gerek. Kapitalizmin “ahlaki iflası”nı gösteren bu durum sistem sorgulamalarına yol açmalıdır. Yolsuzluk, yoksulluk ve israfın yol açtığı ekonomi de bir de kapitalizmin insani eksenden daha da uzaklaşmasıyla sistem sorgulamaya acil olarak ihtiyaç duyulmaktadır. Küreselleşmeyi daha insani temele çekmek, daha düzenlenebilir kılmak, toplumsal, ekonomik ve siyasi olarak diğer toplum katmanlarının altında olan kesimi de kapsayacak şekilde iyileştirmeler ve düzenlemeler yapmak zorunludur.

Bu ikili yapı yoksullar ve varsıllar arasında artan kutuplaşma ve keskinlik anlamına gelir. Yoksulları daha fazla yoksul, zenginleri daha zengin yapan bu ikili yapı “dikotomi” daha da derinleşmektedir. Orta sınıf adeta yok olmakta, küçük bir azınlığı oluşturan küresel aktörler kazançlarını sınırsızlaştırmakta, diğer yandan da toplumun büyük kesimi alt sınıfları oluşturmakta ve bu kesim sürekli genişlemektedir.

Küreselleşme ile birlikte yerel yönetimler de önemli değişimler geçirmektedir. Yerel aktörler yalnız ulusal devlet güçleri ile iletişimde bulunmamakta, bunun ötesine geçerek, yani ulus-devletin oluşturduğu bir parça (Şengül; 2001, 52) olma işlevini aşarak, diğer ulus-devletlerin yerel güçleri ile temasa geçmektedirler. Ayrıca diğer küresel aktörlerin taleplerine duyarlı ve çok-uluslu sermaye kesimini kendi yerel alanına çekme rekabetine ve bu alanda öne geçme mücadelesine giriştiler.

Esasında ortaçağ kentleri de yakın çağ kentleri de hem pazar yeri-üretim-tüketim alanı, hem de sanayi kapitalizmi için kaynaklık etmiş mekânlardır. Ticaret ve alışveriş merkezleri olan şehirler idare ve politika merkezleri idi (Weber; 2000, 77–87, Priene, 1982). 20.yüzyıl’da ise, ulus-devlet ve modernleşme kentleri ikincilleştirmesine rağmen, bu post modern dönemde kentler yeniden kurucu/belirleyici olmakta, üretimin ve tüketimin merkezleri olmaktadır. Yerel güçler hem kendi yerel sınırlarını aşmakta hem de ulusal sınırları zorlamaktadırlar.

Bunun yanında 1980 sonrası yeni dönemde yerel yönetimlerin sosyal politika uygulamada avantajları gündeme getirilmeye başlandı. Özellikle yerel boyutu da bulunan yoksulluğa karşı esnek, yerele ve araziye göre politika üretmede yerel yönetimlerin başarı şansından bahsedildi. Ayrıca merkezi yönetimin artan bürokrasisine karşı esnek yapı ve misyonu gösterebilecek olan yerel yönetimlerin başarısı övüldü. Gerçekten yerelciliğin vurgulandığı yeni dönemde yoksulluğa karşı merkezden belirlenen politika ve uygulama ilkelerine karşı yerel yönetimlerin sahaya uyarlama ve uygulama avantajları kanıtlandı.

A. KÜRESEL KENTLER VE YOKSULLUĞUN YOĞUNLAŞTIĞI MEKÂN: KENTSEL MEKÂN

Mekânı, Ocak'ın da belirttiği gibi, yansımacı ve oluşumcu bir şekilde ele almak,³⁴ bir yandan politik, ekonomik, sosyal, kültürel koşulların yansımaları olarak bakmak, diğer taraftan bu faktörlerin yardımı ile yeniden şekillenen bir yer olarak görmek gerekmektedir.³⁵ Bu oluşumun da merkezinde kentsel alanlar vardır. Özellikle göçle yeniden kurulan mekân, devingen, sürekli yenilenen/değişen aynı zamanda heterojen, katmanlı ve parçalanmış olmaktadır (Ayata; 2003, 37). 1980 sonrasında büyük oranda postmodernizmin kentleri ortaya çıkarmıştır.³⁶

Yirminci yüzyıl tarihi kentleşme tarihi olarak da görülebilir (Gilbert ve Gugler; 1989). Kentleşmenin daha hızla gelişeceği³⁷ ve yakın gelecekte dünyanın büyük çoğunluğunun kentlerde yaşayacağını kestirmek güç olmasa gerek. Bunun için de kent mekânlarına, kent yönetimlerine ve kent sorunlarına dönük çözüm önerileri daha fazla öncelenmekte ve merkeze alınmaktadır. Kentlere ve yönetimlerine ulusal ekonominin taşıyıcı misyonları yanında uluslararası bağlantıları ve özerkliğe sahip olmaları dolayısıyla da artan bir vurgu vardır. Yoksulların yoğunlaştığı mekân da kent mekânı olmaktadır. Özellikle yoksulluğun bazı kesimleri ve bölgeleri etkilemesi dolayısıyla “yoksulluğun Afrikalaşması”, “yoksulluğun kadınlaşması”, “yoksulluğun kentleşmesi” gibi yeni tanımlar ortaya atılırken (UNDP; 2007, 1) aslında “dünyanın yoksullaşması” tehlikesi vardır. Kaynaklar belli ellerde kutuplaşarak toplanmaya devam ederse bu olumsuz sonuçlar

³⁴ Ocak (2002, 96) mekânla örtüşen dört tür yoksul mekânından bahseder. Kentte; gecekondulu yoksulu, apartmanın alt katındaki yoksul, çöküntü alanları yoksulu, apartmanlar arasında kalmış yoksul evleri.

³⁵ Harvey'de (2003a) mekânı, sermaye birikimi ve sınıf ilişkilerinin yeniden üretim yeri olarak görür. Mekânı yönlendiren güç, mekânı ve gücü yeniden üreterek ilişkiyi sürdürür. Ayrıca kapitalist sürecin doğrudan müdahalesi ile şekillenen kentsel mekân, çatışma ve çelişki mekânıdır. Kent aktörleri de çoğu zaman kapitalist sürecin yeniden üreticileri ve bu sürecin lehine karar verenler ve uygulayıcılar olarak karşımıza çıkmaktadır.

³⁶ Modernizm; pozitivist, teknokratik, rasyonel planlama, bilginin ve üretiminin standart edildiği bir süreci ifade ederken, postmodernizm; genel geçerliliği reddeden, çoğulcu ve parçacıdır. Farklılığın ve çeşitliliğin mekânıdır. Postmodernizmin aynı zamanda eşitlik mitini eleştirmiştir. Coğrafyaya içinde farklı yapılar-mekânlar üretilmektedir. (Bkz. Işık; 1995, 100–101. Aslanoğlu; 1995, 1996).

³⁷ Bu konuda, Soja'nın çalışması yol gösterici olabilir. Gelecekte kentlerin nasıl olacağı ve hangi yöne doğru evrileceği belirtilmiştir. Soja, (2002; 291–293) geleceğin kentleri şu şekilde betimlemiştir.

1-Flexite (esneklik şehri)

2-Kozmopolis (evrensel kent sermayenin emeğin, kültürün küreselleşmesi ve yeni küresel kent sıradiziminin oluşması) Glokalizasyon

3-Ekzopolis (dışkent) kıyı kentlerin dış kentlerin gelişmesi

4-Metropolariteler (büyük kent kutuplaşması) yeni kutuplaşma ve eşitsizliğin oluşması. Uçurumların genişlemesi ve yeni kutuplaşmalar, dezavantajlılar ve alt sınıflar

5-Hapishane toplumu kale kentler, gözetim teknolojisi, polis gücü

kaçınılmaz olarak daha da kötüleşecektir. Mekânsal farklılaşma ve kutuplaşma da en çok küresel kentlerde görülmektedir. Sanayinin merkezden çevreye yayılması ile orta sınıf erirken, alt-gelir grupları ile yüksek gelir grupları arasında kutuplaşma artmıştır (Sassen; 1988, 144). Harvey’e göre (2002a, 160–161), “Mekânsal farklılaşma, kapitalist toplumdaki ilişkilerin yeniden üretimi çerçevesinde açıklanmalıdır. Mekânsal farklılaşma kendiliğinden doğan bir süreç değil kapitalist üretim süreçlerinden de bağımsız değildir”.

Kent mekânı, yerel girişimciler, müteahhitler, arsa yap-satıcılar, spekülâtörler için değişim değeri ile ön plana çıkmaktadır. Kent bu kesim için yatırım yapma, kâr kazanma, kârlılıklarını arttırma hedefleri ile vardır. Aynı zamanda iktidar ilişkilerini de bu amaçlar için kurmak ve sürdürmek istemektedirler. Toplumun büyük çoğunluğunu oluşturan kesimi içinse kullanım değeri (Şengül; 2001, 34) vardır. Bu kesim günlük yaşamlarını devam ettirmek amacı gütmektedir. Kapitalist yapı kent işletmecileri lehine ilişkiyi kurar ve devamlılık arz etmesi için çabalar. Doğası gereği ikili yapıyı kent mekânında da sürdürmek ister. Örgütlü, deneyimli ve güç sahibi olan kent girişimcileri kent mekânını da kendi menfaatleri ve çıkarları düzleminde yeniden üretirler. Kent mekânı bu anlamında alınıp satılan meta ilişkilerine indirgenir. Bu “piyasa kenti”, toplumsal refah uygulamalarını ikinci plana itmektedir. Bunun karşısında kenti kullanım değeri ile öne çıkaran anlayışla, yaşamsal anlamını önceleyen ve günlük yaşamı devam ettirme mekânı olarak gören anlayışın mücadelesine de tanık olmaktadır. Bu iki anlayış ve algılayışın kentsel mekâna dönük farklı planları, projeleri ve uygulamaları gerçekleştireceği açıktır (Lefebvre; 1991 Aktaran Şengül; 2001, 171).

Gelir adaletsizliğinin en çetin ve keskin görüldüğü kentler, büyük kentler olmaktadır. Bu kentlerin son birkaç yıllık gelir dağılımına baktığımız zaman gelir uçurumlarının çok büyük olduğu görülür. Söz konusu çelişkinin küreselleşme süreci ile daha belirgin hale geldiğini görmekteyiz (Sönmez; 1996). Kentsel mekânların içine düştükleri eşitsizlikler daha fazla artış göstermiştir. Hiç şüphesiz dünyanın artık eskisinden daha fazla adalet-eşitlik vurgusu yapmasına rağmen bu ilkelerden tarihte görülmediği kadar uzaklaşmaktadır. Dünya kimsenin inkâr edemediği şekilde eşitlikçi bir köy değildir (Hannerz; 1998, 139). Mekân da bu çelişkiden üzerine düşen payı almakta, yeni değerlere göre şekillenmektedir. Kentler çelişik çıkarların ve menfaatlerin çatışma alanıdır. Her iktidar mücadelesinin de kökeninde bu ilişkileri sürdürme yatar ve kentsel mekânda verilen

mücadele de bu anlamda iktidar mücadelesidir. Özellikle kentsel mekânlar güç iktidar kullanımının mücadele alanıdır. Kent aktörlerinin verdikleri kararlar ve kentsel uygulamaların toplumun hangi kesiminin menfaatine ve çıkarına olduğu, hangi toplumsal kesimin bu kararlardan olumsuz etkilendiğini ortaya koymak, kent aktörlerinin kaynakları nasıl dağıttıklarını, kentsel aktörlerin hangi sınıfın çıkarına hizmet ettiklerini belirtir. Bu anlamda kent ve kentsel yapılar ideolojik ayrımları yansıtır (Castells'ten Aktaran Keleş; 2000, 115).

Kapsam ve alan olarak tüm dünya coğrafyasında görülen evrensel sorun olan yoksulluk, dünyanın en zengin bölgelerinde, kentlerinde artan oranda kendi gerçekliğini kabul ettirmektedir. Küresel sermaye akışlarının mekân edindiği küresel kentsel merkezlerde evsizler ve mülksüzler yanında sosyal güvenlikle yoksun, temel ihtiyaçlarını karşılamayan mutlak yoksulluk içerisinde birçok insan vardır. Zenginliğin mekânı kentler, yoksulların da yoğunlaştığı mekân özelliklerini yansıtmaktadır. Aynı şekilde zengin kesimlerin daha fazla olduğu, toplumun ortalama refah seviyesinin yüksek olduğu bu merkezlerde çok fazla mutlak yoksulluk içerisinde insan bulunmaktadır. Bundan dolayı dünya üzerindeki toplum, devlet veya ulus-üstü hiçbir güç yoksulluk sorununu görmezlikten gelemmez.

B. KENTSEL HİZMETLERDE YENİDEN DAĞITIM MEKANİZMASI VE YEREL YÖNETİMLER

Kentin tarih içinde sosyal, siyasi, ekonomik gelişmesi için çok önemli bir güç olduğu kuşkusuzdur (Holton; 1999, 25). Durkheim, kentleri ilerlemenin rakipsiz evleri olarak görür. Simmel büyük kentlerin yapıları, büyüklükleri ve iş bölümleri ile birlikte diğer şehirlerle kendisi arasında derin çelişki yarattığını belirtmiştir. Smith, kentsel merkezleri feodal beylerin esaretinden kurtuluş olarak görür. Pazar alanı, pazar ekonomisinin taşıyıcısı ve ticaret alanı olarak kent, zenginliğin artışı, ticaret toplumlarının artışını ifade eder. Wirth, kenti görece olarak geniş, yoğun nüfuslu ve toplumsal bakımdan heterojen bireylerin oluşturduğu, bireycilik gibi değerler üzerinde kurulmuş bir yaşam biçimini yansıtan yerleşme yeri olarak görür. Braudel de, bütün kentlerin kimi ortak özellikleri olduğunu, bu özellikleri bir dönemden diğer döneme az çok sürdürdüklerini ifade etmiştir. Marx, feodal üretim biçiminin ortadan kalkmasını ve kapitalizme geçişi, bir

özneye yani kente bağlayarak, kentin ortaçağ sistemini kırdığını belirtmiştir (Aktaran, Holton; 1999). Kent bu yönü ile günümüzde de rantları üreten ve dağıtan yeniden dağıtıcı politikalara sahiptir.

1. Çeşitlenen Kentsel Hizmetler ve Yerel Yönetimler

İnsanların ihtiyaçları refah artışına paralel olarak ve çağın gereksinimlerine uygun olarak artış göstermekte, bunun için de kitleler artan refahtan pay almak istemekte, daha fazla eğitim, sağlık, sosyal haklar ve sosyal güvenlik talep etmektedir. Artan ihtiyaçlara uygun olarak ihtiyaçların karşılanmasında yerel yönetimlere olan talep de artmakta, yerel hizmetlerin bu süreçte, içeriği ve alanı genişlemektedir. Kentleşme sürecinin de yerel yönetimlerin sorumluluklarını ve görev alanlarını geliştirdiği söylenebilir.

Merkezi yönetim yetkilerini devrederken yerel yönetimlerin sorumluluk alanı genişlemekte, seçilmiş temsilcilerin öznesi olan halkın, bu birimlere olan talebi çeşitlilik içinde ortaya çıkmaktadır. Merkezi yönetimlerin birçok uygulamaları ve refah devleti tanımlaması içerisine giren birçok hizmet artık yerel yönetimlerce yürütülmektedir. Yerel yönetim birimleri yalnız klasik anlamda yerel hizmetleri sunan birimler olmanın ötesinde anlam kazanmışlardır. Bu hizmetleri uygulayan temel birimler olma özelliklerini sürdürmenin yanında, sosyal yardım ve sosyal hizmetleri de artan oranda yerel birimler sağlamaktadır.

Üretim ve tüketimin toplumsallaşması, ortak hizmetlerin gündelik hayatımızda önemli roller üstlenmesiyle kentsel sorunlar artan oranda siyaset sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır. Kentsel sorunlar giderek sanayileşmiş kapitalist toplumlardaki siyasi tartışmaların merkezinde yer almaktadır.

2. Sosyal Adalet ve Denkleştirici Uygulamalarda Yerel Yönetimler

Kapitalist sürecin mekânsal çelişkileri derinleştirdiği, esasında kapitalizmin mekânı, kendi kârlılık amacına hizmet edecek şekliyle yeniden ve sürekli ürettiği daha önceden belirtilmişti. Bunun sonucu olarak kentlerde bir yandan prestij mekânları, diğer yandan ise çöküntü mekânlarının üretildiği sürece tanık olmaktadır. Belediye yöneticileri uyguladıkları politikalarla ya kentsel çelişkiyi arttırmakta ya da toplumsal adalet

hedeflerine uygun olarak yeniden dağıtımı gerçekleştirmektedirler.

Yeniden dağıtım politikalarından önce kent yöneticilerinin yapmaları gereken faaliyet, kentsel eşitsizliğe yol açabilecek politika ve uygulamaların önüne set çekmek, oluş(turul)muş toplumsal çelişkiyi azaltma amaçlı yeniden dağıtım araçlarını aktif hale getirmektir. Tüm bunlar, sosyal adalete ve sosyal denkleştirmeye hizmet edecektir.

Yönetimlerin işlevlerini de piyasa kapitalizminin işlevlerine uygun olarak düzenlemek yerine, toplumsal tabana dayanarak ve sosyal adalete hizmet edecek şekilde düzenlemeleri gerekmektedir. Yönetimlerin, bunu yoksul kesimi gerçek anlamda mülk sahibi yapacak, yaşam kaygılarını ortadan kaldıracak ve toplumsal olarak dengeli dağılıma hizmet edecek şekilde yapması gerekmektedir. Aksi takdirde uygulamalar yoksulluğa neden olacak, bunun sonucunda ise sorun sürekli yeniden yaratılacak ve bu kısır döngü devam edecektir.

Kamu yönetimde ağırlığı artan yerel yönetimlerin bu kaynakları nasıl ve nereye dağıtacakları eşitlik, adalet, bölüşüm, denkleştirme ilkeleri ile belirlenir. Kaynakların varlıklı kesimlerden yoksul ve muhtaç olan kesime doğru yeniden dağıtımda yerel yönetimlerin kararları geçmiş yıllara göre çok daha fazla belirleyici olmaktadır.

3. Yeniden Sosyal Refah Uygulamaları: Aktif Politikalar ve Sosyal Sermayeyi Geliştirmede Yerel Yönetimler

Merkezi hükümetin geçmişte yaptığı birçok hizmeti ve görevi artık yerel yönetimler yerine getirmektedir. Tarihsel olarak piyasa toplumlarında dağıtıcı adaleti sağlayan merkezi hükümetler bu alandaki görevlerinin ve faaliyetlerinin bir kısmını yerel yönetimlere devretmektedirler.

İkinci Dünya Savaşından sonra kamu yönetimleri öncülüğünde sermaye birikiminin olduğu kentler ön plana çıkarken, sermaye birikimini kısa sürede tamamlamış Batı kentleri kendi yerel aktif gücünün öncülüğünü yapmıştır. Oysa Türkiye gibi ülkeler uzun süre bunu başaramamıştır. Kentlerin geleneksel rollerinin aksine aktif olarak girişimci ve kalkınmacı rol alması yeni tanık olunan bir durumdur. Yerel ekonomik kalkınmada, sınırları iyi tanımlanmış bir alanda mevcut kaynakların yönetilmesi, yeni

imkânların yaratılması, yeni iş imkânlarının sağlanması, ekonomik canlanma, rekabetin artırılması gibi alanlarda yerel yönetimler daha aktif olmaktadır.

Vasıflı işgücüne olan ihtiyaç arttıkça, belediyeler insan gücüne dönük yatırımlara hız vermekte, yerel nüfusun istihdam sorununa çözüm olarak iş piyasasının talep ettiği vasıflı, eğitilmiş iş gücüne olana talebi karşılamak amacıyla bu birimler, iş piyasasında aktif katılımcı olmaktadır. Bunu yaparken özellikle kendi yerellerindeki işveren kesimle işbirliği yaparak güçlü bağlar kurmaya çalışmaktadır. Aktif, kalkınmacı ve paylaşımcı politikaları uygulamada yerel yönetimlerin rolleri daha da artmaktadır (Tekeli; 2004, 78).

III. KÜRESELLEŞME VE YENİ YOKSULLUK POLİTİKALARI ARAYIŞLARINDA İŞBİRLİĞİNİN ZORUNLULUĞU: YEREL YÖNETİŞİM

İktidar ve güç kullanımı tartışmaları eski zamanlardan günümüze kadar sosyal, ekonomik ve siyasal yaşamın merkezinde olmuştur. İnsanların birbirleri üzerinde en önemli tesirlerinin güç/kuvvetle mümkün olduğunu belirten Tocqueville, bunun insanları tehdit eden bir Leviathan olmaması için eşitliği, bireysel hakları, anayasal hakları öngörmektedir (Tocqueville; 1962, 2 ve Dinçkol; 2004, 155). Demokrasi içinde iktidarın tek bir merkezde toplanmasını zararlı bulan Tocqueville, merkezi iktidarın gücünü azaltacak bireylerin gruplar halinde siyasal iktidara katılmasını ve onu denetlemesini zorunlu görür. Demokrasinin de temel amacının fırsatlar eşitliğini sağlamak olduğunu belirtmektedir (Aktaran, Dinçkol; 2004, 160–162). Gücün paylaşımı hem tiranlığı engelleyecek hem de özgürlüğü ve eşitliği sağlayacaktır. Bu paylaşımın yerel yönetimlerle daha kolay ve eşitlikçi olacağı yerel yönetim ilkesini savunanlar tarafından belirtilmiştir. Güç ve iktidar paylaşım alanı da alınan kararlara ve bu kararların sonuçlarına tüm toplum kesimini ortak etme ile mümkün olacaktır. Yoksullar genel olarak bu güç ve iktidara ortak olma sürecinden uzakta kalmaktadır. Gerçekte iktidara en uzak ve güce en az katılımın yoksul kesimde olması genel geçer bir durumu ifade etmektedir. Yine de yerel yönetimler yoksulları iktidara ortak etmede merkeze göre daha avantajlıdır.

Eski tarz yönetimde katı bir hiyerarşi yer alırken, yönetim kademelenmesi de piramit şeklindeydi. Post modern çağda ise yönetimler arasında bu katı hiyerarşi ve kademelenme terk edilmiş (Ek 4), daha çok “yönetimler arası ağlar” bunun yerini almıştır (Sennett; 2002, 22). Yerel yönetişim, kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları arasında

karşılıklı ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimi ifade etmekte kullanılmaktadır (Eryılmaz; 2002, 28). Yönetişim, çoklu aktörlerin çoklu ortamlarda karşılıklı ilişkilere girmeleri ve yönetim konusunda tüm kesimlerin katılımını ifade eder.

Yerel yönetimlere yüklenen güncel anlamların da etkili olduğu politika oluşturmada geçmişte olduğu gibi yalnız tek bir birimin kendi inisiyatifi ve yetkileri belirleyiciliğinde yürütülen yönetim anlayışı bugün itibari ile geçerliliğini yitirmiştir. Yeni yönetim anlayışı, çoklu aktörlerin çoklu ortamlarda, çoklu etkileşimlerini ifade etmektedir. Foster, devletin yeni sorumluluklarını yerine getirirken tek başına bunu başaramayacağını dolayısıyla başka bir takım birimlere gereksinim olduğunu belirterek, bununla kurumsal değişim stratejisinin hayata geçirildiğini hem yukardan aşağıya hem de aşağıdan yukarıya doğru faaliyetlerin birleşimi olarak yönetişime³⁸ gereksinim olduğunu ifade eder (Aktaran, Jessop; 2005, 391). Devlet, eşitler arasında birinciliğe sahip olmasına rağmen yine de eşitler arasında bir ilişkiye doğru bir eğilim olduğu gözlenmektedir. Jessop (2005, 394), devletin “merkez-yerel” karar alma ve uygulama gücündeki kaybına rağmen, güç ve kaynakları harekete geçirerek yönlendirme üstünlüğü ve avantajına sahip olduğunu bildirir.

Ağ toplumunun varlığına uygun olarak yönetimler arası ilişkilerde ağsal örgütlenme kabul görmeye başlamıştır. Yoksulluk politikalarında da ağsal örgütlenme kendini göstererek yerel yönetimlere bu alanda inisiyatif verilmekte, bu birimler yoksulluk politikalarında önemli bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetime katılmada yeni bir alternatif olarak önerilen yerel yönetişim (Ek 5), vatandaşların katılımının artırılması, temsil dışındaki grupları yönetime dâhil etme tekniği olarak da kullanılmaktadır. Yönetişim, siyasal sistemin idaresinde hükümet ile toplum arasında karşılıklı etkileşim, ortak çalışma, karar almada paydaş olma koşullarına dayanır (IULA; 2002, 12).

Yerel yönetimlerin klasik işlevleri ile yöneticilerin aktif, toplumsal katılımın az ve yetersiz olduğu yönetim anlayışından, paydaşların ortak katılımı ve işbirliğini ifade eden yerel yönetişime geçişle birlikte sinerji, verimlilik ve iyi yönetimin sağlanacağı ifade

³⁸ Göymen, Yönetişimin: 1980’li yıllarda ağırlıklı olarak Dünya Bankası kökenli bir kavram olarak ortaya çıktığını belirtir. Dünya Bankası ve uluslararası kuruluşların geliştirmekte olan ülkelere sağladıkları hizmet ve oluşturdıkları kaynakların geri dönmemesini bu ülkelerin kötü yönetilmesine bağlamaktaydılar. Özellikle kavramı savunanlar Dünya Bankası ve başka uluslararası kuruluşlar bir ölçüde “bu ülkelerin yönetimini nasıl iyileştirebiliriz? Kaynakların kötü ve verimsiz kullanılmasını, çarçur edilmesini ve yolsuzluklara konu edilmesini nasıl önleyebiliriz? ne gibi önlemler almalıyız ki bu kaynaklar iyi yönetilsin?” düşüncesinden ve endişesinden hareketle bu kavramın ortaya atıldığını iddia etmektedir. İlginçtir; kavram Dünya Bankası merkezli olması sebebiyle, yeni bir kapitalizm ve emperyalizmin temel kavramlarından biri olarak görme eğiliminden dolayı kavrama şüphe ile bakılmaktadır (Göymen; 2004b).

edilmektedir (Göymen; 2004a, 51 ve Kalaycıoğlu; 2004, 86). Göymen yerel yönetişimin birçok noktada klasik anlamıyla yerel yönetim anlayışından farklılık arz ettiğini belirtir. Yönetişimin sağladığı sinerji ile yoksulluk azaltılabilir, yönetim yoksulluk mücadelesindeki tüm süreçlere yoksul kesimi, yerel yöneticileri, STK'ları ve özel sektör güçlerini dâhil etmekle sağlanabilir. Özellikle politik süreçten etkilenen kesimi yönetim kararlarına dâhil etmek gerekmektedir. Yoksul kesimin taleplerine “sosyal taleplere” duyarlı olmak, “sosyal kontrolü” sağlayarak hem süreçlere hem de sonuçlara bu kesimin katılımlarını sağlamak yoksullukla mücadeleyi kolaylaştıracaktır. Aksi takdirde yoksul kesim kendi aleyhlerine gelişen süreci engelleyememiş olur. Yoksulluğu engellemek ve refah uygulamalarını arttırmak “yerel sosyal yönetim”le mümkün olabilir. Bunun için de yönetişimin en önemli alanı olan yerel yönetimlerde merkezin temsilcisi kurumları, yerel yönetimleri, sivil toplumu ve yerel halkı yönetime ortak etmek yoksulluk paylaşımını sağlayarak mücadeleyi kolaylaştırabilecektir.

Liberal anlayışın her kavramın içeriğini boşaltarak süslü gösterme tuzağına düşmeden, yönetişimi yalnızca etkin ve güçlü kesimin gücünü arttırmada meşruiyet sağlayıcı şekilde yürütülmesine ve uygulanmasına da müsaade etmeden gerçek bir şekilde toplumun tüm aktör ve kesimlerini aktif birer özne haline getirmek yönetim mantığına uygun olacaktır. Yönetişim, özellikle yönetimin kararlarından hayati derecede etkilenen yoksul kesimi hem kararlara ortak etmekle hem de uygulamaların içine dâhil etmekle mümkün olur. Yönetişim, toplumsal farklılık ve çeşitliliklerin tamamını bu sürecin içine sokmakla mümkündür. Aksi takdirde yönetişim, ancak ekonomik-sosyal üst kesimin meşruiyetini sağlayıcı bir unsur olmaktan öteye gidemeyecektir.

Yetki yönünden ve mali yönden güçsüz yerel yönetimlerin yoksulluk mücadelesi başarıya ulaşamaz. Bunun için yerel yönetim birimlerini yoksullukla mücadele için güçlendirmek ve teşvik etmek gerekmektedir. Yerel yönetimlerin yoksullukla mücadelesi için, küresel, ulusal ve diğer yerel güçlerle işbirliğine gitmesi yoksullukla mücadeleyi kolaylaştıracaktır. Yerel yönetimler, yerel halkın sosyal sermayelerini ortaya çıkarmada, yerel kaynakları harekete geçirmede, ortak katılımı ve halk katılımını sağlamada, gönüllü kuruluşların ve STK'ların yardımından yararlanma konusunda diğer birimlere göre avantajlara sahiptir.

Yerel yönetim, sorunları ve çözüm alternatiflerini tek merkezden, merkezi idarenin belirleyiciliği altında ve yoksulların sorunlarının kendilerinin dışındaki kişi veya kurumlarca belirlenmesi risklerine karşı set oluşturabilme potansiyelini içerisinde barındırmaktadır. Yani iyi yönetim, yoksul kesimin kendi sorunlarını ve çözüm önerilerini kendilerinin ortaya koyması ve yerel bağlamda yerel aktörlerin buna göre müdahale etme fırsatını oluşturur. Yerel yönetim aynı zamanda yoksulların hem örgütlenip ortak bir güç oluşturma, hem de yönetimi paylaşma potansiyelini de içerisinde barındırmaktadır. Yoksulları yönetimin nesnesi yapan onları yalnız oy kullanma eylemine indiren bir anlayıştan, politikaların öznesine çıkarma yani yalnız katılımcı değil aynı zamanda ortak olan ve inisiyatif sahibi yapan bir anlayışa geçme imkânını yönetim sağlayabilir. Yerel yönetimlerin sisteme sivil toplumu dâhil etmeleri ve bu birliklere önderlik yapmaları daha kolaydır.

Kentler, kendi bölge ve ulusal sınırlarını aşip yoksulluğu azaltmak için küresel ve bölgesel güçlerle işbirliği yapmaktadır. UNDP, kent yönetimlerine yoksulluğa karşı ortak mücadele yapmayı önermektedir. WACAP, yoksulluğa karşı dünya şehirleri ortaklığı ile kentler arasında işbirliğini hedeflemektedir. Burada yoksulluğa karşı belediye dayanışmaları, yoksulluğa karşı hassasiyeti artırma ve toplulukları ve birimleri harekete geçirme hedefiyle ilişkileri geliştirme amaçlanmaktadır. UNDP, yoksullukla mücadelede belediyeleri temel birim kabul etmektedir. (WACAP; 2005) Belediyelerin vatandaşa en yakın birimler olmaları nedeniyle yoksulluk sorununa karşı yerel ve yerel dışı güçleri, kurumları, kuruluşları iyi bir temsil ilişkisi ile yerel yönetimler harekete geçirebilir.

Kamuoyunu yakından ilgilendiren konularda, toplumsal, ekonomik ve siyasal olaylarda ve uygulamalarda hükümetin iktidar kullanımı bu etkileşimin odağında yer alır. Yurttaşların katılarak aldığı kararı uygulama ve o karara uyma da kolay olacaktır (IULA; 2002, 14–19). Yönetimi paylaşan kurumlar görece olarak homojen ve tek tip değil çok karmaşık, çok boyutlu olmuştur. Artık ulus-devletin kendi sınırlarında tek ve mutlak egemen güç olma vasfının zayıflamasına denk olarak yeni ulusal bölgesel ve küresel aktörler işin içine girmekte, aktif olarak ulus-devletin egemen yönetimi paylaşılmaktadır.

Yerel yönetişimin yerel yönetimlerin ruhuna, kuruluş felsefesine ve amacına daha uygun olmakla beraber her zaman ilkesel temelde ortaya konulduğu gibi işlemediği açıktır.

Katılımcı bir metot olarak tasarlanmasına rağmen-özellikle vatandaşın katılımını sağlayacağını öngörülmesi- örgütlü katılımı öne çıkarmaktadır. Oysa toplum kesimleri için tam bir örgütlülük söz konusu değildir. 1980 sonrasında özellikle emek kesiminin sendika hareketlerinin zayıflaması ile çiftçilerin, işçilerin, marjinal kesimin eskiye göre daha az örgütlü oldukları gerçeği göz ardı edilmemelidir. Yönetişim, bu kesimi katılımcı sistemin içine sokmakta başarısız kalmaktadır. Yerel katılımı sağlayacağı, vatandaşa yakın oldukları iddiasında olan yerel yönetimler için bu büyük bir eksiklik ve zafiyettir. Küresel iktidarın ulusal siyaset arenasından kaçtığı (Çabuklu; 2004, 90) günümüz dünyasında örgütsüz olan kesimi yönetime dâhil etmek daha da zorlaşmaktadır.

IV. İKİNCİ BÖLÜM: SONUÇ

Bu bölümde küreselleşmenin emek, sermaye piyasalarında, ulus-devletin niteliğinde ve yoksulluk politikalarındaki değişim ve dönüşüme olan etkisi incelenerek yeni yoksulluk üzerinde duruldu. 1980’li yıllar, devlet alanının daraltılması gereğinin çok güçlü ifade edilerek, neo-liberal politikaların uygulanmaya başladığı yıllar olmuştur. Sermaye, kendi lehinde olan hususlarda ulus-devlet avantajlarından yararlanıp devlet gücünü kullanmaktan vazgeçmezken, aleyhine işleyen bir durum söz konusu olduğunda ulus-devletin sınırlarını aşındırmakta, ulus-devlete kendisi için cazip ve kârlı politikalar konusunda baskı yapmaktadır. Bu durum sermaye kesimini daha güçlü kılmakta, güçlenen sermaye, kendisi için sınırlandırıcı olan tüm güçleri aşındırmakta ve etkisiz bırakmaktadır. Çalışma koşullarının zorlaşması, ücretlerin düşme eğiliminin sürekli hale gelmesi ve çalışma süresinin parçalı/dağınık olması ile “sürekli gelir” tarihe karışma eğilimi göstermektedir. Özellikle büyük çoğunluğu vasıfsız-işsiz olan kesimler her zaman işsiz kalacakları korkusu ile yaşamaktadır. Büyük kitleler geçici ve niteliksiz işlerde çalışmakta üstelik her an bunları da kaybetme durumu ile karşı karşıya kalabilmektedir. Sermaye kesimin bu korkuyu da kullanarak, vasıfsız işçileri en ağır işlerde, örgütsüz ve az ücretle çalıştırmaktadırlar. Bu durumda, istihdama girse bile ücretlerin aşağı düşme baskısı ile kentte yalnızlaşan ve bireysel güvenlikten yoksun bireyler yeni yoksulluğun tuzağına düşmektedir.

Burada açık olan bir gerçek küreselleşmenin bir şekilde devletlerin anlamlarını ve fonksiyonlarını değiştirdiği veya dönüştürdüğüdür. Bu ister iradi olsun isterse zorunlu

olsun gözlenen değişimin ve dönüşümün ulus-devletleri de etkilediğidir. Bu değişim ve dönüşüm yoksul kesimlerin daha çok aleyhine işlemektedir. Zengin kesimler devlet imkânları ile daha fazla büyürken, yoksul kesime dönük uygulamalar büyük sorun olarak tanımlanmakta ve görülmektedir.

Harvey (2003a, 179) 1973 sonrasında şirketlerin kâr marjlarının artmasına rağmen, istihdam ettikleri işgücünün artmadığını, çoğu zaman da azaldığını ifade etmektedir. Hatta bazen teknoloji ve gelişen otomasyon emek yoğun işleri değil sermaye yoğun işleri arttırdığı için iş gücü kaybına neden olmaktadır. Vasıflı işgücü de dâhil olmak üzere özellikle vasıfsız işgücü daha fazla oranda işgücü dışına itilmekte, “vitrin seyreden” kesim daha fazla artmakta ve ekonomik büyümeden daha fazla bu kesim büyümektedir. Rekabete dayalı, bireyci iş piyasasında sürekli kaybedenlerin ve kazananların olduğu açıktır. Kazanma ve kaybetme birçok zaman birbirlerinin yerine ikame edilmektedir. Artan yarı-zamanlı işgücü piyasasına uygun olarak, her zaman belirsizlik ve risk bulunmakta, kazanan=kaybeden süreci sürekli yeniden üretilmektedir. Bu da yarışçı, bireyci ve güvensiz bir ortamı yaratmaktadır. Asıl sorun kazanan kaybeden ayrımı değil tarihte ilk defa kazananlarla kaybedenler arasında uçurumun ve makasın görülmemiş derecede açılmış olmasıdır. Giddens’in belirttiği gibi (2001, 317), aslında liberalizm hep kazananlar ve kaybedenler ayrımına dayanmakta ve meşruiyetini bundan sağlamaktadır. Söylemde ise, uzun vadede herkesin kazanacağını aşılayarak umut tacirliği yapmaktadır. Benzer şekilde Bauman’ın da (2000, 163) ifade ettiği gibi, liberalizmin ütöpik bir ideal olduğuna, hiçbir zaman vaat ettiği sonucu getiremediğine son 300 yıllık tarih şahitlik etmektedir. Yoksullara herhangi bir yardımda bulunmayı ret eden anlayış bireylere “vaatten başkasını” vaat etmemektedir. Bireylerin tek tek refahının toplumsal refah anlamına geleceğini belirterek bireysel refahı hedefler. Bu tam anlamıyla totalitarizm ve büyük bir genelleştirmedir. Ayrıca bu liberalizmin totalci ütopyasıdır. Toplum her ne kadar bireylerin toplamından oluşsa da bireyler ve onların oluşturdıkları birlikler çok farklı, değişken ve dinamik bir yapıyı ifade eder. Oysa ne piyasa dengede olmuş ne de liberalizmin vaat ettiği zenginlik gerçekleşmiştir.

Yerel yönetimlere olan vurgunun artmasında küreselleşme, ulus-devletin özellikle merkezi yönetimlerin güç kaybı, yönetime katılım ve paydaş anlayışının gelişiminin büyük katkısı vardır. Küreselleşme ile dünyanın küçüldüğü algısı oluşmaya başlamış,

yönetimlerde de “ölçeğin görecelileştiği” ve “küçük güzeldir”le daha alt birimlere dönük yetki devri gerçekleştirmiştir. Hantal, aşırı büyük ve katılımı engellediği için eleştirilen merkezi hükümetler bunun sonucunda kısmen gözden düşmüş, buna karşı yerel yönetimlerin gücü 1980 sonrasında sürekli artmıştır. Jessop (2005, 306) ulusal ekonomilerin uzun zamandır bazı önemli kentlerin çevrelerinde örgütlendiğini, buna yol açan faktörlerin de kentlerin ekonomik güçleri olduğunu belirtir. Bu da yerel yönetimlerin güçlenmesi ve kentlerin inisiyatif sahibi olmaya başlaması anlamına gelmektedir. Kentler aynı zamanda toplumsal çelişkilerin, ayrımların ve farklılıkların da mekânıdır. Kentsel çelişki kapitalizmin gücü oranında artmaktadır. Kentler hem en seçkinlerin hem de en yoksulların mekânı ve çekim merkezi olmaktadır. Gelişmekte olan kentlerin merkezlerinde ve çevrelerinde kitlesel yoksulluk yaşanmaktadır. Buna karşın nüfusun küçük bir kesimi kendisine korunaklı, güvenli alanları seçmekte yoksul-varsıl mekânları kesin çizgilerle ayırmaktadır. Bu da bir taraftan kentte prestijli mekânları üretirken, diğer taraftan çöküntü bölgeleri oluşturmakta, kentlerde mekân ayrımı kalıcılışmakta aynı zamanda katılaşmaktadır. Küreselleşme sürecinde mekânlar arası geçirgenlik imkânı zorlaşmaktadır. Çöküntü bölgeleri ile prestijli mekânlar arasındaki uçurum devamlılık arz etmekte ve aralarındaki sınırlar katılaşmaktadır.

Refah dağıtmada yerel yönetimler, mali yapılarının ve görevlerinin artmasına denk olarak çok önemli bir kurum olarak ortaya çıktı. Büyük kaynaklara hükmeden, görev ve yetki açısından da önemli gücü elinde bulunduran yerel yönetimlerin kentsel uygulamaları yerel halk için belirleyici olmaya başlamıştır. Bu açıdan yerel yönetimlerin yeniden dağıtıcı rolleri, yerel halkın ekonomik ve sosyal yaşamları üzerinde önemli etkiye sahiptir. Sosyal denge ve denkleştirici adaleti sağlamada yerel yönetimler aktif ve belirleyici bir misyona sahip olduğu için küresel sürecin hâkim, kısıtlayıcı ve hegomonik yapısını dengeleyecek unsur olarak konumlanabilmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YENİ YOKSULLUK POLİTİKALARI

Türkiye’de sosyal uygulamalar konusunda (daha sonra ayrıntılandırılacağı gibi Akdeniz Havzası ülkeleri ile yakınlık göstermekte olup) refah devleti uygulamaları yerine, kısmi devlet uygulamaları yanında aile ve yardımlaşma temelli sosyal uygulamalar hâkimdir. Bu dayanışma ağları önemli oranda yoksulluğu azaltmış, hemşehri dayanışması ve dini gruplar gelir eşitsizliğine karşı yoksullar için savunma kanalları olmuştur (DPT; 2004, 55).

Kıray’ın da belirttiği gibi (1998, 164), Türkiye’de 1950’li yıllarda geniş ve büyük aile dayanışması, 1960’lı yıllardan sonra hemşehri ilişkileri etkili olmaya başladı. Ülkede geleneksel sosyal politika ile modern sosyal politika kurumlarının yoksullara dönük uygulamaları, çoğu zaman birlikte yer almış ve almaktadır. Devlet, bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak için vergi indirimi, yatırım teşviki ve krediler verdi. Bu dönemde kayırmacı devlet popüler ve merkezi konumunu sürdürdü (Göymen; 2003, 18). Buradaki devlet ifadesi ile kastedilen ve anlaşılan daha çok merkezi hükümetler olmuş kalkınmayı sağlamada devlet önemli görev ve sorumluluklar yüklenmiştir.

Geçmişten günümüze siyaset/ekonomi ilişkileri sürekli tartışılmış ve tartışılmaya devam etmektedir. Sosyal politikalar da benzer tartışmalardan payına düşeni almaktadır. Özellikle 1980 itibari ile sosyal devlet müdahalelerinin gözden düşmesi ile birlikte sosyal politikalar çok fazla tartışılmaya ve gündeme gelmeye başladı. Esasında Türkiye’de toplumun tümünü doğrudan etkileyen sosyal politikaların, kamuoyunda gereğince ve yeterince tartışıldığı söylenemez. Gelişmiş kapitalist ülkelerde ana gündem maddesi olan sosyal politikaların, Türkiye gibi sosyal politikaya daha fazla gereksinimin olduğu ülkelerde de gündemin ana konusu olması gereği çok açıktır. Oysa Türkiye’de adeta dünyadaki güncelliğinin tersine yoksulluk ve eşitsizlik görmezlikten gelinerek (DPT; 2004, 55), buna dönük çok fazla gündem oluşturulamamıştır.

Sosyal politika uygulamalarında en önemli kurum Türkiye’de devlet olmaya devam etmekte, gerek merkezi gerekse yerel kurumları ile devlet, sosyal politikada son derece önemli bir kurum niteliğini sürdürmektedir. Devletin sosyal politika

uygulamalarının niteliği zamana ve döneme göre değişiklik arz etse de temel birim olarak genelde sosyal politikada özelde yoksulluk politikalarında önemli kurum olmaya devam edeceği de görülmektedir. Toplumlar ve sosyal gruplar gittikçe bir arada yaşamak zorunda kalmakta aynı zamanda birlikte yaşamamanın zorunlu kıldığı ortak ekonomik, sosyal ve siyasal düzenlemelere de ihtiyaç duyulmaktadır. Bu sorumluluğu devlet daha fazla sivil toplumla paylaşmakta, bireyleri/sivil örgütleri aktif olarak bu sürece dâhil etmektedir.

Yoksulluk politikalarının hangilerinin yoksulluğu arttırdığının, hangilerinin azalttığının tartışıldığı kadar, yoksulluk politikalarının ne olduğu veya ne olması gerektiği de tartışma konusudur. Alınacak kamu hizmeti kararlarının kapsamı veya yapılacak hizmet üretiminin ölçeğini gözeterek merkezin mi, yerel yönetimin mi bu hizmeti üreteceğinin belirlenmesi zorunluluğu vardır. Bu bağlamda İngiltere’de ortaya çıkan “beledi sosyalizmle” paralellik arz eden ve Türkiye’de 1973 yılında gündeme gelen “üretici, girişimci, demokratik ve kaynak sağlayıcı belediye”, daha sonra 1994 sonrası sosyal belediyecilik deneyimini ortaya koymak, hem yerel yönetimlere ne tür işlevler yüklendiğini belirlemede, hem de son on yıldır Türkiye’de tekrar ivme kazanan sosyal belediyeciliği anlama açısından önemlidir. Üçüncü bölümde bundan dolayı sosyal politikaları belirlerken, Türkiye’de yeni yoksulluğa dönük olarak belediyelerin ne tür uygulamalar yaptığından hareketle, belediye ve yoksulluk politikaları incelenecektir.

I. TÜRKİYE’DE YOKSULLUK POLİTİKALARI

Hiçbir zaman gerçek anlamda sosyal devlet olamamış, kurumsal anlamda Türkiye’de yoksulluk politikaları merkezi yönetimler/yerel yönetimler, yerel cemaatler, STK’lar, aile arasında paylaşılmıştır. Merkezi yönetimlerin bu yoksulluk politikalarını tek başlarına sürdürecekleri şüpheli olup, idareler bu politikaları yalnız başlarına yürütebilecekleri kaynaklara da sahip değildirler.

Esping-Andersen (2006, 25), 1929 krizinden farklı olarak günümüz refah devletinin krizini, toplumsal risklerin değişen yeniden dağılımı ve yoğunluğu ile risklerin devlet, piyasa ve aile arasında nasıl paylaşılacağı sorununa çözüm bulunarak aşılacağını ortaya koyar. İşte burada yerel yönetimler, devlet uygulamaları içindeki payı ile sosyal politika uygulamalarına eskiye göre daha aktif ve belirleyici olarak katılmaktadır. Yerel yönetimler, kentsel yaşamın birçok alanında gerçek yetkili olmaları ile yoksullukta da öne

çıkan ve birçok politika aracına sahip kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Belediyeler artık yerel halka en yakın kurum olarak yerel talepleri karşılama konumuna gelmiştir. Yoksulların talep ettikleri bu politikalardan hangilerinin, nasıl ve ne kadarının karşılandığı örnekleri ile ortaya konulacaktır.

A. TÜRKİYE'DE MERKEZİ HÜKÜMETİN YOKSULLUK POLİTİKALARI

Türkiye'de refah politikaları uygulamalarında Batı ülkelerindeki tarihsel süreç takip edilememiştir. Geçmişten aldığımız tarihsel sürece ve mirasa kısaca bakmak, Türkiye'nin yaşadığı tarihsel gelişim ve dönüşümü tespit etmek, gelecekte sosyal politikaların nasıl bir yol takip edeceği hakkında fikir verecektir.

Osmanlı döneminde sosyal uygulamalar yerel-dini cemaatlerce yürütülmüştür. Sosyal yardım konusu bir gönüllü girişim olarak görülmüştür. Cumhuriyet, aldığı bu mirası çok fazla değiştirmeyerek devam ettirmiştir. Resmi makamların öncülüğünde ve önderliğinde kurulan sivil toplum kuruluşları, devlet kontrolünde faaliyet gösteren, bir kısmı devletten farklı miktarlarda mali destek alan ama faaliyetlerini kamu kaynaklarından finanse eden girişimler yoksulluğu azaltmada rol üstlenmiştir. Kızılay, Himaye-i Etfal³⁹ gibi kuruluşlar bunlara örnektir.

Anadolu'nun tamamı, savaşın da etkisiyle büyük bir yoksulluk içinde idi. Cumhuriyet'in kurucuları için yoksulluk, "köyündeki köylünün" yani nüfusun ezici çoğunluğunun durumuyla tanımlanır (Buğra; 2004, 19). Cumhuriyetin de miras aldığı

³⁹ "Cumhuriyet döneminin gönüllülük esasıyla yola çıkan, devlet politikasına yardımcı olmayı amaçlayan yardımlar kuruluş, işleyiş, hizmetler, örgüt yapısı ve yaşamıyla istikrarlı bir tablo çizmiştir" (Aktaran Buğra; 2004, Çavuşoğlu; 1997: 11). Bunlardan biri, Osmanlı döneminde, 1868'de Osmanlı Mecruhini Askeriye İane Cemiyeti olarak kurulan Kızılay. 1877'de Osmanlı Hilal-i Ahmer Cemiyeti'ne, 1923'te Türkiye Hilal-i Ahmer Cemiyeti'ne, 1935'te Türkiye Kızılay Cemiyeti'ne, nihayet 1947'de Türkiye Kızılay Derneği'ne dönüşmüş (Buğra; 2004, 9) 1921 yılında, Ankara'da *Hakimiyeti Milliye* gazetesinde toplanan 10 kişinin kendi aralarında topladıkları 20 lira sermaye ile Himaye-i Etfal Cemiyeti doğmuş. Daha önceleri de, 1908'de kurulan Kırklareli Himaye-i Etfal Cemiyeti, 1917'de İstanbul'da kurulan Himaye-i Etfal Cemiyeti gibi çocuklarla ilgilenen gönüllü kuruluşlar var, ama Ankara'da 1921'de kurulan ilk ulusal cemiyet oluyor. Kuruluş amacı belirtilirken, "şehit dul ve yetimlerine yardım işi devlete bırakılmamalı" (Buğra; 2004, 9) görüşü belirtilerek bu konuda devlete yardımcı olmak gerektiği şeklinde düşünce benimsendi. Dernek mensupları, geleneksel dinî yaklaşımlardan farklı modern bir yardım anlayışına sahip olduklarını, bu farkın da, her şeyden önce, "emek karşılığı yardım" fikrine dayandığını ifade ettiler. Dolayısıyla, derneğin en önemli faaliyetlerinden olan, yoksul kadınların çalıştırıldığı atölyeler, yoksul kadınlara ekonomik destek sağlamanın yanı sıra onların çalışarak topluma katılmalarını sağlamaya ve bugün "sosyal güçlendirme" amacına da hizmet etmeye çalıştılar (Buğra; 2004, 10). Birinci Dünya Savaşı'nın tam öncesinden 1924'e kadar geçen süre içinde Anadolu nüfusunun yüzde 25 azaldığı, tarım üretiminin de yarı yarıya düştüğü göz önüne alındığında, Kurtuluş Savaşı sırasında ve onu izleyen yıllarda Ankara'da yeni bir devlet kurma çabalarına katılanların karşılaştıkları sefalet manzaralarını tahmin etmek zor olmaz (Buğra; 2004, 19).

şekilde sosyal güvenlik, büyük oranda vakıf ve yerel ilişki ağları ile yürütülmekteydi. Geleneksel refah uygulamaları Osmanlı'da yerel yapıların görev alanına devredilmişti. Yine de büyük oranda geleneksel ilişkilerle toplumsal yaşamda yoksulluk sorunsuz bir şekilde yürütülmekteydi. Ama 20. yüzyılda gelişme gösteren Batılılaşma eskiye ait birçok ilişki ağını yıkıp yeniden ürettiği gibi Osmanlı'nın geleneksel sosyal güvenlik yapısını da alt üst etmiş yine de Cumhuriyet bir süre bu yapıyı sürdürmüştür

1. İmparatorluktan Ulus-Devlete Geçiş Süreci ve Devralınan Sosyal Dayanışma

Türkiye Cumhuriyeti diğer ulus-devletler gibi homojenliğe ve vatandaşların ekonomik, sosyal/siyasal eşitliğine vurgu yaparak, eşitlik temelli yurttaşlar yaratmayı hedefledi. Devlet bunun için müdahale etmesine rağmen bu hedef hiçbir zaman tutturulamamış, bundan sürekli uzaklaşmıştır. Milli burjuvazi yaratma planının oluşturulduğu yıllar, devletin ekonomik alana müdahalesi ile birlikte yürütüldüğü yıllar olup bu döneme “devletçi dönem” denilebilir. Ekonomik gelişme devlet tarafından desteklenmekte hatta yürütülmekteydi. Yeni bir idari ve siyasal sistem altında hedeflenen ulusal ekonomi ve toplumun yaratılması (Eraydın; 2001, 2004) olmuştur.

Cumhuriyet döneminde eğitime özel bir önem verilmiştir. Eğitimde gelişen yeniliklere paralel olarak zorunlu eğitim kapsamında herkese eğitimin yolu açılmıştır. Bütçede eğitimin payı arttırılmış, eğitim merkezi yönetimin temel görevleri arasında kabul görerek parasız yürütülmüştür.

Çalışanların durumlarını iyileştirmeye yönelik düzenlemeler çok sonraları ortaya çıkmıştır. Sanayileşme çabalarına özel önem verilmesine rağmen işçi-köylü ve diğer toplum kesimleri sosyal güvenlikten mahrum oldular (Timur; 1993, 90). Boratav, 1923'te Cumhuriyetin ilanı ile Osmanlı ekonomisinden kopma yaşandığını ama bunun devrimci nitelikte bir kopma olmadığını belirtir (Boratav; 1999, 71). 1923 tarihli İzmir İktisat Kongre'si de daha çok liberal açılımlar getirmiştir. Bu Kongre'de; sanayileşmenin teşvik edilmesinin sağlanması, kredi imkânlarının oluşturulması, gerekli-vasıflı eleman yetiştirilmesi ve ulaşımın iyileştirilmesi kararlaştırılmıştır. 1924 Anayasa'sı sosyal alanda önemli bir düzenleme getirmemiştir. Ama 1929 krizi ile birlikte liberalizm, tüm dünyada sorgulanmaya başlanmış ve daha sonraki yıllarda bir dizi yeni düzenleme getirilmiştir.

1923–1929’lu yıllar devletçiliğin hâkim olduğu dönem olup devletçilik ilkesi merkezi hükümet için devlet eliyle zengin yaratmayı ifade eder (Sönmez; 1998, 1).

Sosyal güvenlik alanında ilk düzenleme 1930 tarihli “Umumi Hıfzısıhha Kanunu”dur. Bu kanuna göre, emekli, dul ve yetim aylıklarının hazineden ödenmesi kararlaştırılmasına rağmen, bu kesim çok dar tutulmuştur. Bu kanun kısmen de sağlık hizmetlerini kapsamıştır. 1950 yılında işçiler için hastalık sigortası yapılmış, 1957 yılında “Yaşlılık Sigorta Kanunu” ile işçi konutları yapımı için primlerden kesinti yapılmaya başlanmıştır. Yine 1957 yılında sosyal güvenlikte merkezi hükümete büyük görev yükleyen “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü” kurulmuştur (Gül ve Sallan Gül; 2004, Keyder; 1987, Dilik; 1992). 1960 döneminde bir yandan serbestleşmeye geçiş hızlanırken, diğer taraftan da işçileri, yaşlıları ve yetimleri korumaya dönük düzenlemeler yapılmıştır.

1960’lı yıllarda sosyal korumaya ve sosyal olana vurgu artmış, 1961 Anayasası ile bu durum tescillenmiştir. 1961 Anayasası⁴⁰ devlet-yurttaş ilişkilerinde liberal-sosyal devletçi, ılımlı dayanışmacı-korporatist bir anlayışı yansıtır. 1960 Anayasası’nda devlete verilen sosyal içerikli görevler ağırlıklı olarak merkezi hükümete verilmiştir. Devletten de kastedilen merkezi yönetimlerdir. Merkezi yönetimlerin kalkınmadaki konumları kalkınma planları ve DPT ile planlı şekilde yürütülmeye çalışılmıştır. 1961 Anayasası 41. maddesi ile kalkınma görevi devlete verilmiş, 129. madde ile DPT kurulmuştur. Benzer şekilde 1982 Anayasası’nda da benzer hükümlerle bu durum pekiştirilmiştir.

Merkezi yönetime ağırlık verildiği bu dönemde yerel yönetimler ikincil, üstten belirlenen ve belli başlı hizmetleri yapan kurumlar olarak görüldü. 1982 Anayasasında⁴¹ da

⁴⁰ 1961 Anayasasının 41. Maddesi: “İktisadi ve sosyal hayat, adalet, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir. İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek, bu maksatla, milli tasarrufu, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak devletin ödevidir”. 48 Maddesi ile sosyal güvenlik hakkını sağlamak için devletin sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmanın devletin görevleri arasında olduğu açıklanmaktadır. 53. maddesi ise, “devlet....iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşma ödevini ancak iktisadi gelişme ve mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirir” ifadesi yer almıştır.

⁴¹ 1982 Anayasasının 2. maddesi “demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti” ibaresine yer vermektedir. Anayasasının devletin temel amaç ve görevlerini belirleyen 5. maddesinde ise “kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamaya, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak şekilde sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya” devletin temel görevleri arasında yer verilmiştir. Türkiye yoksullukla mücadele etmeye resmi olarak 1990’lı yıllarda başlamıştır. Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planları’nda Türkiye’nin bu konudaki stratejik amacında gelir dağılımı ve eşitsizlikleri kalıcı olarak azaltmak ve mutlak yoksulluğu ortadan kaldırmak olarak belirlenmiştir. Sosyal refahın artırılması ve iyileştirilmesi ve yoksullukla mücadele politikalarının öncelenmesi, yoksul

Türkiye'nin benzer şekilde sosyal devlet olduğu ibaresi yer almıştır. Bu dönemde merkezi hükümet daha çok sosyal yardım ve bakım hizmetleri sunmuştur. Kızılay, SHÇEK ve SYDTF gibi kurumlar bu hizmetleri sağlamada etkin olmuştur.

Yeşil Kart geniş uygulama alanına ulaşarak sağlık alanında yoksullar için can simidi olmuştur.⁴² Yeşil Kart, 1992 yılında 3812 sayılı Kanunla hiçbir sosyal güvencesi bulunmayan, sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı olmayan ve sağlık harcamalarını karşılayamayacak olan vatandaşların sağlık harcamalarını karşılamak için oluşturulmuş bir sistemdir. Esasında geçici olarak düşünülmesine rağmen 16 yılı aşan süredir yürürlüktedir. Yoksullukla mücadelede önemli rol üstlenen sosyal politika programlarından birisi olan Yeşil Kart uygulaması, yoksullara ücretsiz sağlık hizmetlerinden yararlanma olanağı sağlamıştır. Genel sağlık sigortası sistemi kuruluncaya kadar geçici bir hizmet olarak başlatılan program, bunun gerçekleşmemesi üzerine uzun süredir yürürlükte olup kalıcı bir niteliğe bürünmüştür.

2828 sayılı SHÇEK Kanunu, merkezi hükümetin korunmaya, bakıma veya yardıma muhtaç aile, çocuk, özürlü, yaşlı ve diğer kişilere hizmet götüren sosyal faaliyetleri yürütmek amacıyla oluşturulmuş kanundur. Kanunun uygulanmasında sosyal hizmet programlarının uygulanmasında korunmaya muhtaç çocuk, muhtaç sakat ve muhtaç yaşlıya öncelik tanınır. Yoksulluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve yaşamlarını en düşük düzeyde dahi sürdürmekte güçlük çeken kişilere ve ailelere kaynakların yeterliliği ölçüsünde ayni ve nakdi yardımlarda bulunmak amacıyla gerekli hizmet ve programları geliştirmek ve uygulamak hedeflenmiştir.

Merkezi hükümetin yoksulluk politikasının bir diğer aracı da yaşlı, muhtaç ve engellilere yardım programı olan 5378 sayılı Kanundur. Bu kanunla SHÇEK'e özürlülerle ilgili önemli yetki ve görevler verilmiştir. Özürlülerin bakım ve eğitim hizmetleri ayrıldı.

kesimin refah düzeyinin artırılması ve gelir transferinin yoksullar lehine yeniden yapılandırılması, bölgesel farklılıkların azaltılması, sosyal hizmetlerinin artırılmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur (DPT; 2001-2003, UNDP).

⁴² Yine de Yeşil Kart uygulamaları ciddi eleştirilere uğramış, suiistimaller olmuştur. Diğer taraftan uygulamanın en büyük sıkıntısı Sağlık Bakanlığı tarafından son derece sınırlı fonlarla finanse edilmesidir. Bakanlık hastanelere ve diğer sağlık kuruluşlarına sağlık yardımından doğan borçlarını ödeyememekte, bu yüzden kamu sağlık kurumları mali sıkıntıya girmektedir. Bakanlığın 1 Eylül 2005 tarihi itibarıyla Yeşil Kart kayıtlarının illere göre dağılım rakamları ile DİE'nin illere göre nüfus oranları karşılaştırıldığında, Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerinin büyük çoğunluğunda nüfusun yarıya yakınının Yeşil Kart sahibi olduğu ortaya çıktı. Buna göre, en fazla Yeşil Kart'lı vatandaş, Bingöl'de yaşıyor. Rakamlar, Bingöl nüfusunun yüzde 56'sının Yeşil Kart'lı olduğunu ortaya koyuyor. Yeşil Kart sayısı nüfusa oranlandığında Bingöl'ü yüzde 48 oranıyla Hakkari, yüzde 46.4 oranıyla Siirt, yüzde 45.7 oranıyla Batman, yüzde 45.4 oranıyla Van, yüzde 44.5 oranıyla Ağrı izliyor.

2005 yılında çıkartılan 5378 sayılı Özürlüler Kanunu ile özürlülere yönelik ciddi uygulamalar yürürlüğe girmiştir.⁴³

Yine de Türkiye Anayasalarında sosyal devlet ifadesine yer verilmesine rağmen gerçek anlamıyla devlet hiçbir zaman sosyal sorumluluklarını yeterince yerine getirememiştir. İleri kapitalist ülkelerin birçoğunda refahı sağlama vatandaşlık hakkı görülürken, Türkiye’de sosyal alana hiçbir şekilde hak temelli yaklaşılmamıştır. Devletin olanakları ölçüsünde bu refahın sağlanacağı belirtilmiştir.

2. Merkezi Hükümetin Yoksullukla Mücadelede Önemli Ama Yetersiz Kurumu: SYDTF

1980’li yıllara kadar yoksullukla mücadelede oldukça sınırlı roller üstlenen devlet, 1986’da yürürlüğe giren 3294 sayılı Yasa ile kurulan ve o dönem kamuoyunca “Fak-Fuk-Fon” adıyla bir bakıma küçümsenen SYDTF ile daha aktif bir rol almaya başlamıştır. Türkiye’de yoksullukla mücadelede ön plana çıkan sosyal yardım kurumu Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF)’dur. SYDTF ya da (Fak-Fuk-Fon), yoksullara geçici ve belli aralıklarla giyimden yiyeceğe, ilaç yardımından yakacak yardımına, eğitim yardımından barınmaya kadar etkin yardımda bulunmakta⁴⁴, son yıllarda ayrıca yatırıma dönük projelere de destek olunmaktadır. Burada, kaymakamlıklar, valilikler ve muhtarlıklar aracılığı ile belge karşılığı yoksullara yardım yapılmaktadır.

SYDTF yardımları, formel istihdamla bağlantılı sosyal güvenlik önlemlerinin dışında olan kesime dönük, doğrudan doğruya muhtaçlık kategorisini hedef alan sosyal

⁴³ “a) Bu madde ile maaş bağlanacak olan kişinin başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde engelli olduklarını, tam teşekküllü hastanelerden alacakları sağlık kurulu raporu ile kanıtlamaları gerekmektedir. Bu kişilerin 18 yaşını doldurmaları ve kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmamalıdır. Burada bir özür oranı belirtilmemiş; ancak çalışma gücünün 2/3’ünü kaybeden, yani %70 ve yukarısında özür derecesi bulunan engelliler bakıma muhtaç sayılırlar ve bunların maaşları %300 oranında artırılmış olup yaklaşık aylık 230 YTL ye çıkarılmıştır. Üç aylık olarak 700 YTL civarındadır.

b) Bu hüküm ile kastedilen engelliler çalışabilecek düzeyde olan ancak iş bulamayan engellilerdir. Yani özür derecesi %40 ile %69 arasındaki engellileri içermektedir. Bu engellilerin maaşları bu hüküm ile %200 oranında artırılmıştır. Yani aylık 150 YTL ye çıkmış olup, üç aylık 450 YTL olmuştur.

c) Bu hüküm ile 18 yaşından küçük engelli çocuğu olan kişilere aylık bağlanması amaçlanmıştır. Alacakları maaştan daha az gelirleri olmalıdır. Bu engellilerin maaşları da %200 oranında artırılmış olup, aylık 150 YTL, üç aylık 450 YTL civarındadır. Bakım işini kim yapıyorsa bu maaş ona verilir. 1976 yılında çıkan bu yasaya göre, 65 yaşını doldurmuş, işsiz, sosyal güvenliği olmayan, bakacak yakını bulunmayan, 65 yaşında olmasa bile yüzde 40 oranında engelli olan kişilere aylık bağlanmaktadır. Ayrıca bu kesim sağlık hizmetlerinden de ücretsiz yararlanmaktadırlar. Engelli ve yaşlıların yoksulluğa düşme riskinin fazla olduğu ortadadır. Bakıma muhtaç bu kesime dönük olarak yapılacak iyileştirmeler yoksulluğu azaltacaktır.”

⁴⁴ Aile yardımları; gıda, yakacak barınma, sosyal destek eğitim yardımları; kırtasiye, okul kıyafeti, bot, kaban, ayakkabı, öğrenci barınması, sağlık yardımları; tedavi, ilaç, özürlü yardımları; tekerlekli sandalye, motorlu taşıt, protez, eğitim, özel amaçlı yardımlar, aşevi gibi kalemlerden oluşur. Ayrıca yoksulu tespit etmede anket uygulaması yapmaktadır.

yardım önlemlerini içermektedir. Herhangi bir sosyal sigorta programına dâhil olmayan yoksul ve muhtaç durumda bulunanlara ve acil bir gereksinim içinde olanlara bu programla ayni ve maddi yardım sağlanmaktadır. Ayrıca küçük bir destekle iş sahibi olabileceklere ya da eğitimlerini tamamlayabileceklere geçici bir yardım yapılmaktadır.

Muhtaçların belirlenmesinde muhtarlar önemli bir rol üstlenmekte, nihai kararı ise vakıf mütevellî heyeti vermektedir. Ancak muhtaç olma kriterinin sınırları yasalarla çizilmediğinden, yardımların dağıtılması sürecinde uygulanan ilkeler, kısmen keyfiliğe kapı aralamaktadır. Sosyal yardımın bir sosyal hak olarak tanımlanmaması, kimin muhtaç kategorisinde kabul edilmesi gerektiği, ne tür yardımın kime ve hangi süreklilikte yapılacağı konularında yasal bir düzenleme yapılmaması sistemin dezavantajlarını oluşturmaktadır. Nitekim fon yönetiminde yer alan kişilerin değişmesi durumunda uygulanan dağıtım ilkelerinde köklü farklılıklar görülmektedir. SYDTF'nin formel işgücü piyasasının dışında kalan geniş kesimi içermesi bakımından yoksullukla mücadelede bir rol üstlenmesine rağmen, fon kapsamındaki uygulamaların anayasal bir görev olarak yurttaşlık hakkı durumuna getirilmemesi, yoksulları siyasal iktidarların insafına ve yerel bürokrasinin keyfiyetine bırakmaktadır. Ayrıca kamu kurumlarının benzer ya da aynı yardımı yapması verimi azaltmaktadır. Bunun için nakdi yardımı SYDTF'nin yapması, SHÇEK'in ise sosyal hizmette uzmanlaşması verimliliği arttıracaktır.

B. YEREL YÖNETİMLERİN ARTAN SOSYAL SORUMLULUĞU VE YOKSULLUK POLİTİKALARI

Belediyeler, hizmetlerin üretiminde aktif rol almasının yanında rantın yeniden dağıtılmasında da önemli kurumların başında gelmektedir. Yerel yönetimler “yerellik”lerine uygun olarak her zaman halka yakın kurumlar olmak zorundadır. Bu yakınlık hem fiziki anlamda hem de toplumsal ve psikolojik anlamda olmalıdır. Bunun için yoksulların içinde bulundukları sorunlara karşı çözüm sağlayacak kurumların başında belediyeler gelmektedir.

Belediyeler günümüz itibari ile önemli mali kaynaklara sahip olmuştur. Özellikle 1980 sonrasında desantralizasyon düşüncesine ve yerelleşmeye uygun olarak belediyelerin görev ve gelirleri artmıştır. Son dönem belediye yasaları da bu yöndeki eğilimi ifade etmektedir. Ulusal refahın ekonomik ve toplumsal olarak tekrar dağıtılması daha çok

merkezden kararlaştırılıp yerel birimlerce uygulanmakta (Jessop; 2005, 392), refahın yerel dağıtımında hem karar hem de uygulama alanında belediyeler gittikçe merkezi role sahip idare olmaktadır. Adem-i merkeziyetçi yönelim, girişimcilik ve rekabet anlayışının gelişmesi ile kentler kendi başlarına özne olmalarına oranla aşağıdan gelen taleplere karşı belediyeler duyarlı olmak zorunda kalmıştır. Bu birimler kendi başlarına kentsel politika uygulayıcıları olacaklardır. “Kentsel çoğullaşma” ile belediyeler, kentsel ihtiyaçlar için taleplerde bulunan grupların sayısındaki artışı da dikkate almak durumundadır. Özne olma, sorumluluk ve yeniden dağıtım ilişkisi yerel yönetimlerin odak olduklarını gösterecek ve refah dağıtımında göz ardı edilmeyecek kurumlar olmalarını sağlayacaktır.

Türkiye’de yoksulluğu azaltma görevini tamamen veya daha çok merkezi hükümetin müdahale alanı olarak görmek birçok yanlış da beraberinde getirir. Merkezi hükümetin sorunu gerçekçi şekilde tanımlaması ve sahaya göre çözüm üretmesi her zaman mümkün olamamıştır. Yatırımların, yoksulların hem yaşadıkları fiziksel çevreyi geliştirecek şekilde hem de sosyal ve ekonomik olarak yerelin ihtiyaçlarını göz ardı etmeden yapılması gerekmektedir: “sosyo-ekonomik yatırım”. Yoksulluk alanında kamu ve yerel politikalarının hangisinin ya da hangilerinin seçileceği-uygulanacağı kamu yönetiminin önemli sorunlarından. Bu ayrım iki kurum arasında hiyerarşik bir ilişki kuramayacağı gibi kurumlar arasında iletişim ve ilişkiyi de bitirmeyecektir.

C. YOKSULLUK VE BELEDİYECİLİK

Sorumlulukların ademi merkeziyetçi bir yapıyla ifade edilmesi nedeniyle merkezin güç kaybı yanında, ulus-devletler görev ve sorumluluklarını bir kısmını yerel yönetimlere bırakmaktadırlar (Kleinman; 2006, 175). Türkiye’de de benzer gelişmeler olduğu daha önce belirtilmiştir. Yerel yönetimler için 1980 ve sonrası yıllarda gelişen olaylar bir tür dönüm noktası oldu. Bu tarihten sonra kente dönük göçle birlikte kentsel grupların çeşitlenmesi devlette değişimi de zorladı. Artan kent nüfuslarına denk olarak kentsel siyaset de önem kazandı. Küreselleşme sürecinin de hızlandırdığı gibi bir takım kamu hizmetleri, yeniden biçimlendirilip düzenlenerek bu hizmetleri kullananlara daha yakın hale getirilmesi (Rosanvallon; 2004, 94) söz konusu olmuştur.

Belediyeler, Türkiye’de daha çok şehirlerin altyapı ve üstyapısı ile ilgilenen ve belli başlı görevleri sınırlı kaynaklarla yerine getiren birimler olmuştur. 1970’li yıllara

kadar devam eden bu durum 1973 yerel seçimleri ile değişmiştir. Bu tarihten sonra yerel yönetimler belirgin değişim ve dönüşüm sürecine girmiştir. 1970 sonrası belediyeçiliği de bu değişim ve dönüşüm çerçevesinde üç bölüm olarak incelenecektir. Yine de bu bölümde daha çok 1970 sonrası belediyeçiliği incelenecektir. Çünkü tek parti döneminde kamu etkinliği merkezi yönetim eliyle yapılmıştır. 1954 yılına kadar valiler belediye başkanlığı yapabiliyordu. Yerel/merkez ayrımı da net değildi. 1960'lı yıllara kadar yerel yönetimlerin işlevi daha çok uygar kentler kurmak olmuş, belediyenin amacı imaretle sınırlandırılmıştır. 1960 sonrasında belediyenin siyasal amaçları da ön plana çıkmıştır. Bu tarihlerde katılımcı, demokratik ve etkin belediyeçilik anlayışının ortaya çıkmaya başladığını belirtmek gerekir. Bu yıllar modern yerel yönetim ve yerelleşme için çok geç bir tarih olmakla beraber yine de 1973 sonrasında yerel yönetim uygulamaları önemli bir aşama ve adım olmuştur. 1961 Anayasası'nda belirtilen sosyal devlet anlayışı hem merkezi yönetimler için hem de yerel yönetimler için yeni çerçeveler çizmiştir. Yerel idarecinin görevi bu tarihte sosyal devlet ile bütünleşmiştir.

Bu bölümde belediyeçiliğin tarihsel gelişimini irdeleyip dönemlere ayıracağız. Dönemleri, tüm ülkedeki ve bu yıllardaki genel geçer durumu ifade etmek açısından değil, dönemler, hâkim durumu temsil edecek şekilde isimlendirilecektir. Doğal olarak dönemleri farklı isimlendirmek mümkündür. Erder ve İncioğlu (2004/b), 1980 dönemine kadar olan dönemi “geleneksel belediyeçilik” olarak adlandırırken, bu tarihten sonrasını da “proje belediyeçiliği”, 1994'ten sonra şekillenmeye başlayan belediyeçiliği “sosyal belediyeçilik” olarak tanımlar. Biz de bu tanıma bağlı kalarak, 1994 sonrası sosyal belediyeçilik uygulamalarına odaklanmakla beraber bu döneme ilham kaynağı oluşturabilecek 1973 belediyeçiliğine vurgu yapacağız.

1. 1970–1980 Dönemi: Toplumcu Belediyeçilik

Türkiye'de belediyeçilik alanında 1973 seçimleri önemli dönüm noktalarından birisidir. Her ne kadar 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanununun beledi sosyalizmi çağrıştırdığı ifade edilse de (Güler; 2004, 24), bu kanunun yerele çok az yetki ve sorumluluk verdiği, yerel yönetimlerin ortaya çıkış düşüncesinden ve mantığından uzak olduğu açıktır. Yerel yöneticiler, yerel iktidara gelinceye kadar gerçek bir programa sahip değildi. Üstelik CHP parti programlarında da, toplumcu belediye uygulamalarının birçoğu

bulunmuyordu (Erim; 1990, 382). Ama yerel yöneticiler yerel iktidara geldikten sonra merkez-yerel çelişkisi vb. birçok engelleyici durumlara karşı başarılı oldular. Yıldırım'ında (1990, 26) belirttiği gibi Batı ülkelerinde 1945'lerde gelişen toplumcu belediyeçilik, Türkiye'de 1973 yılında kapsamlı bir şekilde ortaya çıkmıştır. Yerel yönetim ve demokrasi ilişkisi en gerçekçi ve sağlam şekilde bu yıllarda kurulmuştur. Yine bu yıllarda toplumcu belediye ve yerel yönetim/demokrasi ilişkisi toplumsal olarak kabul görmüş ve benimsenmiştir. 1973'lü yıllarda ortaya çıkan toplumcu belediyeçilik deneyimi, bir yandan katılımcılık, diğer yandan etkinlik ve verimlilik ilkelerinin birlikte işlevselleştiği ve birlikte yürütüldüğü belediyeçilik örnekleriyle. Özellikle İstanbul, İzmit, Ankara gibi belediyelerde toplumcu belediye anlayışının hayata geçirildiği söylenebilir.

1970 sonrasında belediyeçilik hizmetlerinde sosyal belediyeçilik uygulamaları yaygın bir şekilde halka sunulmaya başlandı. Yasanın verdiği sınırlı yetki ve göreve rağmen ciddi sosyal uygulamalar olmuştur. 1580 sayılı Yasa; yoksullara yardım etmek barınacak yerler sağlamak, kimsesiz çocuklar için yetiştirme yurtları açmak, bir takım sosyal yardım sandıkları kurmak gibi görevler tanımlamıştır.

1973'lü yıllarda belediyeler, birlikler, kooperatifler, şirketler, mahalle temsilciliği ile katılımı arttırarak ve sivil toplum ile sendika/meslek odalarını da yönetime dâhil ederek, yeni belediyeçilik uygulamalarını hayata geçirmiştir. Bu dönemde yerel yönetimler görev ve sorumluluklarını yerine getirmek için kaynağa gereksinim duymuştur. Yerel yönetimlerin mali kaynak olarak merkezi yönetimlere bağımlı olduğu gerçeği bu yönetimleri güçsüz düşürmüştür. Ayrıca Türkiye'de mali ilişkiler bazen yazılı ve kurallı işletilmediği için yerel yönetimler merkezi yönetimlere yakınlığı, aynı partiden olması belirleyici olmuş kişisel ilişkileri iyi kullanan belediyeler daha fazla mali kaynağa ulaşabilmiştir. Bu bağlantılara sahip olmayan muhalif belediyeler için bu durum aleyhlerine işlemiştir.

Toplumcu belediye anlayışında yerel nitelikli hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesinde merkezi yönetim yükünün en aza indirilmesi düşüncesi vardır (Keleş; 2000, 37). Üretici, kaynak yaratıcı, birlikçi, çalışanları kollayan ve koruyan belediye düşüncesinden de anlaşılacağı gibi merkezi yönetimin yetki, görev alanlarına giren bazı sorumlulukların yerel yönetimlerce de yerine getirilebileceği düşüncesi olgunlaşmıştır.

Ayrıca geleneksel olarak merkezi yönetimle bütünleşmiş uygulamalar konusunda yerel yönetimler, merkez için de ufuk açıcı hizmetlere ön ayak olmuştur. Konut alanından (İzmit Yeniyerleşme'ler, Ankara Batıkent), halk pazarlarına, tanzim satış yerleri, ekmek fabrikaları, mesleki eğitim, kültür merkezlerine kadar birçok ilk ve öncü uygulama örnekleri bu dönemde ortaya konulmuştur. Düzenleyici ve yönlendirici kooperatifler, şirketler, mahalle kurulları vb. katılımı sağlayıcı anlayışın ve üretici belediye anlayışının sonuçlarıdır (Yıldırım; 1990, 27–28). Belediyeler bu alanlarda daha önce görülmediği şekilde beledi hizmetler üretmiştir. Bu akıma göre; “Geniş halk yığınlarının çıkarlarına öncelik taşıyan demokratik belediye, halkın bütün düzeylerde kararların alınmasına, yürütülmesine ve denetlemesine katıldığı, kamu mal ve hizmetlerini doğrudan üreten, kentlerde oluşan tekeli ve kurumsal rantları kıran ve bunları topluma aktaran, kentsel tüketimin aracısız, ucuz ve sağlıklı yapılabilmesini sağlayan ve kaynak yaratabilme olanaklarını genişleten, üretici, tüketiciyi koruyucu ve kaynak sağlayıcı belediyeyi ifade eder. Belediyeler arasında işbirliğini geliştiren, ortaklaşa çözüm arama ve dayanışmadan yana, belediyecilik hareketini genel ülke sorunlarından ve geniş halk yığınlarının hareketinden soyutlamayan birlikçi ve bütüncül belediyeyi” ifade eder (MBB; 1977, 14).

Alada (2004, 26), bu dönemde merkez-yerel çekişmesine paralel olarak yerel kesimin, 1961 Anayasa'sının getirdiği ekonomik, sosyal ve siyasal haklar temelinde örgütlenmiş örgütlü kesimin, özellikle emek kesiminin talepkâr olduğunu belirtir. Bunun sonucunda ise merkezi yönetimlerin vesayeti altında kısıtlanmış, sıkıştırılmış olan yerel yönetimler alttan gelen örgütlü taleplerin desteği ile güçlenmiş ve yerel halkın birçok gereksinimini karşılar olmuştur. Toplumsal taleplerin aşağıdan gelen istekleri ile yerel yönetimler, yerel yaşamın birçok alanında çözümler ürettirler. “Özerk-demokratik-toplumcu-sosyalist belediyecilik” gibi değişik isimlerle anılan bu dönem, yerel yönetimler için öğretici, üretici ve kendi kendine yeterli olmanın yollarını aramakla mümkün olmuş ve aynı zamanda bu yıllar, refah üretmede belediyelerin inisiyatif sahibi olmaya başladıkları yıllar olmuştur. Kolektif anlayışın artması toplumcu belediye uygulamalarını kolaylaştırmıştır. Kente müdahale, katılım ve kurumsal müdahale bu dönemde diğer dönemlerden farklılık göstermiştir (Şengül; 2004, 128). Kentlerde yeni ve aktif bir yaşam kurma ancak bu yerel güçlerin harekete geçirilmesi ile mümkün olmuştur. Bunun için geleneksel olarak yalnızca yerel hizmetlerde tüketici olan belediye anlayışının yerini 1970'li yıllarda kaynak yaratıcı ve üretici bir belediyecilik anlayışı almıştır.

Toplumcu belediye, yerel kamu rantlarından yalnız rant yaratıcıların değil tüm toplum kesiminin yararlanması gereğine dayanır. Bu görüşe göre, belediye kaynak üretici ve yaratıcı olmalıdır (Keleş; 2000). Toplumcu belediyecilik, belediyelerin halkın taleplerine duyarlı ve üretici oldukları ve sosyal adaletçi yapıyı kurmaya ve sağlamaya dönük faaliyet yapan yönetimler olması gereğinden ortaya çıkmıştır. “Yeni belediyeciliğin” temel bazı amaçları ise; demokratik belediye, üretici belediye, tüketimi düzenleyici belediye, kaynak sağlayıcı belediye olmasıdır (Erim; 1990, 386–387). Belediyelerin temel tüketimi karşılaması için üretime aktif olarak katılacakları, tekelci ve kurumsal rantları engelleyerek kentsel arsa üretecek bir yapıya kavuşması amaçlandı. Kentsel tüketimi örgütleyerek, kentsel hizmetlere ulaşılabilmeyi arttırmak, bunu yaparken de ayrıcalıklı hizmet mekânlarını oluşturmayı engelleme, yaygın tüketimi önceleme amaçlandı. Kentsel hizmetlerin, aracısız, ucuz vasıtalarla ve amaçlanan hedeflere uygun şekilde vatandaşa ulaştırılması hedeflendi. Erim de (1990, 394) 1994’lü yıllardaki sosyal belediyecilik tecrübesini, 1973 yıllarında ortaya konan ilkelere bağlamaktadır.

2. 1980–1990 Liberal Dönem: Taşeronlaşma ve Girişimci Belediyecilik

1980’li yıllarda dünyadaki benzer gelişim, değişim/dönüşümlere uygun olarak Türkiye’nin kentlerinde de büyük yapısal değişiklikler oldu. Kentte göç eden yoksullar daha önce gecekondü çevresi ve “enformel yardım ağları” ile kentle ve sistemle bütünleşirken bu tarihten sonra bu durum eskisi kadar kolay olmamıştır (Buğra ve Keyder; 2003, 48). Dünyanın tek bir küre olarak algılanmasına neden olan küreselleşme sürecinde yeni sağ düşüncenin hâkim olması için az gelişmiş ülkelerin yapması gereken şey, piyasa ekonomisi kurallarını işletmek ve ördüğü korumacı duvarları yıkmak olarak görülerek, 1961 Anayasası ile elde edilen kazanımlar terk edildi. Tüm dünyada aynı anda ve benzer şekilde ortaya çıkan düzensizleştirme, metalaşma, özelleştirme ve ulus-devletin gücünü ulus-üstü ve ulus-altı güçlerle paylaşma sürecinden (Mishra; 1999, 8) kentler de etkilenerek bir dizi yapısal değişim ve dönüşümlere uğramıştır. Yeni sağla bu süreç ve dönem, yerel hizmetlerin özelleştirilmesi ile birlikte, sermayenin önce merkezi yönetimden ardından da yerel yönetimlerin denetiminden kaçtığı gerekçesiyle eleştirilmiştir. Güler, bu anlamda yerelleşme ve özelleştirmenin birlikte küreselleşmeye hizmet ettiğini belirtmekte ve yerelleşmenin küreselleşmeye karşıtlık oluşturmadığını, bilakis bu sürece uyum sağlayarak süreci hızlandığını ifade etmektedir (Güler; 1998, 70, 1996). Yerel

hizmetlerin özel sektöre devredilmesi ve “hizmetlerin ticarileşmesi” sermayenin kârını arttırmak için emeğin maliyetini düşürmek istemesi en fazla emek piyasasını olumsuz etkilemektedir. Yerel hizmetlerin özelleştirilmesi ve “paran kadar hizmet” düşüncesinin yaygınlaşmasıyla kısıtlı belediye kaynakları ile yoksullar - modern kentli orta sınıf yerine kentin çeperinde yaşayan yoksul kentli sınıflar belediyeçilik uygulamaları için daha fazla ilgili olduğu için- yeni sağ uygulamada dezavantajlı duruma sürüklenmiştir. Kısaca bu yıllar “maliyetleri toplumsallaştırırken kârı özelleştirme” mantığının sürece damgasını vurmaya başladığı yıllar olmuştur.

Türkiye’de her darbe döneminde olduğu gibi 12 Eylül darbesi de ekonomik, toplumsal, siyasal yaşamda köklü değişiklikler yaratmıştır. Yerel yönetimlerde ise hiyerarşik, bürokratik, merkezîyetçi ve vesayetçi anlayışın daha katı uygulandığı dönem olmuştur.

Daha sonra bir dizi yenilik yapılarak, belediyelerin daha vesayetçi olmasına inat, ara dönemden sonra belediyelerin imar ve planlama yetkileri arttırılarak, yerel yönetimlerin gelirleri bu yıllarda olağanüstü büyümüştür. Emlak vergisi belediyelere devredilerek yerel vergi olmuştur. Büyükşehir belediyeleri kurularak ikili yönetim kademelenmesine gidilmiştir. Özellikle büyükşehir belediyelerinde yürütmenin başı olan büyükşehir belediye başkanının yetkileri olağanüstü arttırılarak, büyükşehir belediye meclisleri göreceli olarak etkisiz kaldı. Bürokratik-hiyerarşik yapı ile belediyeler bu dönemde merkezileştirildiler (Alada; 2004, 27). 12 Eylül sonrasında büyükşehir belediyeleri kurularak belediyelerin kaynağı arttırılmıştır. Büyük projelerle verimlilik hedeflendiği için büyük kapsamlı çalışmaların ancak büyükşehir belediyelerince sağlanması hedeflendi.

Yoksullara dönük doğrudan uygulamalar 1973’lü yıllardan sonra yerel yönetimlerin de katılımı ile uygulama alanı bulmuştu, fakat 1980 darbesi sonrasında gelişen süreçlerle toplumcu anlayış başlamadan bitmiştir. Bir nevi 1960’lı yıllardan sonra yürürlüğü girmeye başlayan sosyal devlet için bu yıllar milat oldu. Bir yandan daralan devlet diğer taraftan dar olan piyasa ve çözülen geleneksel değerler yoksulluk politikalarını zorlaştırmıştır. Piyasalar toplumlardan özerk ve bağımsız oldukça, ekonomi de kontrolsüz bir hal almakta, ulus-devletin çözülmesi kolaylaşmaktadır. Bunların sonucunda sosyal

gruplar dağılmakta, çözülmekte eski dayanışma önemini yitirmektedir (Bilgin; 2005, 238).

“Yarışan kentler, rekabet eden kentler, imaj peşinde koşan kentler” gibi ifadeler, tüm dünya kentlerinin içinde bulundukları durumu ifade etmekte kullanılmaya başlandı. Girişimci kent anlayışı ile kentlerin, ekonomik yeniden yapılanmada ve ekonomik rekabette birer özne olmaya başladıkları yıllar 1980’li yıllara tekabül etmiştir (Jessop; 2005, 380). Güler’in (1996, 200) belirttiğine göre, bu dönemde belli toplumsal tabakalara ve belli sermaye gruplarına kaynak aktarımı yapılmış, yatırım harcamaları ile sermayenin üretkenliğine ve kârına katkı yapılmış, kentsel toprak rantı yaratılarak bunun el değiştirmesi sağlanmıştır. Kent yönetimi olarak belediyeçilik modelinin, 1980’li yıllardan bu yana, rant yöneticiliği ve ticari işletmecilik işlevleri genişlemiş, buna karşın toplumsal ihtiyaçları kamu hizmetiyle karşılama işlevinden sürekli biçimde uzaklaşmıştır. Düzenlemelerde kent yönetimlerinin küresel sermaye şirketleriyle iç içe olmasının önündeki engeller ortadan kaldırılmıştır.

Politikacılar da artık uygulamalarında sıklıkla toplumsal beklentileri karşılamak yerine ödeme gücü ve milli geliri en yüksek kesime dönük politika ortaya koymaya başlamıştır (Cohen; 2000, 123). Politika uygulamasında üst kesimin beklentileri ve çıkarları belirleyici olmuştur. Bu durumda toplumsallığa karşı piyasa önem kazandı. Belediyelerin de göçle artan kentlerde önemli rant dağıtan birimler olmalarına paralel olarak katılım ve demokratikleşme ikinci plana itilmiştir. Yerel kamusal daralarak özel sektörün önü açılmış, bu dönemde yerel yöneticinin işletme yöneticisi gibi davranması beklenmiştir. Oysa Keleş’in de (2004, 31) belirttiği gibi bu iki yönetim temelde farklılaşmaktadır. İşletme için amaç kârlılık olup kamusal fayda önemsizdir. Kamu yönetimi içinse asıl olan kamu çıkarı ve kamusal faydadır. 1980’li yıllar, yerel yöneticilerin yerel hizmetleri metalaştırdıkları, kentsel mekânda kutuplaşmayı kolaylaştırdıkları, çevreyi tahrip ettikleri dönem olmuştur.

1980 sonrasında belediyelerin güç ve kaynaklarına paralel olarak ürettikleri kentsel mekânda, tüketimde ve konut üretiminde toplumsal eşitsizlikte yerel yönetimler önemli paylara sahip olmuştur. Kemalist projenin homojenleştirici vurgusu 1980 sonrasında yerini girişimci ademi merkeziyetçiliğe bırakmıştır. Bu yıllar, 1930’lardan sonra gelişen geleneksel belediyeçiliğin ötesine gidilerek, yerel yönetimler için büyük

değişim ve gelişime paralel olarak belediyelerin her anlamda kentsel yaşamda aktif olmaya başladığı yıllar olmuştur.

Erder ve İncioğlu (2004b, 547), 1984–1994 yılları arasında belediyeçilik adına proje ve yatırımların ön plana çıktığını belirterek, bu dönem belediyeçiliğini “proje-yatırımcı belediye” olarak tanımlarlar. Yeni sağcılık ve neo-liberalizmle özdeşleştirilen bu yeni dönemde işletme ve idare anlayışları birbirlerine yaklaştırarak, vatandaş müşteri konumuna indirgendi. Yeni anlayışla piyasa mitine teslim olunarak, daha az devletle zenginliğin artacağı düşüncesi hâkim oldu (Eryılmaz; 1999, 20–22). Taşeronlaşmanın da bu dönemde yerel yönetimlerde yoğun bir şekilde ortaya çıktığı söylenebilir. Dünya ile birlikte önceki bölümlerde bahse konu olan değişim ve dönüşümlerin Türkiye’de de görülmeye başlandığı yıllar 1980’li yıllardır. Yerel yönetimler de ciddi anlamda bu değişimden payına düşeni almış, bazı noktalarda ise öncü rolünü dahi üstlenmiştir.

3. 1994 Sonrası’nda Yerel Kalkınma ve Sosyal Belediyeçilik

1990’lı yıllardan sonra, 1980’li yıllarda başlayan zihniyet ve algının değişmesi ile birlikte desantralizasyona ve yerelleşmeye paralel olarak yerel yönetimler de kurumsal inisiyatif kullanarak büyük ve önemli hizmetleri yapmaya devam ettiler. Şüphesiz bunda belediyelerin yetkilerinin, sorumluluklarının ve kaynaklarının artmasının da önemli katkısı ve etkisi vardır. Küreselleşmeye bağlı olarak kent inisiyatiflerinin artması ve yarışan kentlerin sermayeyi kendi mekânlarına çekme yarışına girmeleri yerel yatırımları arttırmış, belediyeler istihdam yaratmadan, meslek edindirmeye kadar birçok alanda faaliyette bulunmuştur. Etkinliği ve verimliliği arttırmak için belediyeler büyük ulaşım projelerini hayata geçirdiler. Özellikle İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Konya gibi büyük kentler merkezi hükümetin yatırım projelerine denk projeler yaptılar.

Desantralizasyon etkisi ile 1994 sonrasında yerel kalkınmadan istihdam sağlamaya, işsizlik ve yoksullukla mücadele etme konusuna kadar yerel yönetimler yeniden inisiyatif kullanmaya başladı. Önceleri kalkınma merkezi hükümet merkezli düşünülürken, bu tarihten sonra belediyeler yerel kalkınma projelerini de hayata geçirdiler.

1994’lü yıllarda RP, başta büyükşehirler olmak üzere kentlerde önemli başarı elde etti. Bu belediyeler önceden tasarlanmış ve planlanmış sosyal belediyeçilik hedefleri

olmamasına rağmen (Erder ve İncioğlu; 2004/b, 578), “taban siyasetinde” çok başarılı oldular. Muhtaçlık içinde olan insanların karşısına ilk önce ve en kolay ulaşabilecekleri kurum olarak belediyeler bu dönemde öne çıktı. Refah Partisinin tabanı zaten orta altı kesimlerdir ve bu kesimlerde büyükşehirlerde azımsanmayacak kadar fazladır. RP’nin çoğu belediyeleri almasıyla sosyal yardım ve dayanışma tecrübesi, belediye imkânları ve yönetimi ile daha ileri boyutlara götürüldü. Büyükşehir belediyelerindeki sosyal belediyecilik uygulamaları 1995 sonrasında günümüze artık klasikleşmiştir. AKP iktidarı da bunu bazı yönlerden halen devam ettirmektedir.

1980 sonrasında yerel yönetimlerin mali açıdan ve yetki açısından güçlendirilmesine paralel olarak merkezden aktarılan kaynakların da etkisiyle belediyeler daha önceden yalnızca merkezi hükümetin yapabileceği bazı makro/büyük hacimli hizmeti yapabilir olmuştur. Bunun sonucunda belediyeler kalkınmada önemli kurumlar olmaya başladılar. Yine de merkezi hükümetin kalkınma sağlarken karşılaştığı sorunlar gibi belediyelerde de yerel kalkınmayı sağlarken sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu sorunların başında kalkınmanın dengeli ve eşitlikçi yapılmaması (Göymen; 2004a, 40) ve kentler arasında eşitsiz, dengesiz gelişme ve büyümenin ortaya çıkması gelmektedir. Şüphesiz bunda yerel yönetimlerin kent mekânlarına yönelik olarak gerçekleştirdiği hizmetlerin ve uygulanan yerel politikaların büyük etkisi vardır. Artık kentteki eşitsizlikte merkezi hükümetin yanında yerel yönetimlerin de sorumluluğu bulunmaktadır.

Sosyal uygulamalar, yerel yönetimler için çok önemli beledi uygulamalar ve hizmetler olarak görülmeye başlandı. Ayrıca toplumsal kesim -özellikle kentte tutunamayan ve nüfusun azımsanmayacak kesimini oluşturan yoksullar- için ne kadar hayati anlamı olduğunu son on yıllık uygulamalar açıkça gösterdi. Yoksulluğun artışına paralel olarak toplumun büyük kesimi için ilk ve çabuk ulaşacağı kamu kurumu olarak belediyenin ve hizmet olarak da sosyal içerikli hizmetlerin anlamı büyük olacaktır. Şu ana kadar sosyal transferlerden sosyal yatırıma geçiş tam anlamı ile gerçekleşmiş olmamasına rağmen, sosyal yardımla beraber sosyal yatırım alanında en azından orta ve uzun vadede belediyelerin aktif işlev yüklenmeye başladığı görülmektedir. Belediyelerin de görev alanına giren yoksulluğu azaltma faaliyetiyle, (“yerelleşme ilkesi” ile belediyeler bir yandan yoksulların ivedi ihtiyaçları için sosyal yardım sağlarken-yoksulluğu dindirici-diğer taraftan sorunun kökenine inip -yoksulluğu azaltıcı-) soruna çözüm bulmaya

çalıştılar. Belediyelerin bu uygulamaları, yeni belediye yasaları bağlamında incelenecektir.

II. YENİ BELEDİYE YASALARI (5216/5393 SAYILI YASALAR) VE YOKSULLUK POLİTİKALARI

Belediyelerin geçmişten günümüze, merkezi göre ikincil konumda oldukları ve bu birimlere önem verilmediği, bu yüzden demokrasinin de gelişme gösteremediği gibi vurgularla özetlenen belediyeçilikte birçok sıkıntı ve sorundan bahsedilmiştir. Yeni yasalar tüm sorunların üstesinden gelme iddiasını taşımamaktadır. Bu yasa ile gerçekten belediyeler ve yerel yönetimler merkezi hükümete göre ikincil görülmeğe biraz uzaklaşmışlardır. Hatta yerel yönetimlerin bu yasa ile temel oldukları merkezi yönetimin ikincil olduğu belirtilmiştir (Keleş; 2006, 488). Bu yeni yasalara ruhunu veren anlayış yeni liberalleşme olup, kamu hizmetleri kavramına olan vurgunun yerini daha çok taşeronlaşma, özelleştirme, özel sektör işbirliği, şirketlerin hâkimiyeti, yerel hizmetlerin özel sektöre devredilmesi gibi “yeni yerel kamu işletmeciliği” kavramı almaktadır. 1980 sonrası gelişen liberal anlayış yerel yönetim mevzuatında konumunu pekiştirmiştir. Bu süreçte kamu yatırımları özel sektörün spekülâtif amaçlı yatırımlarına hizmet eden bir aygıt haline düşürölme tehdidini ve tehlikesini taşımaktadır. Serbest pazar ekonomisinin belirlediği bu kentleşme modelinde ve yeni yasalarda kamu tarafından kentsel gelişmeyi yönlendirecek, kamu yararı gözetilen bir belediyeçilik anlayışından uzaklaşılması mümkün olabilecektir. Yasa yorumlayıcılarının ve uygulayıcılarının yeni yasaları bu şekilde anlamaları önünde bir engel yoktur. Merkezin elindeki yetkilerin önce yerel yönetimlere ardından da piyasa ilişkilerine devredileceği kaygıları yerini gerçeklere bırakmıştır. Yine de yasanın birçok olumlu ve günümüzü anlamaya hizmet eden yönü bulunmaktadır.

Yine de daha önce bahse konu olan taşeronlaşma, özelleştirme ve kamunun zayıflatılması süreçlerinden belediyeler de etkilenmekte ve benzer eğilimleri güçlendirici, destekleyici politikalar üretmekte ve uygulamaktadır. Son yirmi yıllık gelişmeler sonucu, Türkiye’ye de yansıtılmış “yeni kamu yönetimi anlayışı” çerçevesinde “kamu yararı” ve “kamu hizmeti” kavramları önemli değişimlere ve dönüşümlere uğramış, Anayasa’da belirlenen “sosyal hukuk devleti” içeriğinde önem taşıyan bu kavramlar yerine, “piyasa modeli”nde geçerliliği savunulan, özelleştirilmiş kamu hizmeti, rekabet, müşteri, performans gibi kavram ve tanımlar ön plana çıkarılmıştır (Altaban; 2005).

Yerel yönetimlerin yoksulluğa dönük politika alternatifleri de yeni yasalarda güçlenerek artmıştır. Yerel yönetimler için uzun yıllar boyunca temel yasa niteliğinde olan 1930 tarihli 1580 sayılı Yasa ile daha sonra büyükşehir için oluşturulmuş 3030 sayılı Yasada bazı sosyal amaçlı hizmetler belirtilmiştir.⁴⁵ 1580 sayılı Yasa hükümlerine göre belediye yönetimleri sosyal faaliyette bulunurken tedirginlik içinde bulunuyordu. Çünkü yasa da açık bir şekilde sosyal belediyecilik faaliyetleri anılmamıştı. Yeni yasalarda ise belediyelere sosyal belediyecilik faaliyetleri görev ve sorumluluk olarak yüklenmiştir. Eski yasalarla belediyeler daha çok kentsel altyapı ve üstyapı ile ilgilenirken yeni yasalarla belediyelerin sosyal alanda belediyecilik yapması görevleri arasında zikredilmiştir. Bu yasalarla belediyelerin kentin sosyal ve kültürel boyutu ile artan oranda ilgilenmesinin önü açılmıştır. Bu durum yeni yasalarla doğrulandığı gibi sosyal belediyecilik uygulamaları her geçen gün alanını genişletmektedir.

Kamuoyunda tartışılan ve uzunca yıllardan beri beklenen belediye yasalarının yürürlüğe girmesi ile yeni durum ve eğilimlere hitap etme konusunda yetersiz kalan eski yasalar da yürürlükten kalkmış oldu. Hızlı ekonomik, sosyal ve siyasal koşullara denk olarak 1930 tarihli Belediye Yasası'nın bu yeniliklere ve değişikliklere ayak uydurması beklenemezdi. Bunun için merkezi yönetim, kentlerin ulusal yaşamda artan etkinliğine oranla yetkilerinin bazılarını yerel birimlere aktarmaya devam edecektir.

Türk yerel yönetimleri açısından bu yasalar tarihi bir dönüm noktasını ifade etmektedir. Yine de kentleşmenin oturmadığı ve sürekli nüfus artışının olduğu büyük kentlerde devamlı yeni talep ve beklentilere karşılık verecek ve temel kentsel işlevleri yerine getirecek yasalara olan ihtiyaç hiç bitmeyecektir. Çünkü oturmamış kentsel

⁴⁵ Bu kapsamda 1580 sayılı Kanunda belediyelere birçok sorumluluklar yüklenmiştir. Bırakılmış ve bulunmuş çocukları, delileri, kazaya ve afete uğrayanları koruyup gözetmek. Öksüz, fakir, kimsesiz çocuklara para, hekim, ilaç, yeme, içme, giyecek, barınma, tahsil, terbiye cihetlerinden yardım etmek. Fakir hastalara bakmak, ilaç vermek, fakir cenazelerini meccanın kaldırmak, alil, işten aciz olup da bakacak kimsesi olmayanlara bakmak. Yetimhane yapmak. Yersiz, yurtsuzlara iş bulmak, bunlardan garip olup çalışamayacakları memleketlerine göndermek, kimsesiz kadın ve çocukları korumak. Ucuz belediye meskenleri yapmak. Fakirler için yatı evleri yapmak ve idare etmek. Muhtaçlar için iane sandıkları tesis ve idare etmek. Özürlülerin ulaşım ile sosyal ve kültürel amaçlı hizmetlerden ücret almamak veya indirimli tarife uygulamak, belediyeye ait ve belediye tarafından işletilen veya kiraya verilen büfeler, otoparklar gibi işyerlerinin özürlüler tarafından işletilmesi konusunda kolaylık sağlamak. Halk için kütüphane ve okuma salonları açmak. Gençler için mahallin ihtiyacıyla mütenasip stadyumlar tesis etmek ve işletmek. Belediye tiyatrosu, sineması, halk müzeleri, hayvanat ve bitki bahçeleri yapmak ve idare etmek ve yaptırıp işletmek. Genç ve yetişkin özürlüler için meslek ve beceri kazandırma kursları, iş eğitim merkezleri açmak. 1580 sayılı Belediye Kanunu sosyal hizmetler alanında sıralamış olduğu bu görevlerin yanı sıra 70. maddesinin 16. fıkrasında bir genelleme yaparak meclisten alınacak bir kararla belediyelere daha geniş yetki tanımıştır. Bu maddeye istinaden belediyeler belde halkının mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim için çeşitli çalışmalar yapabilirler. Bu çalışmalarının kapsamını meclislerinden çıkarabilecekleri bir yönetmelikle düzenleme hakkına sahiptirler.

yapıların içinde toplumsal sorunlar yasaların önünde gitmektedir.

A. YENİ YASALAR VE GÜÇLENEN BELEDİYELER

Son dönem oluşturulan yasalar, artan ihtiyaç ve beklentiler sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Yeni yasalarla birlikte, yerel yönetimlerde desantralizasyon, yerelleşme katılım ve yönetim kavramları ön plana çıktı. Yine de yerel yönetim tekniği açısından bu yasalar “modern dünyanın konseptine” uygun olarak belediyelere yeni anlamlar ve işlevler yüklemiştir. Ayrıca bu yasalar yerel yönetimleri merkezi yönetimin tasallutundan, kuşatıcı ve belirleyici otoriter yapısından büyük oranda kurtarmaya dönük bir adım olarak tanımlanabilir. Yeni yasalarda Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nın çok etkisi vardır.⁴⁶ Göymen (2004b), bu yasaların yürürlüğe konmasında, Türk toplumunda bu yönde iç ve dış dinamiklerin birlikte çalışması sonucunda, yani içten gelen taleplerin bu yönde artması, daha sesli ve sık hâle gelmesi sonucunda belirlendiğini, dahası ağırlıklı olarak da dış dinamiklerin etkili olduğunu, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne uyum süreci, Türkiye’deki hukuk sisteminin AB hukukuyla uyumlu hâle getirilmesi çabaları, Kopenhag Kriterleri’ne uyma zorunluluğu gibi dış etkenlerin de önemli bir rol oynadığını belirtir.

Son dönem yerel yönetim yasalarındaki mantık yerel yönetim mantığıdır. Yeni yasalara, sivil toplumla devletin çeşitli kademelerinin iş birliğini kolaylaştıracak nitelikler

⁴⁶ Yerel yönetimlerin, yerel özerkliğinin ve yerel demokrasinin hem kuramsal hem de düşüncel merkezi ve kökeni olan Avrupa’nın, bugün klasik gelişim çizgisini ve anlayışını mükemmelleştirme adımlarının en ileri ve en olgun meyvesi olarak görülebilecek Yerel Yönetim Özerklik Şartı ile üye ülkeler için yerel yönetim alanında hem yönetim ilkelerini hem de uygulama standartlarını ortaya koymaktadır. Yerel yönetim birimlerinin Özerklik şart’ı ile uyumlu kılınmaları zorunlu olmuştur. Özellikle yerel yönetimleri özerklikleri, denetimleri ve mali kaynakları bağlamında yeniden düzenleme gereksinimi vardır. (Subsidiarity, genellik, takdir ilkeleri), hizmette halka yakınlık, yerindelik, yetkileri yerele dağıtma şarttır. Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nı imzalayan Türkiye’nin şartı iç hukuka uydurma ve uygulamaya dönük adımların bir sonucu olarak çıkartılan bu yasalar, belediyelere daha fazla özerklik vermiştir. Şart’ın özellikle 4. maddesinin 3. ve 4. fıkraları “Subsidiarity” ilkesinden lâfzen bahsetmemekte, ama anlam olarak yerellikten bahsetmektedir. 1992 (3/B fıkrası, yine A maddesi 2. fıkrası) yılında yürürlüğe giren Maastricht’te ise, bağlayıcı bir ilke olarak Subsidiarity ilkesinin konulduğunu görmekteyiz. Türkiye’nin de onayladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın gereği olarak Özerklik Şartı’na uygun düzenlemelerin yapılması kaçınılmazdı. Yeni yasaların bu ruha yaklaştıklarını söylemek abartı olmaz. Yeni yasalar, Avrupa Özerklik Şartı’na uygun katılımcı, özerk, etkin ve verimli yerel yönetim ilkelerine vurgu yapan ileri bir aşamadır. Dolayısıyla günümü kadar bu şartı imzalamış olan Türkiye’nin buna uygun düzenleme yapmaması anlaşıl olmamıştır. Ayrıca bu yasalara tepki gösteren kesimin bu gerçekleri göz önünde bulundurarak eleştiri getirmesi gerekir. Bu yasa özerk, kendi hemşehrileri ile bütünleşen, hemşehri hukukunu oluşturan bir yönetim anlayışı getirirken, belediyenin yerel kapasitelerini artırmayı hedeflemektedir. 21. yüzyılda ortaya çıkan yönetişimci anlayışla yerel STÖ’leri yönetimde aktif kılan bir anlayışı ifade eder. Sürdürülebilir kalkınma, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma hesap verme, katılım, yönetim ve yerinden yönetim, kent kaynaklarının etkili, verimli, adil kullanılması, demokrasi ve uzlaşma gibi kavramlar yeni yasalarındaki ruhu yansıtmaktadır. Bu kavramların ne kadarının uygulamaya yansıdığı ya da yansıyacağı esas sorun olmakla beraber yeni yasaların yerele ve katılıma olan vurguyu arttırdığını ifade edebiliriz. yakın birim olarak tanımlanan yerel yönetimlerin, yetki hususunda tam ve münhasıran yetkili olduğu bu Yasa ile tescil edilmiştir. Aynı zamanda bu Yasa ile yetkilerinin başka birimler ve merkezler tarafından zayıflatılmayacağı da teyit edilmektedir (Toprak; 2003, 8). Türkiye Özerklik Şartı’nı 1988 yılında imzaladı. 1991 yılında 3723 sayılı Yasa ile onaylayarak iç hukuk bakımında bağlayıcı kılmıştır. 1992 yılında ise, resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. T.C. Anayasası 90. maddesine göre iç hukukun bir parçasıdır.

taşıyan yerinden yönetim mantığı hâkimdir denilebilir. Yeni yasaların belediyeleri merkezden daha bağımsız, idari ve mali özerkliğe sahip, kendine yeterli bir kurum haline getirdiği görülmektedir. Yeni yasalarla performans ve kalite ölçütlerinin esas alındığını, mevzuat engellerinin ve bürokrasinin en alt düzeye çekilmek istendiğini, kamu hizmetlerinin sunumunda piyasa kurumunun önem kazandığını, sivil toplum örgütlerine fırsat tanındığını ve siyasi katılımın artırılmasına çalışıldığını, bilgi teknolojilerinin yönetim süreçleri içerisinde yaygınlaştırılmasının hedeflendiğini ve yönetimin şeffaflaştırılması ve hesap verebilirliğinin sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir.

3030 sayılı Yasa da görülen vesayet ilişkisinin bu yasalarla hafifletildiği görülmektedir. Bu yasaların 1980 sonrasında ikili yönetim anlayışına uygun olarak çıkartıldığı, büyükşehir belediyelerinin yetki, görev ve sorumluluklarını daha da arttırdığı görülmektedir. Türk yönetim tarihinde yerel yönetimler, özellikle belediyeler bu kadar yetkili ve güçlü olmamıştı denilebilir. Belediye sınırları dâhilinde icrai görevlerin büyük kısmının belediye yönetiminde ve yetkisinde olduğunu belirtmek abartı olmaz. Böyle olmasına rağmen, reform yasaları ile getirilen yeniliklerle, başta planlama yetkileri olmak üzere, (yerel yönetimlere aktarılan yetkilere rağmen) merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi varlığını devam ettirmektedir. Bu da yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin tamamlayıcı bir parçası olarak görüldüğünün göstergesi olarak değerlendirilebilir (Geray; 2005). Buna karşın, yeni yasaların büyükşehir belediyelerini merkezden daha bağımsız, idari ve mali özerkliğe sahip, kendine yeterli bir kurum haline getirdiği görülmektedir. Ancak bu durumda büyükşehir belediyesinin daha otoriter bir biçime dönüştürüldüğü, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin giderek daha da etkinsizleştirildikleri vurgulanmaktadır. Yine de yasada dikey ilişkiler yerine yatay ilişkilerin geliştirilmek istendiği görülmektedir.

Bu yasalar büyükşehir belediyesinin görevleri arasında sosyal politikaları saymakta ve yoksulluğa çözüm üretilmesinde belediyelerin görevli olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Hem büyükşehir belediyelerine hem de ilçe belediyelerine sosyal belediyecilik anlamında azımsanmayacak görevler verilmiştir. “sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinlere, yaşlılara, engellilere, kadınlara, gençlere ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya

işletirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak” (5216/7/v). Belediye başkanına ise, “Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özurlülerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özurlü merkezleri oluşturmak” (5216/18/m), gibi görevler verilmiştir.

İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkilerinin sayıldığı kısımda ise, Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerde yaşlılar, özurlüler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak (5216/7/d) ifadeleri yer almaktadır. Büyükşehir belediyeleri bu görevlerden uygun gördüklerini belediye meclisi kararı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilir, ya da birlikte yapabilirler. “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek niteliğindeki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır” (5393/14/b/1). “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özurlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirliilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır” (5393/14/b/3). Ayrıca yasalar daha çok vitrin düzenlemesi şeklinde görölmekle beraber, kurumsal ve geleneksel kültür yeni durumun mevzuata uyarlanmasını ve uygulamasını geciktirmektedir. Bunun dolaylı uygulama önem kazanmaktadır.

Yeni yasalarda belediyelere sosyal hizmet görevini bir gönüllük derecesi ile yapabilme imkânı tanınmıştır. Oysa yasalarda belediyelerin doğrudan yoksullara dönük sosyal uygulamalarının zorunlu tutulması gerekir. Aksi halde belediyeler sosyal uygulamalardan dilediklerini uygulayacaktır. Bunun yerine standartları belli olan zorunlu acil sosyal yardımla, doğrudan yoksullara dönük uygulamaların yasalarda açıkça yer alması ve zorunlu tutulması gerekir.

B. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SOSYAL BELEDİYECİLİK POLİTİKALARI UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Belediyelerin sosyal uygulamaları artarken, sosyal belediyeçilik uygulamalarının bir kısmı standartlaşmakta, bazen de yeni uygulamalar sisteme dâhil edilmektedir. Özellikle büyükşehir belediyelerinde artan kentsel yoksulluğa paralel olarak sosyal hizmetlerin yanında sosyal yardımların da çok hızlı bir şekilde arttığı görölmektedir. Bu

bölümde İstanbul Büyükşehir Belediyesinin uygulamalarının bir kısmına kısaca göz atılacaktır. İBB'nin sosyal uygulamaları devasa büyüklüğe ulaşmasına rağmen bu başlık altında uygulamaların sadece bir kısmına, örnek olması amacıyla değinilecektir. Ayrıca İBB'nin sosyal uygulamaları diğer birçok belediye yanında merkezi yönetime de bazı alanlarda örnek teşkil etmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi; yaşlı ve düşkünlerin bakım hizmeti, özürllüler merkezi işletmesi, özürllülerin rehabilite edilmesi, kadın sağlığını koruma çalışmaları, evde bakım hizmetleri, muhtaç kimselere giyim ve gıda yardımı, yoksul ve muhtaç kimselere ekmek dağıtımı, yoksul öğrencilere burs verme, yoksullara gıda veya yiyecek yardımı yapılması, meslek edindirme kursları (İSMEK), acezelerin ihtiyaçlarının karşılanması gibi birçok hizmette bulunmaktadır. Büyükşehir belediyesinin 2006 faaliyet raporunda belirttiği gibi sağlık ve sosyal hizmetler dairesi başkanlığı altında; özürllüler, yaşlılar, korunmaya muhtaç ve risk altındaki çocuklar, kadınlar gibi risk gruplarının ihtiyaçlarına yönelik birimleri kurmak, işletmek ve işlettmek belediyenin görevleri arasındadır. Muhtaç aile veya bireylere barınma, yiyecek, sağlık, yakacak, giyim, kırtasiye, eğitim ve benzeri konularda ayni ve nakdi yardımda bulunmak, sokakta yaşayan veya sokağa düşme ihtimali bulunanlara barınma, eğitim, sağlık, beslenme, giyim, rehabilitasyon, meslek edindirme ve diğer hizmetleri vermek, soğukta dışarıda kalanlara, evsizlere yönelik barınma, beslenme, giyim ve sağlık hizmetleri, öğrencilere yönelik eğitim yardımları/burslar, yoksullara yönelik ayni ve nakdi yardımlar gibi hizmetleri sunmayı görevleri arasında saymıştır.⁴⁷ Benzer şekilde kadın koordinasyon merkezi ile özürllüler merkezi de kadınları ve özürllülerini önceleyerek hizmet sunmaktadır (Ek 6).

İBB, 1996 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin 71. fıkrasına

⁴⁷ 2007 yılında ise stratejik amaç ve hedeflerine; sokakta yaşamayı tercih eden ve bunu yaşam tarzı haline getiren insanlar için temel ihtiyaçlarını giderebilecekleri istasyonlar oluşturmak. İstanbul'da sosyal yönden dezavantajlı tüm vatandaşları tespit etmek ve tedavilerini üstlenmek, İstanbul'da yaşayan, sosyal yönden dezavantajlı bireylerden evde tedavi görmesi gerekenleri kayıt altına almak ve onlara evde sağlık hizmeti sunmak, İstanbul'da yaşayan, sosyal yönden dezavantajlı 20.000 hasta bireye ayaktan teşhis ve tedavi hizmeti sunmak, öğrencilerinin 40.000'ine karşılıksız burs imkânı sağlamak, İstanbul'da eğitim gören yetim, öksüz, şehit çocuğu ve engelli ilk ve orta öğretim öğrencisinin 32.500'ine karşılıksız yardım sağlama, İstanbul'da eğitim gören yardıma muhtaç ilk ve orta öğretim öğrencilerinin 110.000'ine eğitim seti yardımı sağlamak, İstanbul'da ikamet eden yardıma muhtaç ailelerin tamamını tespit etmek, ayni ve nakdi yardımlar yapmak, nakdi yardım sağlanan kişi sayısını 40.000'e çıkartmak, İstanbul'da ihtiyaç sahibi 100.000 aile ve 400.000 kişiye bütün market zincirlerinde geçerli olacak kuponlar ile bu kişilerin temel ihtiyaçlarını karşılayacak yardımda bulunmak, kadınlara ve aileye yönelik yoksulluğu giderici çalışmalar yaparak, kadınların yaşadığı zorluklar, beklentiler ve uyum sorunlarıyla ilgili çözümler üretecek şekilde kadın ve aileyi güçlendirmek, toplam 10.000 aileye temel ihtiyaç ve barınmalarındaki sorunları gidermek amacıyla ayni yardımda bulunmayı hedef olarak koymuştur. Büyükşehir belediyesi nakdi yardımlardan ziyade ayni yardımları arttırmayı hedeflemektedir. (2006 İBB faaliyet raporu)

dayanarak İBB sınırlarında ikamet eden muhtaçlara ayni ve nakdi yardımda bulunmak üzere bir yardım sandığı kurmuştur. Yardım Sandığı Yönetmeliğine göre yoksulluğun ölçüsü olarak muhtarlar tarafından verilen “fakirlik ilmühaberi” alan kişiler arasından daha sonra Büyükşehir’in kendi elemanları aracılığı ile yaptığı “durum tespit”⁴⁸ incelemesine göre yardımda bulunmaktadır. Yoksullara Yardım Sandığı Yönetmeliği’ne göre yardımlar, büyükşehir belediye başkanı tarafından görevlendirilen genel sekreter veya genel sekreter yardımcısının başkanlığında belediyede görevli daire başkanı, müdür veya müdür yardımcısı olarak görev yapan beş kişilik bir “Değerlendirme Komisyonu” tarafından yapılır. Değerlendirme Kurulu’nun uygun bulması halinde birim ayni yardımda da bulunabilir. Ayrıca sel, deprem, yangın gibi zaruri hallerde ihtiyaç sahiplerine en çok bir yıllığına ev kiralanabilir, bu zararı tazmin edecek para da verilebilir. Yardım Sandığının bütçesi sosyal hizmet kalemlerinin toplam bütçesinin %20’sidir (Ek 6). Yardım sandığı’nın en önemli gelir kalemini, İstanbul Büyükşehir bütçesinin ilgili tertibine, içinde bulunulan yıldan önceki yıla ait gelir kesin hesabının % 3’ünden fazla olmamak üzere konulan ödenek oluşturmaktadır.⁴⁹ Başlangıçta belediye personeline çeşitli sosyal ve ekonomik imkânlar sağlanması amacıyla tasarlanan yardım sandığının zaman içinde yoksullara yardım yapan bir yapılanmaya dönüştüğünü de ifade etmek gerekir. İstanbul’a tedavi için veya herhangi bir şekilde gelip tekrar memleketine dönmek isteyen yoksul vatandaşlar, İstanbul’dan memleketine göç etmek isteyen kişiler, yurtdışında kaçak olarak çalışmakta iken sınırdışı edilen ve güvenlik güçleri tarafından memleketlerine sevk edilmesi gerekenler İBB tarafından masrafları karşılanmak suretiyle sevk edilmektedir (Ek 6).

İBB’ye bağlı olarak faaliyet gösteren ve kısaca İSMEK olarak adlandırılan Sanat ve Meslek Eğitimi Kursları, kendilerine başvuran kişilerin mesleki becerilerini geliştirerek, onları aktif üretici olmaya yönlendirmeyi ve iş gücü piyasası tarafından talep edilen nitelikli işgücünü karşılamaya dönük olarak örgün eğitimi tamamlayıcı eğitim vermeyi sürdürmektedir. İSMEM (İstanbul Sokak Çocukları Meslek Edindirme Merkezi) ise maddesel bağımlılık içinde olanlara, aile içi şiddete maruz kalanlara yardım etmek amacıyla kurulmuştur. Merkezde gençler koruma altına alınmakta ve bunlara 13 ayrı dalda

⁴⁸ Bu tespit raporunda; mülkiyet durumu, gelir, engelli durumları, aile fert sayısı, eşin durumu, okula giden çocuk sayısı, borç durumu, sosyal güvencesine gibi durumlara bakılmaktadır. Mülk sahiplerine, sosyal güvencesi ve geliri asgari ücret üzerinde ise genelde verilmez.

⁴⁹ Yardım sandığında başından beri müdür ve müdür yardımcılığı yapan Mehmet Çelik’in “ 1999 yılının Aralık ayında başladım göreve, o zaman yıllık olarak harcanan bütçe şu an nerdeyse haftalık harcanır hale gelmiştir” ifadesi de miktarın ne kadar arttığını göstermektedir. Mehmet Çelik ile görüşme 11.01.2007.

eğitim verilmektedir. İBB'nin sosyal faaliyetleri ek 6'daki tablolarda görüldüğü şekilde çok büyümesi ve gelişmesine denk olarak çok fazla da çeşitlenmiştir.

İBB, yoksullara dönük olarak doğrudan ve dolaylı olarak birçok hizmeti yerine getirmekte, İBB yanında diğer büyükşehir belediyeleri de sosyal yardım ve sosyal hizmet alanındaki faaliyetlerini yıldan yıla arttırmakta ve bu faaliyetler bütçe miktarları arasında önemli bir harcama kalemini oluşturmaktadır. Belediyenin yaptığı sosyal yardımların önemli bir kısmı, insanların gerçek gelir durumlarının saptanarak verilmesi esası yerine, yürürlükteki mevzuata uygun olarak tamamen formel düzeyde belirlenmiş belgelerin sunulmasıyla yapılmaktadır. Yardım sandığı örneğinde olduğu gibi kuruluş amacı farklı olan kimi örgütlenme ve yardım biçimleri zamanla farklı formlar kazanmıştır.

Belediyelerin sosyal uygulamaları gelişip genişledikçe bu alandaki faaliyetlerine bağlı olarak uygulama sorunları daha fazla gün yüzüne çıkacaktır. Yerel yönetimlerin bu alanda güçlenmesi, ayrıca yoksulluk politikalarında belli standartların, bilginin ve verimli uygulamaların nasıl yapılması gerektiği üzerinde ciddi olarak eğilmeyi gerektirir. Yoksulluk bu boyutuyla yazın dünyasında hak ettiği yeri bulamamıştır. Oysa belediyelerin kaynaklarına oranla bütçelerinden oldukça yüksek bir miktarını bu alana kaydardıkları gözlenmektedir.

III. ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: SONUÇ

Osmanlı Dönemindeki yerel cemaatlerin ve toplulukların sosyal uygulamalarda etkinliği cumhuriyet dönemine miras olarak geçmiştir. 1923–1929 yılları ekonomik liberalizm ilkesinin genelde kabul gördüğü, daha sonra özellikle 1950'li yıllara kadar kapalı ekonomide devletin etkin rol oynadığı yıllar olmuştur. Osmanlının son dönemlerinde gelişen batılılaşma ve modernleşme hareketleri, Cumhuriyetle birlikte hâkim ideoloji haline gelmiş, bir tür serbest piyasa, kalkınma ve sanayileşme hedeflenmiştir. Modernleşme teorilerinin Batı toplumlarında olduğu gibi iddiaları büyük olup, bu teoriler toplumsal gelişme, ilerleme ve herkes için refah vaat ediyordu. Ayrıca savaştan daha fazla yoksullaşarak çıkmış, bitkin ve perişan bir halk mevcuttu. Bu durumda yoksullara ise daha çok Osmanlı dönemindeki gibi aile-akrabalık ve vakıflar ile meslek örgütlenmeleri sahip çıkmaktaydı.

Türkiye'de, özellikle devletçi dönem olarak bilinen tek parti döneminde, yoksullukla mücadele devletin sorumlulukları arasında sayılmıyor ve gönüllü çabalara çok büyük bir önem veriliyordu. Sosyal yardım alanı, büyük ölçüde gönüllü çabalar ve sivil toplum kuruluşlarına ait bir alan olarak değerlendirildi. Dönemin gönüllü kuruluşlarının, genellikle devletten bağımsız bir varlıkları mevcut değildi. 1937'de anayasaya giren "devletçilik" ilkesi, modern sosyal devlet anlayışıyla örtüşen bir durumu ifade etmemiş ve buna dönük düzenlemeleri içermemişti (Buğra; 2004, 5- 7). Bu dönemde özellikle eğitime ideolojik ve sosyolojik misyon yüklenmiştir. Eğitim aynı zamanda yeni cumhuriyete elaman kazandırarak istihdam sağlama misyonuna da hizmet eder şekilde düzenlenmiştir.

1980'li yılların neo-liberal politikalarının aksine SYDTF'nin kuruluşu popülist yaklaşımların ürünü olsa da (Gül ve Sallan Gül; 2004, 1), kurum bugün temel sosyal yardım programına dönüşmüştür. Bu düzenlemelerin sistematik bir yardım ve iyileştirme olmaktan uzak olmasına rağmen (geçici ve kısa süreli olup, birçok kesim tarafından küçümsenmesine rağmen) riski azalttığı, yoksullar için tutunma ve “can simidi” olma durumunu ifade ettiğini belirtmek gerekmektedir. Gerçekten bazen insan onurunu zedeleyen ve modern sosyal politika anlayışından uzak olmasına rağmen, yoksullar için bu yardım ve uygulamaların ne anlama geldiği gözden kaçırılmamalıdır. Bunun için DPT de (DPT; 2004, 75), devletin yoksulluğa dönük olarak doğrudan gelir transferinin yoksulluğu azalttığı, SYDTF'nin bu alandaki çalışmalarının da yoksullukla mücadeleye önemli katkısı olduğunu belirtmektedir.

Gelir dağılımında iyileştirme sağlanması ve yoksullukla mücadele konusu son yıllarda kamunun temel mücadele alanlarından biri olarak görülmesine rağmen bu konuda sürekli sadece makro değerlendirmeler yapılmış, mikro düzeyde yoksullukla mücadelenin örgütlenmesine dair adımlar atılmamıştır. Oysa 1970 sonrasında toplumcu belediyeçilikle ciddi anlamda sosyal uygulama örnekleri vardır. Her ne kadar toplumcu belediye tecrübesi gelenekselleşip sonraki uygulamalara pek fazla yansımasa da sosyal belediyeçilik anlamında belediyelerin önünde önemli bir örnek olarak durmaktadır. 1990'lı yılların sonlarına doğru bu konuda oluşturulan kurumlarda henüz geniş bir mücadele deneyimi de bulunmamaktaydı. Gerçekte özellikle büyükşehir belediyeleri yoksullukla mücadeleye büyük kaynaklar aktarmaktaydı ve bu alanda ciddi uygulamalar yapılmaya başlanmıştır.

Merkeziyetçi, yukardan belirlenen, otoriter ve temel belirleyici, demokratik açılımı sınırlı sayılan yönetim anlayışı içinde yine de toplumcu, katılımcı, üretken ve demokratik belediyeçilik anlamına gelen 1973 dönemi belediyeçiliği ön plana çıkmıştır. Bu dönemde belirli tutarlılığı ve bütünlüğü olan belli hizmet kavramları ve anlayışı geliştirilmiştir (Göymen; 1990, 398). Dönemim siyasal ve toplumsal gerçekleri ile Türk yönetim sisteminin yapısal durumundan hareket edilerek Türkiye için ilk olan yeni bir belediyeçilik anlayışı uygulanmıştır. Bu dönem belediyeçiliği, hızlı kentleşmenin de yol açtığı toplumsal, siyasal ve ekonomik sorunlara karşı yerel yönetimlerin belli neden-sonuç ilişkisi içerisinde hareket ederek yeni bir anlayışa geçtiği yıllar olmuştur.

1980 döneminde yapısal değişikliklerle özelleştirme, taşeronlaşma ve deregülasyonla liberal belediyeçiliğin önü açıldı. Bu dönemde belediyelerin yetkileri artmıştır. Mali olarak da güçlenmelerine paralel olarak özellikle büyükşehir belediyeleri büyük projeler yürüttüler. 1980 sonrası dönemde liberal değişim ve dönüşüm damgasını vurmuş, bu dönem belediyeler için yeni dönem anlamına gelmiştir. 1984 seçimlerinden sonra ANAP büyük oranda yerel yönetimlerde hâkim olmuştur. Merkezi yönetimle yerel yönetim 1989 yılına kadar aynı partinin elinde kaldı. Daha sonra ise yerel yönetimler kendilerini daha fazla sosyal politika alanında hizmet edebilecek örgütler olarak görmeye başlayarak, 1994 tarihinden sonra fiili olarak ve aktif bir şekilde yoksullukla mücadelede uygulamaların içine girdiler. Bu tarihlerde belediyeler, kendi bölgelerinde yoksulluğu azaltmaya dönük önemli adımlar atarak, yalnızca sosyal yardım değil kalkınmacı ve istihdam sağlayıcı belediye hizmetlerini de sundular. Daha önceleri merkezi hükümetlerin görev ve sorumluluk alanlarına giren işsizliği engelleme ve yatırım yapmanın da yerel kalkınma ilişkisi bağlamında artan oranda yerel yönetimlerin alanına girdikleri görülmektedir. Belediyelerin daha fazla üretken ve yatırımcı oldukları, 1980 sonrası dönemde uygulanmaya başlanan bir yandan liberal belediyeçiliğin temel ilkesi haline gelen “girişimcilik” diğer taraftan bunun karşısında olan ve belediyeçiliği yeniden dağıtım ve paylaşım esasında “refah belediyeçiliği” gören anlayışının sentez bir anlayışla uyumlaştırıldığı ve uzlaştırıldığı yıllar 1994 sonrası dönem olmuştur. Hem etkinlik hem de verimliliğin tamamlayıcı görülmesi bu yıllara denk düşer. Yeni yerel yönetim yasaları ile de uygulama örnekleri hukuki temele yansıtılmaya çalışılmıştır.

Yeni yerel yönetim yasaları, yerel siyaset üzerinde yerel yönetimlerin etkin ve

aktif gücünü ortaya koymuştur. Bunların yanında taşeronlaşma, özelleştirme, şirket mantığı ve müşteri anlayışı yeni yasaların ruhunda yer almaktadır. Ayrıca bu yasa ile varıl-yoksul müşteri ayrımının ortaya çıkması ile yoksul müşterinin kamusal hizmetlerden yararlanması güçleşmektedir (Hamamcı; 2006, 98). Hizmetlerin fiyatlandırılması ile alım gücü olmayan yoksulların bu hizmetleri almaları zorlaşacaktır. Taşeronlaşma eğilimi ile belediyeler bazı hizmetleri ellerinden çıkarmakta, yalnızca denetim ve kontrol hizmetlerini sürdürmektedir. Bu da son dönem özelleştirme, liberalleşme ve taşeronlaşma eğiliminin göstergesidir. Bu eğilimin yoksulların aleyhine işlememesi için yerel yönetimlerin kamusal sorumlulukla hareket etmeleri gerekmektedir. Aksi takdirde maksimum kazancı hedefleyen sermaye kesiminin yoksullara dönük sosyal sorumluluk içinde olması ve buna göre hareket etmesi beklenemez. Bu anlamda sivil toplumun ve gönüllü teşekküllerin sosyal belediyeçilik hizmetlerine katılımı ve bu hizmetleri sağlaması olumlu bir gelişmeyi ifade ederken, sosyal hizmetlerin piyasalaşması ve özelleştirilmesi yoksulların aleyhine olacaktır. Ayrıca Türkiye gibi özelleştirme konusunda kötü sicile sahip ülkelerde bu durum yoksulları daha da çaresiz bırakacaktır. Bununla birlikte, son dönem yasaları belediyeleri hayatın her alanında aktif yaparken özellikle sosyal uygulamalarda bu birimleri, eskiye göre daha önemli aktör haline getirmiştir. Uygulamada zaten belediyeler hayati değerinde sosyal belediyeçilik hizmetlerini yerine getirmekte idiler. Yeni yasalarla belediyelerin görevleri arasında sosyal hizmetler önemli bir yer tutmuştur. Bu yasalarla fiili durum hukuki statüye kavuşmuştur.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

EMİNÖNÜ VE BEŞİKTAŞ BELEDİYELERİNİN YOKSULLUK POLİTİKALARININ KARŞILAŞTIRILMASI

Sosyal bilimlerde karşılaştırmalı analiz, yakınlık/karşıtlık ifade eden ya da içinde bu unsurları barındıran iki veya daha fazla bileşen arasında yapılır. Kıyaslama yöntemi uygulanarak örnek olaylar arasında karşılaştırma yapılarak, bununla da konunun daha iyi anlaşılması sağlanmış olur. Öncelikle karşılaştırılacak unsurlar arasında benzerliklerin ve karşıt durumların ortaya konulması gerekmektedir. Bu amaçla, dördüncü bölümde benzer ve karşıt yönlerin bulunduğu iki ilçe karşılaştırma çalışması yapılacaktır.

Karşılaştırma yapılacak ilçe belediyelerinin önce ekonomik, sosyal ve siyasal yapıları incelenecektir. Bu inceleme, yoksulluğun ilçe insanları için ne anlama geldiği, bu insanların yoksullukla nasıl baş ettikleri ve dolayısıyla halka en yakın birim olan belediyelerin bu sorunu nasıl algılayıp, soruna nasıl yaklaştığı ile ilgili değerlendirmeleri de kolaylaştıracaktır. Bu noktadan hareketle iki ilçenin kendine özgü yapısı sonucunda oluşturduğu yoksulluk politikalarının tüm Türkiye belediyelerini temsil etme iddiası olmamakla beraber, benzer sosyal ve ekonomik yapılarla aynı siyasi oluşumların yoksulluk politikaları için ipuçları vereceğini ve bu tarz ilçelerin yoksulluk politikası uygulamalarında, diğer benzer ilçelerle karşılıklı yakınlık kurmamızı kolaylaştıracağını belirtebiliriz.

Türkiye’de geleneksel anlamda belediyeçilik, temel altyapı ve üstyapı belediyeçiliğinin ötesine (teknik belediyeçilik ya da mekanik belediyeçilik diyebileceğimiz anlayış) geçememiştir. Bu biraz kentsel yapının ve şehirciliğin oturmaması ve temel altyapı ihtiyaçlarının yeterince karşılanamamasından kaynaklanmaktadır. Daha çok yoksulların yaşadığı belediyelerde, belediyeler zorunlu olarak sosyal belediyeçiliği uygulayarak, aynı ve nakdi sosyal yardım hizmetleri sunmaktadır. Yoksulların yoğun olduğu belediyelerin yanında mevcut kentsel yapının oturmuş olduğu belediyelerde de sosyal belediyeçiliğin ön plana çıkacağını kestirmek güç olmasa gerek. Kentsel orta ve üst sınıfların yaşadığı yerleşim yerlerinde, başka boyutu ile sosyal belediyeçilik gündeme gelecek, bu gibi alanlarda sosyal hizmetlerde daha çok yaşlılara, özürlülere, gençlere ve çocuklara dönük sunulan faaliyetlerin önem kazanarak geniş bir uygulama alanı bulması mümkün olacaktır.

Dolayısıyla her iki durumda da sosyal belediyecilik farklı nitelikte de olsa önem kazanmakta ve uygulamaya konulmaktadır.

Buna rağmen belediyelerin raporlarında ve stratejik planlarında sosyal belediyecilik uygulamaları, hak ettiği vurguya sahip değildir. Bu da sosyal belediyeciliğin yeterince hesaba katılmadığının ve takdir edilmediğinin göstergesidir. Sosyal belediyecilik hem bütçe itibari ile hem de seçmenlerin gözünde önemli bir yere sahip olmasına rağmen belediye yetkilileri gereği gibi sosyal belediyecilik vurgusu yapmamaktadır. Böyle olmasında birçok nedenle birlikte belediyecilikten, belirtildiği gibi klasik teknik belediyeciliğin anlaşılmasının ciddi payı vardır. Bunun için de sosyal belediyecilik vurgusunun yapıldığı çalışmaların gündeme gelmesi zorunluluk arz etmektedir. Tez biraz da bu boşluğu doldurmaya hizmet edecektir. Son dönemlerde sosyal belediyecilik uygulamalarının artmasına rağmen bu alanda yeterince çalışmalar yapılmadığı için özellikle uygulama örnekleri ile sosyal belediyeciliğin incelenmesi gerekmektedir.

Sosyal belediyeciliğin nasıl ortaya çıktığı ve nasıl görülüp uygulandığı ile ilgili en güzel örnek alan çalışması İstanbul'da mümkün olacaktır.⁵⁰ İstanbul'da, sosyal adaletin yokluğunun gelir adaletsizliğinin ve sosyal yapının mekâna eşitsiz yansımalarının en açık ve en belirgin görülebileceği ilçelerden ikisi Eminönü ve Beşiktaş ilçeleridir. Bu iki ilçe birçok farklılıkları ve zıtlıkları içerisinde barındırmakla beraber kentsel yoksulluğun ya da zenginliğin yeni boyutlarının da açıkça görülebileceği yerleşim yerleri olarak temsil yeteneğine sahiptir.

DPT, TÜİK ve başka kuruluşlar Türkiye'nin kalkınmışlık derecesini ölçerken ulusal, bölgesel ya da il temelinde yaklaşmaktadır. Oysa bu durum genelleştirmeye imkân vermekte iken, büyük yarılsamaları da içinde barındırmaktadır. Özellikle homojen kentleşmenin geliştiği daha küçük illerden ziyade, heterojen, kozmopolit ve metropoliten merkezler için bu durum gerçek bir yarılsamayı da içinde barındırmaktadır. Çünkü

⁵⁰ İstanbul gerçekten yerel farklılıklardan dolayı metropol kentten daha çok, megapol kent olarak değerlendirilmektedir. Merkezi İş Alanındaki (MİA) semtler işsiz ve dar gelirli dışlanmışların yer edindiği çöküntü alanlarına dönüşmektedir. Sağlıklı bir metropol olmaktan çok, hemşehriler ve fiziksel mekânlar arası ilişkilerde, giderilmesi gereken bilinçlenme ve bütünleşme sorunları yaşayan bir megapol olmaktadır (İMP; 2006, 99). Bundan dolayı İstanbul, gelir-yerleşim-statü farklılaşmasının keskin olduğu ve bu farklılığın mekânsal yansımalarının açık bir şekilde görüldüğü kent kimliğine sahiptir. Güvenç'in de belirttiği gibi diğer Büyükşehirlerin hiç birisi İstanbul kadar kentsel farklılaşmaya sahip değildir (Güvenç; 1998, 132). Türkiye'de gelir ve statü haritasının çıkarılması yoksulluk çalışmalarını kolaylaştıracaktır. Nüfus sayımları ile birlikte gelir-varlık, statü tespitinin de yapılabilmesi yoksulluk-zenginlik haritasını verecektir. Bu yoksul-varıl haritaları ülke, bölge, il, ilçe ve gerekirse mahalle düzeyine kadar yaygınlaştırılmalıdır. Bunun neticesinde toplumsal, mekânsal ve ekonomik farklılaşmalar, bu haritalarla tespit edilebilecektir.

büyükşehirler göç alırken yalnızca sermayeye ve zenginlere ev sahipliği yapmamaktadır. Bundan daha önemlisi metropol kentler, yoksul ve alt-gelir gruplarının göçüne şahit olmaktadır. İstanbul ölçeğinde bu gerçeğin yansımalarının ve gelir kutuplaşmasının en güzel ölçüldüğü merkezlerin başında Eminönü ve Beşiktaş ilçeleri gelir. İkisi de merkez ilçe olmasına rağmen aralarında zıtlıklar/karşıtlıklar ve benzerlikler vardır. Bu durum da göstermektedir ki, genel kalkınmışlık göstergelerinde gerçek ilkelerin/göstergelerin konulması yanında mikro gerçekliğin de gözden kaçırılmaması gerekir.

Beşiktaş ilçesi, zengin tipik orta-üstü kentli yapısı içinde farklı tarzda yoksullar barındırırken, Eminönü ilçesinde tam tersine yoksulluğun en keskin, acımasız ve yaygın olanı ile karşılaşılır. İstanbul'da gerçekten iki ayrı dünya ya da başka ifadeyle "bölünmüş dünyalar" ve bunların alt dünyaları mevcuttur. Bu dünyaların en açık görüldüğü iki ilçe olması nedeniyle Eminönü ve Beşiktaş belediyeleri seçilmiştir. Bu iki ilçenin semt ve mahalle ölçeğinde de sosyo-ekonomik ayrışmalar mevcuttur. Beşiktaş ilçesi daha çok Şişli, Kadıköy, Bakırköy ilçeleri ve diğer birçok zengin-kalkınmış merkezlerle benzerlik gösterirken, Eminönü ilçesi daha çok kendisi gibi tarihi MİA özelliklerini gösteren Beyoğlu ilçesi ile benzerlik taşımaktadır. Bu açılardan bu iki ilçe, İstanbul'un toplumsal ve ekonomik coğrafyası ile ilgili önemli ipuçları vermektedir. Aynı şekilde bu coğrafya, zenginlik ve yoksulluk ayrımı, farklı nitelikler ve ilişkilerin yanı sıra çelişkileri kendi içinde barındıran bir yapıya da sahiptir.

Zenginlerin coğrafya tercihlerini biraz da gönüllülükleri belirlerken, yoksullarınkini daha çok zorunluluklar ve hayatın zorlukları yönlendirmektedir. Küresel sermayenin akışına denk olarak mekânsal yansımanın hiyerarşik özelliklerini bu ilçeler net bir şekilde yansıtmaktadır. Yine kentlerin sürekli değişim ve dönüşüm geçirdiği gerçeğinden hareket edilerek, ilçelerin mevcut duruma ne kadar hazırlıklı olduğu ve bu durumu nasıl sürdüreceklerinin öngörüsünü de bize verebilecektir.

Bu bölümde, daha çok ilçelerin sosyal belediyeçilik uygulamaları ve belediyelerin bu politikaları uygularken soruna yaklaşımları, yoksulluk tanımları ve uygulamaları ifade edilecektir. Daha sonra belediyelerin sorunu çözmedeki yaklaşımları, katılımcı anlayışları ve sivil toplum örgütleri ile birliktelikleri değerlendirilecektir. Daha önce belirtildiği gibi, yoksulluğa yaklaşım ve bakış açısı yoksulluk politikalarını belirlemede aydınlatıcı bilgileri

verecektir. İlçede yer alan yoksulların hangi kurumlardan yardım aldıkları özellikle ilçe belediyelerinin yoksulluk politikalarına bakış açıları ve yoksulluk politikalarında nerede durdukları belirlenecektir. Sosyal demokratların ve muhafazakârların yoksulluğa yaklaşımlarını vermesi açısından bu belediyeler bize önemli göstergeler sunacaktır. Farklı iki ilçenin seçilmesi, farklı yoksulları, yoksulluk tanımlarını ve politikalarını ortaya çıkarmada kolaylıklar sağlayacaktır. Bu ilçelerde sosyal yardıma ve sosyal hizmetlere nasıl yaklaşıldığının tespit edilmesi amacıyla derinlemesine görüşme yapılacaktır. Bu görüşmelerden yola çıkarak Eminönü ve Beşiktaş ilçelerinde yerel yoksulluk politikaları uygulamaları tanımlanacaktır.

Ulus-üstü ve ulusal sosyal politika üretme potansiyelinin değerlendirilmesine rağmen, yerelin sosyal politika üretme gücü ve imkânı yeterince değerlendirilememiştir. Yoksulluğun önce mikro formlarının incelenmesi, ilçelerin kendi yerellerinden hareket edilmesi, makro formlara da örnek teşkil edebilir. Bu anlamda ilçelerde ve daha küçük ölçekte ortaya çıkan yoksulluk sorununu incelemek, bu soruna yönelik uygulamalara ulusal ve küresel bir model arayışlarına da katkı sağlayabilir. Yerel sosyal politikanın teori ile uygulama örnekleri arasındaki farklılığını azaltmaya katkı sağlamak ve yoksulluk politikalarının yerel birimlerin öncelikleri arasında yer almasına katkı sağlayabilmek tezin diğer hedeflerindendir. İstanbul içerisinde Eminönü ve Beşiktaş ilçelerinin yoksulluk politikaları karşılaştırması kentsel çelişkiyi anlamayı sağlayabilecek ve bu çalışma aynı zamanda birçok yönden farklılaşan/ayrışan belediyecilik anlayışının yoksulluk politikalarına yansımaları tanımlamaya fırsat verecektir.

I. ALAN ARAŞTIRMASI HAKKINDA

Eminönü ve Beşiktaş belediyeleri konumuz açısından rastgele seçilmiş ilçe belediyeleri değildir.⁵¹ Beşiktaş ilçesi kentli, daha çok yerleşik orta sınıfların mesken tuttukları bir mekân iken, Eminönü ilçesi kenti kısa süreliğine mekân tutan, daha çok kırsaldan İstanbul'a gelen yoksul kesimi içinde barındıran ilçedir. Gerek ilçe gerekse mahalle temelinde, gerek mekânsal gerekse toplumsal açıdan ayırım ve dağılımın rastlantısal olmadığı, belirli ilişkiler ve yapılar sonucunda belirlendiği açık bir şekilde

⁵¹ Eşitsiz ilişkiler en açık Eminönü ve Beşiktaş ilçelerinde görülebilecektir. Eminönü ilçesi en yoksulların toplandığı merkez olurken, Beşiktaş ilçesi en zenginlerin öbeklendiği ilçelerin başındadır (Sönmez; 1994, 27-29). Böyle olmakla beraber Beşiktaş'ın az da olsa yoksulu bulunmaktadır.

görülebilmektedir. Yoksul kesim Eminönü ilçesinin birçok özelliğinin sonucu olarak bu ilçeyi tercih etmektedir. Gerek imalat sanayinin yaygınlığı, gerekse vasıfsız ve enformel iş piyasasının varlığı kırsal ve yoksul kesimin bu ilçeyi tercih etmesinin temel nedenidir. Herhangi bir iş bilgisi olmayan yoksullar kendilerine uygun işleri Eminönü'nde bulmaktadır. Beşiktaş ise varlıklı, mülk sahibi ve tipik kentli orta sınıf özelliklerini gösteren ilçe olması ile Eminönü'nden ayrılmaktadır. Özellikle zengin muhitler olan Bebek, Etiler, Nispetiye, Ortaköy, Arnavutköy gibi semt ve mahalleler Beşiktaş'ta bulunmaktadır. Eminönü ve Beşiktaş yoğun olarak iş merkezlerini barındırmakla beraber, Eminönü'nde işyerleri ilçede sakin olan yoksul kesimin mülkiyetinde değilken, Beşiktaş'ta işyeri/sakin birlikteliği fazladır. Bu yüzden İstanbul'un en prestijli merkezlerinden ve mahallelerinden bazıları bu ilçededir. Yine de bu durum sosyal belediyeciliği azaltmayıp arttırmaktadır.

Eminönü ilçesi, Türkiye ve bölge açısından önemli bir merkezdir. İlçenin, dışarıdan çağrıştırdığı olumlu ve göz kamaştıran imajına rağmen, içten bakılınca görüntünün yanıltıcı olduğu açıkça ortaya çıkar ve ilçenin bu durumu gölgeleyen bir imaja sahip olduğu fark edilir. İlçe çoğunlukla ve yoğunlukla yoksul nüfusu içinde barındırmaktadır. Bu durum ilçede yaşayan insanlar açısından kanıksanan bir durum iken, dışarıdaki kesim içinse sürprizdir. Tezin bir hedefi de gizli kalmış ve insanların birçoğunun inandıklarının aksine ilçenin “yerleşik” nüfusunun içinde bulunduğu durumu gün yüzüne çıkarmaktır. Artık büyükşehirlerin kırsaldan görüldüğü gibi olmadığı ve göç eden herkese refah sağlamadığı gerçeğinin tüm çıplaklığı ile ortaya konulması gerekir. İlçede yabancı nüfusun fazlalılığına paralel olarak yabancı yoksul kesimin mevcudiyetine rağmen, belediyenin bu kesime dönük faaliyetinin bulunmayışı nedeniyle bu kesim tez çalışmasına konu olmamıştır.

Kimlerin yoksul olduğu, yoksulların nasıl ve ne ile tanımlanmaya çalışıldığı özellikle belediyeler açısından yoksulun nasıl tanımlanıp görüldüğü, bu kesime dönük olarak, belediyelerin ne tür politikaları öncelikledikleri tespit edilmiştir. Yoksulluk politikaları üretilirken, yoksulluk tanımlamaları ile politikalarının yanında merkez-yerel ilişkileri ve yaklaşımları, yerel yönetim-sivil toplum kuruluşları ile işbirliğinin mevcudiyeti irdelenmiştir. İlçe belediyelerinin yoksulluğu azaltmak için yaptıkları çalışma ile uygulamaları değerlendirmek için belediyelerin stratejik planları ve performans

programları yanında bütçeleri ve faaliyet raporları da incelenmiştir. Ayrıca, belediyelerin daha önceki uygulamaları da gözden geçirilmiştir.

Büyükşehir ölçeğine göre ilçe merkezleri daha homojen olabilmektedir. Dolayısıyla yoksulu net olarak tanımlama ve bunun sonucunda somut politika üretme yerel ölçekte daha kolaydır. Bu da somut politikalar üzerinden yoksulluk uygulamalarını tartışma fırsatı verecektir.

Ayrıca, Eminönü ilçesinde meskûn olup eğitim ve akademik çalışmalarımı bu ilçede yürütmem dolayısı ile bu mekânı yakından tanımam çalışma için bu ilçeyi tercih etmeme sebep olmuştur. Yüksek Lisans tezim dolayısıyla ilçede yaptığım tez araştırmaları da doktora tezime bilgi altyapısını sunarak kolaylık sağlamıştır.⁵² Beşiktaş ilçesini ise doktora çalışmalarında daha yakından tanıma fırsatı buldum.

İlçelerin yoksulluk karşılaştırmalarında, yüz yüze derinlemesine yapılan görüşme metodu uygulanmıştır. Bu amaçla iki ilçenin belediye başkanları, ilçe belediye meclis üyeleri, ilçe belediyesi encümen üyeleri, belediye üst yöneticileri, mahalle muhtarları, sivil toplum kuruluşları temsilcileri ve bireyler bazında yaklaşık 50 kişi ile görüşülmüştür (Ek 10). İki ilçe belediye başkanı, üçer başkan yardımcısı, üçer müdür, ikişer encümen ve meclis üyesi yanında ikişer muhtar ve STK temsilcisi ile görüşülmüştür. Bu kişiler sosyal, idari ve kültürel işlerden sorumluluklarına göre seçilmiştir. Muhtar ve sivil toplum temsilcileri ile görüşmelerde Eminönü ilçesinde nüfusun yoğun olduğu, Katip Kasım ve Nişanca mahalleleri, Beşiktaş'ta ise kentsel dönüşümüne konu olan ve içinde gecekondü bölgelerini barındıran Arnavutköy ve Akatlar mahallesi seçilmiştir. Yine Eminönü ilçesinde yoğun hemşehrîsi olan Batman Sason ile Bitlis Mutki hemşehrî dernekleri ve Beşiktaş'ta ise Arnavutköy İmar Köylüleri Kalkındırma Derneği/Arnavutköy Spor Derneği ile Akatlar Kültür ve Dayanışma Derneği seçilmiştir. Yapılan derinlemesine görüşme, araştırmanın sonuçları bölümünde derlenerek karşılaştırmalı bir şekilde ifade edilmiştir.

Ayrıca karşılaştırmalı metotla sosyal demokratların ve muhafazakârların yoksulluğa yönelik uygulamalara nasıl yaklaştıkları ve vatandaşlık hakkı mı yoksa bireylerin sorumluluğuna ait olarak mı değerlendirdikleri test edilmiş olacaktır. İki farklı

⁵² “Yerel Temsil Sorunu; Eminönü Örneği”, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

ilçede yoksulluk politikaları gerçekten ayrıştırıyor mu yoksa benzeşme mi var? Dünya literatüründe sosyal demokrat ve muhafazakâr demokrat anlayışın ve uygulamalarının bu belediyelerce ne kadar benimsendiği tespit edilmiş olacaktır. Ayrıca çalışma ile sosyal demokrat belediyeler tarafından özellikle 1973 dönemi belediyeciliğinin, muhafazakârlar anlayışının ise 1994 sonrasında başlayan uygulamaların sahiplenip sahiplenmediği test edilmiş olacaktır. Belediyelerin yeni belediye reform yasalarında artan yerelleşme ile yerel yönetimlerin yoksulluk politikaları üretme kapasiteleri ve yaklaşımları da değerlendirilecektir. Alan araştırması ile daha çok sosyal yardımlar merkezli sosyal belediyeçilik değerlendirilecektir. Çünkü sosyal yardımlar hızlı, acil ve doğrudan yoksulluk yardımı olmasının yanında, bu yardımın gözle görülür ve hissedilir yönünü de ifade eder. Sosyal hizmetler belli bir karşılıkla sunulmasına rağmen sosyal yardım doğrudan yoksullara yardımı kapsamaması nedeniyle daha çok yoksullarla ilişkilendirilir. Ayrıca sosyal hizmetlere herkesin ulaşması mümkün iken, sosyal yardım sadece yoksullara dönük bir uygulamadır. Zaten sosyal yardımı alan ve veren arasında bu ilişki doğal olarak kurulmaktadır. Belediye yöneticileri de yoksullara yönelik yaptıkları hizmetleri daha çok sosyal yardım başlığında değerlendirmektedirler. Dolayısıyla çalışmada sosyal yardım ağırlıklı değerlendirmeler yapılacaktır.

Yoksulluk, çok fazla gündemde olan ve üzerinde önemli tartışmaların olduğu bir sorundur. Bundan dolayı soruna dönük çözümlerde de çok fazla kafa karışıklığı ve uygulama farklılıkları mevcuttur. Teorinin ve uygulamanın çokluğu ve yoğunluğu da bu alanda standartların ve çözüm önerilerinin çerçevesini zorlaştırmaktadır. Bu durumda mikro çalışmaların gündeme gelmesi bu zorlukları aşmada kolaylıklar sağlayabilir. Tez çalışmasında mikro örnek ve karşılaştırmalar yapılmasına rağmen, çalışma tüm AKP ve CHP'li belediyeleri temsil etme iddiasında değildir. Muhafazakâr ve sosyal demokrat uygulamaların daha farklı ya da benzeşen ilçeler bağlamında değerlendirilmesi gerekir. Özellikle İstanbul'un çok değişken ve çok farklı mekânsal özelliklerini yansıtan ilçeler ile benzerler arasında ya da benzer/farklı ilçeler arasında karşılaştırma yapmak gerekmektedir. Farklı ya da benzerlik gösteren yerellikler ve belediyeler arasında karşılaştırma yapılması soruna çözümü de kolaylaştıracaktır.

II. BEŞİKTAŞ VE EMINÖNÜ İLÇELERİNİN EKONOMİK, SOSYAL VE SİYASİ YAPILARI

Eminönü ve Beşiktaş ilçelerinde farklı sosyal, siyasi ve ekonomik yapılar mevcuttur. Bu ayrımın yanında Beşiktaş ve Eminönü ilçeleri, farklı MİA özelliklerine sahiptir. Bu özellikleri itibari ile bu iki ilçenin gece nüfusu sürekli azalmakta gündüz nüfusu ise sürekli artmakta ve ilçeler hareketli bir nüfusa ev sahipliği yapmaktadır.

A. İKİ MİA: ÜST-ORTA SINIFIN YERLEŞTİĞİ İLÇEYE KARŞI ÇÖKÜNTÜ BÖLGESİ

Eminönü ve Beşiktaş MİA niteliklerine sahip olsalar da, çöküntü ve prestij mekânı olarak ayrılmaktadır. Murat Güvenç'in çalışması, İstanbul'da en yoksul ve güvencesiz tabakaların, Haliç'in güneyinde Eminönü Balat, Fener, Eyüp, kuzeyinde Cihangir, Kasımpaşa, Dolapdere, Sütlüce ekseninde iki paralel kuşakta yoğunlaştığını göstermiştir. Bu da tarihi kentsel mekânın, yoksulların yoğunlaştıkları ve öbeklendikleri mekânların başında geldiğini göstermektedir. Küçük bir topluluk oluşturan varlıklılar ise Beyoğlu yakasında Levent, Etiler, Ulus, Akatlar, İstanbul yakasında Ataköy, Yeşilköy, Yeşilyurt, Anadolu yakasında da Moda, Fenerbahçe-Bostancı kesiminde gönüllü yoğunlaşma alanları “enklavlar” oluşturmaktadırlar (Güvenç; 1998, 132).⁵³ Tezin konusu açısından Güvenç'in çalışmasının da gösterdiği gibi Eminönü yoğun olarak yoksulluğun görüldüğü mekân iken Beşiktaş tam tersine genelde üst-orta kesimin mekân tuttuğu bir ilçedir. Yine de Beşiktaş ilçesinde belli başlı mahallelerde yoksul kesim mevcuttur. Beşiktaş ilçesine baktığımızda daha çok ücretli kesim ile işverenlerin yoğunlukları göze çarpar. Oysa Eminönü ilçesinde daha çok vasıfsız iş gerektiren işler ile seyyar satıcılık ve işportacılık gibi işlerde çalışan kesim ikamet etmektedir. İlçede yaşayan nüfusun Eminönü

⁵³ Eminönü ilçe sınırları içinde 81 adet kamu idaresine ait yönetim birimi bulunmaktadır. İlçede Valilik başta olmak üzere il yönetiminin diğer birimleri de yer alarak yoğun idari merkez özelliği göstermektedir. Valilik, İBB, İl Kültür Müdürlüğü, İl Sağlık Müdürlüğü, İl Özel İdare, İl Milli Eğitim Müdürlüğü, Defterdarlık, Müftülük, İstanbul Adliyesi Eminönü ilçenin sınırları içinde yer almaktadır. İlçenin coğrafi alanının küçüklüğüne rağmen idari merkez olarak merkezi konuma sahip olduğu görülmektedir. Bu da ilçenin gündüz yoğunluğunu arttırmada önemli unsurdur. Eminönü, bu hali ile İstanbul'un yönetim merkezi durumundadır. İlçenin alan olarak yaklaşık yüzde 12'lik kısmı idari birimler tarafından kullanılmaktadır (Ek 7). İlçenin MİA özelliğine bağlı olarak yolların en fazla mekânı kaplaması sürpriz değildir. Bu durum MİA özelliğinden ileri gelmektedir. MİA ticaretin ve ekonomik canlılığın yoğun olduğu, kentin kalbi olması özelliği gereğince yoğun olarak kullanılan ve hareketliliğin çok fazla olması sonucunda yolların da yoğun olarak yer aldıkları bir merkezdir. Eminönü'nün mekânın fiziki kullanımında en fazla alanını da - %26-bu yüzden yollar işgal etmektedir.

⁵³ İlçede üniversitelerin yoğunluğuna paralel olarak (Yıldız, Galatasaray, İTÜ, Bahçeşehir, Boğaziçi Univ. vb.) genç nüfus bulunmaktadır. Ayrıca nitelikli ve vasıflı işgücüne ihtiyaç duyulmasından dolayı genç nüfus burayı tercih etmektedir.

ilçesinde kalış nedenleri arasında en temel olarak ekonomik zorluklar gelmektedir. Bu durumda Eminönü ilçesinde ikamet edenlerin daha çok sosyal yardım ve hizmet talep edeceklerini belirtebiliriz. Eminönü ilçesi bu anlamıyla yoksulların mekân tuttukları, yoksulluğun ise kalıcılaştığı bir merkezi ifade etmektedir.⁵⁴

Beşiktaş ilçesinde ise 1950 sonu itibariyle ilçeye göç başlayarak, kent sanayi, ticaret ve turizm merkezi olmuş, 1980 sonrası ise MİA özelliği ön plana çıkmaya başlayarak, köprü yapımı ve deniz ulaşımı MİA özelliğini güçlendirmiştir. 1990'lı yıllara kadar iş merkezleri gelişmesini sürdürmüş ve bu tarihte ilçe MİA özelliklerine sahip olmuştur (Dünden Bugüne Beşiktaş; 27, 1998). İlçe bu tarihlerden sonra hızlı bir şekilde değişim geçirmeye başlayarak, Etiler ve çevre yerleşmeleri 1980'lerde orta üst ve üst gelir katmanlarının rağbet ettiği, seçkin sayılan bir konut bölgesi halinde gelişmiştir. İlçede, 1990 sonrası İstanbul'un en büyük ve görkemli iş ve alışveriş merkezleri açılmaya başlanmıştır. Bundan sonra Beşiktaş ilçesi plazalar, gökdelenler ve prestijli yaşam konutları ile İstanbul'un belli başlı ilçeleri arasındaki yerini almıştır. Genelde bu özelliklere sahip bir ilçede yoksul kesim bazı mahallelerde mevcuttur. Karanfilköy, Akatlar, Türkali ve Arnavutköy gibi belli başlı semtlerde alt-gelir grupları barınmaktadır.

B. NÜFUS HAREKETLERİ: YOKSULLARIN VE ZENGİNLERİN AKIŞI

Eminönü İstanbul'un en eski yerleşim birimi olmasına rağmen ilçenin yerli ve yerleşik nüfusu azdır. İlçede nüfus, muhtarların ifadesi ile her beş yılda bir yenilenmektedir. Eminönü'nün Tahtakale-Sirkeci hattında bulunan ticari yapılanma, bu hattın güneyine ve güneydoğusuna doğru yayılmış ve konut alanlarını hızla ticari alanlara dönüştürmüştür. Bu iş mekânlarının üst katlarına “bekârlar” denilen mevsimlik çalışanlar

⁵⁴ İlçenin Bedrettin Dalan'ın başkanlığı döneminde turizm fonksiyonları ön plana çıkmıştır. Dolmabahçe, Swiss Conrad otelleri Çırağan Sarayının restorasyonu gibi işlerler Beşiktaş'ın hem turizm hem de iş merkezleri fonksiyonları artık kalıcı olmuştur. 2000'li yıllar itibari ile 130 bin işyeri 5 fabrika 400 civarında yan sanayisi ile 7 bin şirket merkezi 81 banka şubesi ile ilçe finans, ticaret ve turizm merkezi olmuştur. Türkiye'nin ekonomisine yön veren şirketlerin holdinglerin merkezi Şişli ile birlikte Beşiktaş olmuştur. Maslak şirket merkezleri ettiler prestij merkezi saraylar ve oteller bölgesi unvanını sürdürmektedir. 1970'lerin başında Boğaziçi Köprüsü ve çevre bağlantı yollarının yapılması semti bir trafik düğümü haline getirmiştir. 1980'lerde başlayarak Son dönemlerde daha da hızlanan bir şekilde yerel yönetimler tarafından kentlerin ulaşım altyapılarının uluslararası finans kuruluşlarının kredileri ile büyük bir hızla yenilenerek, yeni çevre yolları inşa edilerek geliştirildiğini, karayolu altyapısının gelişimine uygun şekilde ulaşım sektörünün ve iletişim sektörünün bu merkezlerde öbeklenerek buraları aşırı şişirmesi en fazla tanık olunan merkezlerin başında Beşiktaş gelmektedir. (Dünden Bugüne Beşiktaş; 1998, 30).

ya da yeni göç eden aileler yerleşmiştir.⁵⁵

İlçe bir yandan turizm ve ulusal/uluslararası ticaretin kalbinin attığı merkez olma konumuna sahipken, diğer taraftan da ulusal ve uluslararası yoksul göçünün de merkezi konumundadır. İlçenin nüfusu coğrafi alanın küçüklüğüne rağmen Osmanlı ve Cumhuriyetin ilk yıllarında yoğunluk göstermiş ancak 1960'lı yıllardan itibaren sürekli azalmaya başlamış ve zamanla ilçenin çöküntü mekânı olması sonucu yerleşik nüfus iyice düşmüştür.

Eminönü yine nüfus yoğunluğu bakımından Türkiye ve İstanbul'un en yoğun olan merkezlerinin başında gelmesine rağmen gece nüfusu açısından sürekli düşüş göstermektedir. Eminönü ilçesinin nüfus verilerine baktığımız zaman gece ile gündüz nüfusunun arasında büyük fark olduğu anlaşılmaktadır. Yerleşik nüfus, 2000 sayımına göre 55.548'dir. Son adrese dayalı sistemde ilçenin nüfusu 32 binlere kadar düşmüştür. Bunun yanında ilçenin gündüz nüfusu ise tahmini 2,5–3 milyonu bulmaktadır. Nüfus açısından çarpıcı bir başka sonuç da nüfustaki cinsiyet farklılığında ortaya çıkmaktadır. Erkek-kadın nüfus, Türkiye ve İstanbul'da birbirlerine yakınken, Eminönü ilçesinde erkek nüfus, oran olarak kadın nüfusun çok üzerindedir. Eminönü ilçesinde kadınlar yaklaşık yüzde 36 iken, erkek nüfus yaklaşık yüzde 65'e yakındır. Bu durum yine ilçenin MİA özelliği ile yakından ilgilidir. Erkek nüfusunun fazlalığı MİA özelliği ve enformel sektör varlığı ile, bekâr odalarının çokluğundan kaynaklanmaktadır. Bekâr odalarında erkek iş gücü barınmaktadır. İlçede vasıfsız yapılan işgücü pazu gücüne dayanmaktadır. Özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesinin kırsalındaki aileler erkek çocuklarını daha yoğun olarak Eminönü'ne getirip çalıştırmaktadır. İlçe genç nüfus olarak da yüksek bir orana sahiptir. İlçede 24 yaş altı grubu, en yoğun nüfus grubunu oluşturmaktadır. 24 yaşın altındaki nüfus ilçede toplam nüfusun yarısından daha fazladır (Ek 8).

Beşiktaş'ın da gece nüfusu son adrese dayalı nüfus sayımı ile 191 binlere kadar gerilemişken, gündüz nüfusu 1,5 milyonu geçmektedir. Eminönü gibi gece-gündüz nüfus

⁵⁵ Diğer taraftan buraya yerleşenlerin bu mekânı geçici yerleşme alanı olarak gördükleri anlaşılmaktadır. Mahalle muhtarlarının ifade ettiğine göre bir aile Eminönü ilçesinde en fazla 5 yıl kalmaktadır. Daha sonra, biraz birikim ile bu mahalleyi terk etmektedir. Ailenin tüm fertleri bir işte çalışmakta ve küçük mekânlar büyük aileler tarafından daha az kira ödenmesi amacıyla kullanılmaktadır. Ailenin özellikle küçük fertleri kendi yaşlarına uygun olarak midyecilik, ayakkabı boyacılığı, hurdacılık gibi işler yapmaktadırlar. Biraz para kazanılınca da ilçe terk edilmektedir. Çöküntü bölgelerindeki insanlar belediyeden en fazla iş ve sosyal yardım talep etmektedirler. İlçedeki yerleşik Rum ve Ermeni nüfusta da aynı durum gözlenmekte, ekonomik durumu yerinde olan kesim ilçeyi terk ederken yoksulların bazıları ilçeyi terk etmemekte ancak kiliselerin yardımı ile ayakta kalmaktadır.

dengesizliği Beşiktaş'ta da yaşanmaktadır. İlçenin yoğun işyeri özelliği gereği nüfusunun daha da düşeceğini belirtebiliriz. İlçede 1985'e kadar nüfus artmış bu tarihten sonra nüfus düşüş göstermiştir.

Beşiktaş'ta, belediye yöneticilerinin verdikleri bilgilere göre ilçede bireyciliğin hâkim olması ve ailelerin çözümleri sonucunda çok fazla ayrı veya yalnız yaşayan kişiler mevcuttur. Eminönü ilçesinde erkek nüfusun yoğunluğuna rağmen, Beşiktaş ilçesinde 30 yaşa kadar erkek, daha sonrasında ise kadın nüfus daha yoğun bulunmaktadır. Eminönü ilçesinde geniş aileler zaman zaman da aşiret derecesinde daha büyük aile yapıları hâkimken, Beşiktaş ilçesinde çekirdek aileler daha fazla, hatta yalnız olarak yaşayanlar da azımsanmayacak kadar çoktur. Eminönü sürekli dışardan -özellikle son dönemlerde Güneydoğu ve Doğu Anadolu bölgelerinden- göç alırken Beşiktaş ilçesi daha çok zengin ve kent içi göçe şahit olmaktadır.

İlçelerin nüfusla ilgili olarak bir başka ayırıcı özelliği nüfusun dağılımda ve yerleşmesinde görölmektedir. Eminönü ilçesinde göçle geldikleri yere göre zincirleme, kitlesel ve ani göç olurken, Beşiktaş'ta bireysel tercihler etkili olmaktadır. Eminönü ilçesinde işyeri ile niteliksiz konut iç içe iken, Beşiktaş'ta nitelikli/lüks toplu konut bölgeleri mevcuttur.

C. SİYASAL VE SOSYAL FARKLILAŞMA VE İKİ AYRI DÜNYA: SOSYAL DEMOKRATLAR VE MUHAFAZAKÂRLAR

Türkiye'de hem mahalli idareler hem de milletvekilliği genel seçimlerinde orta-üst kesimlerin sosyal demokratların oy deposunu oluşturması buna karşın alt-gelir gruplarının gittikçe merkez sağ ve merkezin uzağındaki partileri (yerel seçimlerde daha çok muhafazakâr partiler) tercih etmesi söz konusudur. İstanbul'da belediye seçimlerinde AKP ve CHP'nin aldığı ilçelere bir göz atıldığında, Beşiktaş ilçesi de dâhil CHP merkez elitlerden oy alarak daha çok devlet ve bürokrasi partisi görünümü hâkimken, Eminönü ve diğer örneklerde görüldüğü üzere AKP'nin, merkez elitleri dışından oy alarak daha çok çevre partisi olduğu izlenimi doğmaktadır. Türkiye genelinde sosyal demokrat partiler daha çok toplumun daha müreffeh ve gelişmiş kentlerinden ve kesimlerinden oy alırken, daha alt-gelir gruplarından AKP'nin oy aldığı görölmektedir. Beşiktaş ve Eminönü ilçeleri bu açıdan özetlediğimiz gerçekliğe örnek oluşturmaktadır. Beşiktaşlı kimdir? sorusuna

Beşiktaş Belediyesinin “gelir ve eğitim düzeyi yüksek, sosyal demokrat eğilimli, aydın, beklentileri yüksek, zor beğenen” (Beşiktaş Belediyesi, Beşiktaşlı Kimdir? 2007) şeklinde cevap vermesi bu gerçeği ifade etmektedir.

Siyasal çizgileri ise özellikle 1980 darbesi sonucunda oluşmuş olağanüstü dönemin siyasal ortam ve parti oluşumunu dâhil etmezsek, genellikle Beşiktaş ilçesi geleneksel olarak sosyal demokrat partilere oy verirken, Eminönü ilçesi sağ ve muhafazakâr partilerin yoğun oy aldığı ilçe olmuştur (Ek 9). Özellikle sosyal belediyeciliğin uygulama örneklerinin temellerinin atıldığı (daha sonra AKP’nin yerel yönetimden merkezi hükümete evrildiği dönem olan) 1994 ve sonrasında bu durum açıkça görülür.

Türkiye’de olduğu gibi araştırmaya konu olan Beşiktaş ilçesinde de gelir seviyesi düştükçe AKP oyları artmakta, CHP oyları azalmaktadır (Tuncer vd.; 2005, 173, 183). Üst-gelir gruplarının yer aldığı mahallelerde CHP oylarını arttırmaktadır. Bu da dünyadaki sosyal demokrasi gelişimi ile ters orantılı durumu ifade etmesi açısından kayda değer bir sonuçtur. Beşiktaş, sosyal demokratların hem il düzeyinde hem de Türkiye ortalamasının üstünde oy aldıkları bir ilçe olmuştur. Bu yapısından dolayı Beşiktaş ilçesi geleneksel olarak merkez solun önemli merkezi olmuştur.⁵⁶ Son seçimlerde ise bu ilçede sosyal demokrat partiler çok önemli oy oranlarına sahip olurken, Eminönü sağcı ve muhafazakâr partilerin merkezi olmuştur.

Eminönü ilçesinde örgütlenme ile Beşiktaş’taki örgütlenme de farklılık göstermektedir. İstanbul Valiliği Dernekler Masasının verdiği bilgiye göre İstanbul ilinde 14.463 dernek varken, bunun 1011 tanesi Eminönü ilçesinde, 503 tanesi de Beşiktaş’ta bulunmaktadır.⁵⁷ Eminönü ilçesinde gerek il içi, ilçe içi gerekse il dışına taşan hemşehri dernekleri daha yoğun olarak bulunurken, Beşiktaş ilçesinde meslek grupları, Rotary, Lionslar ve hemşehri dernekleri daha çok göze çarpmaktadır. Dolayısıyla Beşiktaş’ta meslek dayanışması örgütleri mevcutken, Eminönü ilçesinde yoğun hemşehri dernekleri ve dayanışması yoğundur.

⁵⁶ İstanbul’da 1984 sonrası ANAP merkezden oy alırken, CHP çevreden oy almıştır. Beşiktaş İlçesi bu dönemde merkez partisi konumunda ANAP’a oy vermiştir.

⁵⁷ İstanbul Dernekler Masası; 07.07.2006.

Yüz yüze görüşmelerde bu iki farklı siyasal parti ve yaklaşımın yoksulluğa bakışları daha açık ortaya çıkmıştır. Ayrıca bu görüşme ile belediye yöneticilerinin teorik algılamaları ile uygulamaya dönük örneklerinin karşılaştırılması yapılmıştır. AKP'lilerle yapılan görüşmede yoksul kesime dönük sosyal uygulama, görüşmeciler tarafından eleştirilmiş, teorik olarak liberallerin yoksullara ve yoksulluğa yaklaşımları ile paralellik arz eden düşünceler ortaya konulmuştur. Yine CHP'liler yoksullara yardımı temel ve birincil hedef olarak gördüklerini, Avrupa ülkelerindeki anlamı ile sosyal demokrat olduklarını ifade etmelerine rağmen uygulamaya bunun çok fazla yansımadağı görülmektedir. Dolayısıyla farklı eğilimdeki ve çizgideki siyasal temsilcilerle ve uygulamanın içinde olan kişilerle yapılan derinlemesine görüşme, teorinin sağlıklı bir şekilde uygulamasının yansiyip yansımamasını test etmesinin yanında, teorinin de ciddiyetini sınaması açısından önemli ipuçları verecektir. Bu yönü ile Eminönü ve Beşiktaş belediyelerinin yoksulluk politikalarının araştırılması, Türkiye genelinde sosyal demokratların ve muhafazakâr demokratların yoksullara ve yoksulluğa teorik yaklaşımları ve uygulama örnekleri açısından kısmi bir temsil yeteneğine sahip olabilme kapasitesini ve potansiyelini içinde barındırabilmektedir.

III. EMİNÖNÜ VE BEŞİKTAŞ BELEDİYELERİNDE SOSYAL BELEDİyecİLİK UYGULAMALARI KARŞILAŞTIRMASI

Belediyelerin faaliyetlerinden, özellikle sosyal hizmet ve yardımları karşılaştırırken daha çok belediye harcamaları üzerinde ve belli başlı sosyal faaliyetler üzerinde durulmuştur. Bu bölümde kısaca iki belediye arasında sosyal belediyecilik uygulamaları karşılaştırılacaktır.

Tablo 2
Eminönü Belediye Giderlerinin Bütçe İçindeki Oranı (%)⁵⁸

Yıllar						
Gider Kalemleri	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cari Harcamalar	84,5	81,83	77,15	71,81	75,69	72,89
Personel Giderleri	62,73	59,28	49,18	43,91	45,70	35,16
Çöp Giderleri	14,24	15,01	15,81	15,74	20,95	17,49
Diğer Cari Giderler	7,53	7,53	12,15	12,17	9,04	20,20
Yatırım Giderleri	7,13	6,03	9,39	8,37	6,02	11,32
Transferler	8,37	12,15	13,45	19,82	18,29	15,82
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: Eminönü Belediyesi, Hesap İşleri Müdürlüğü, 2006.

Belediye gelirlerinin bir kısmı, nüfusa göre İller Bankası aracılığı ile geldiği için Eminönü ilçesi gelir açısından olumsuz bir konuma sahiptir. İlçenin sürekli çöküntü bölgesi konumu arttığından gelir de düşmektedir. Bunun sonucunda bütçe sınırlı olmakta ve sosyal belediyeciliğe ayrılan pay miktar olarak düşük kalmaktadır. Eminönü'nün yıllar itibarıyla ana gider kalemlerine bakıldığında, yüzde olarak cari harcamaların çok yüksek olduğu görülmektedir. Bunun başlıca sebebi çöp toplama işi için yapılan giderlerin cari harcamalar içinde yer almasıdır. Çöp toplama gideri ile personel giderinin yüksek olması yatırım harcamalarına ayrılan payın düşük kalmasına neden olmaktadır. Eminönü ilçesinde

⁵⁸ Eminönü Belediyesinin 2004 den 2005 yılına geçtikten sonra emlak vergisi % 3 oranında azalış göstermiştir. Nüfus payı düşmekte gelir de düşmekte, kamu binaları Emlak Vergisinden ve tarihi varlıklar çevre temizlik vergisinden muaftır. Muaf tutulduğu için turizm ve müze gelirinden yararlanamamaktadır. İstanbul'daki müzeleri ziyaret eden 3 milyon kişinin %94'ünün Eminönü'ndeki müzeleri ziyaret etmelerine ve müze ziyaretlerinden elde edilen 16 milyon YTL'lik gelirin %95'inin Eminönü'ndeki müzelerden edilmesine karşılık, bu gelirlerden Eminönü Belediyesi hiçbir pay almamaktadır. Bununla birlikte bu müzeleri ziyaret eden yaklaşık 3 milyon ziyaretçiye şehircilik hizmetini vermeye çalışmaktadır. Eminönü Belediyesi turizm yapısının ve kitlesinin getirdiği ek hizmet yüküne karşı ek herhangi bir mali kaynağa da sahip değildir. Ayrıca Eminönü ilçesindeki bağımsız birimlerin %82'si ticari birimler ve bu ticari birimler çok hareketli olduğu için bu işletmelerden Çevre Temizlik Vergisi tahsil etmede ciddi zorluklar yaşamaktadır. Nüfusu en kalabalık ilçe olan Gaziosmanpaşa Belediyesinin 120 zabıtası varken Eminönü Belediyesinin 195 adet zabıtası vardır. Eminönü Belediyesinin böyle yüksek sayıda personele sahip olmasının sebebi ilçenin gündüzün eğitim, iş, turizm vb. sebeplerle gündüzün misafir ettiği 3 milyon civarında olan nüfusa hizmet edebilme zorunluluğudur. Bu ise Eminönü Belediyesine büyük miktarda ek yük getirmektedir. Haftada iki gün diğerlerinde ise 3 gün çöp alırlarken Eminönü'nde her gün 24 saat çöp alınmaktadır. Bu ise optimal bir şekilde çöp alma düzeninin ilçenin yukarıda belirtilen tarihi, kültürel, ticari ve idari bir merkez olmasına göre belirlenmiş olmasından dolayıdır (Eminönü Belediyesi Faaliyet Raporu; 2006).

transfer harcamaları özellikle 2003-2004 dönemlerinde (yerel seçimleri öncesi) en yüksek seviyeye ulaşmıştır.

Tablo 3
Eminönü Belediye Yardım Sandığı Hizmetleri (YTL)

Faaliyetler	(2006 yılı)
Nakdi Yardımlar	175.334
Nakdi Yardım (Kişi)	1769
Kömür Yardımı (1000 Aile)	500 ton
Giyim Yardımı	18.316 adet
Kırtasiye Yardımı	1500 set
Yatak	230 adet
Asker Yardımı (129 Aile)	Nakdi yardım
Ailelere Soba Yardımı	6 adet
Batman ve Van İllerine	300 ailelik yardım
Ramazan Ayında yemek (Her Gün)	3.000 kişiye iftar
Özürlülere Yönelik Yardımlar	Eğitim, sosyal ve kültürel ihtiyaçlar
Yoksul Hastaların Ücretsiz Nakli	300 adet
Evde Bakım Hizmetleri	-

Kaynak: Eminönü Belediyesi; 2006 Faaliyet Raporu.

Eminönü Belediyesi, özellikle Güneydoğu Anadolu bölgesinde devam eden iç kargaşa dolayısıyla ilçeye göç etmek zorunda kalmış insanlara dönük sosyal politika üretmek zorunda kaldı. Çünkü ilçeye popülist ya da yaygın sosyal koruma (Keyder; 2000, 35) olmadan gelen nüfusa karşı ilçe belediyesi tek elden sosyal yardım ve hizmet götürmek zorunda kalmıştır. Eminönü ilçesinde genel olarak “yerleşik” insanların toplumun yoksul kesimini oluşturması ve ilçedeki çöküntü alanlarına yeni yoksulların gelmesi sonucunda bu insanlar en temel ihtiyaçlarını karşılamada ilçe belediyesinden talepte bulunmaktadır. İlçe belediyesi seçmen kesimi olan bu insanların taleplerini karşılamak durumunda kalmaktadır. Transfer harcamaları, bütçenin yaklaşık %20’sini tutmakta, bu durum sosyal harcamaların büyüklüğünü göstermektedir (bütçenin beşte biri). Ayni ve nakdi yardımlar Eminönü Belediyesinin harcamalarında önemli kalemi oluşturmuştur. Yardım sandığı hizmetleri ile yoksul kesime dönük olarak, ayni ve nakdi yardım yapılmaktadır. Giyim, kırtasiye, ilaç, kıyafet, Ramazan yardımları gibi birçok yardım türü bulunmaktadır. Sünnet şölenlerinden asker ailelerine yardıma kadar, erzak yardımından kömür yardımına varıncaya kadar Eminönü Belediyesinin birçok sosyal yardım ve hizmeti bulunmaktadır.

Tablo 4
Beşiktaş Belediye Giderlerinin Bütçe İçindeki Yeri (YTL)

Giderin türü	Bütçe	Gerçekleşen	Oran %
1-Cari Harcamaları	44.297.000	39.980.835	36.5
Personel Giderleri	26.008.300	26.085.311	23.7
Hizmet Alımları	14.663.500	11.028.481	10.3
Tüketim Mal ve Malzeme Alımları	3.293.200	2.757.688	2,5
2-Yatırım Harcamaları	45.401.150	5.095.494	4,6
3-Transfer Harcamaları	20.301.850	3.035.358	2,7

Kaynak: Beşiktaş Belediyesi; Giderler Müdürlüğü, 2005.

Beşiktaş ilçesinde bütçe harcamaları içinde transfer harcamalarının miktarı yüksek olmasına rağmen gerçekleşme oranı çok düşük kalmaktadır. Bütçe içindeki oranı yüzde %15 olmasına rağmen, gerçekleşme oranı sadece %2,7’lerde kalmaktadır. Yine de transferlere hedef olarak yüksek pay ayrıldığı görülmektedir.

Tablo 5
Beşiktaş Belediyesi Dost Eller Yardım Organizasyonu

1700 Aileye Yaklaşık 15 000 Yardım	Kitap, giyecek, yiyecek, mobilya, beyaz eşya
Okul Yardımı	Çanta yardımı, kırtasiye
Ramazan Yardımı	5000 koli yiyecek paketi
İl Dışı	Mobilya vb.
İstihdama Dönük	Bilgisayar eğitimi
Amatör Sporcu	Ayakkabı desteği
Çeşitli İllere	Gıda, müzik aleti, kitap, tıbbi malzeme, bilgisayar, giyecek, kırtasiye, gözlük ve anne sütü yardımı

Kaynak: Beşiktaş Belediyesi Faaliyet Raporu; 2006.

Beşiktaş Belediyesinde sosyal faaliyetler Sosyal ve Kültür Müdürlüğü’nün yaptığı hizmetlerle yürütülmektedir. Müdürlük 2006 yılında kurulduğu için, bu birimin faaliyetleri yeni oluşturulmaktadır. Müdürlük hedefleri belirlerken, sivil toplum kuruluşları, dernekler, eğitim kurumları ile iş birliği içinde kültürel ve sosyal alanlarda faaliyetlerde bulunmak, ilçede öğrenim gören öğrencilere ve ihtiyaç sahiplerine gerekli sosyal yardımları sağlamak gibi genel ifadeler kullanmıştır. Amacında belirttiği gibi müdürlük daha çok kültür alanında hizmet etmektedir (Beşiktaş Belediyesi Faaliyet Raporu; 2006). İmar ve Şehircilik Müdürlüğü ise, “*bölgemizi çağdaş insanların yaşam alanı yapmak, ekonomik ve sosyal*

yaşamın odaklaştığı alanları, mekânları geliştirmek” gibi ucu açık ve soyut ifadelerle elit kesime dönük yaşam alanı oluşturma’nın amaçlandığı izlenimi vermektedir.

İlçede, belediye bünyesinde “Dost Eller Yardım Platformu” adıyla yoksullara sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri yürütülmektedir. İlçe belediyesi alt-gelir gruplarına dönük olarak ciddi anlamda çalışmalar yapmaktadır. Beşiktaş Belediyesi zengin semt olması avantajını iyi kullanabilmekte, Dost Eller Yardım Organizasyonu ile gerek ilçe içi gerekse ilçe dışı ki çoğu zaman il dışını aşan yardımlarda bulunabilmektedir. Bu organizasyon özellikle zengin semtlerde oturan halktan aldıkları giyim, mobilya ve diğer ev eşyalarını yoksul ve muhtaç kesimlere ulaştırmaktadır. Dost eller yardım organizasyonu ile eğitimden sağlığa, barınma yardımından giyim yardımına kadar birçok hizmet sunulmaktadır. Ütüden elektrik süpürgesine, buzdolabından televizyona, gardıroptan yatağa, kitaplardan giysilere, ayakkabılardan komidine kadar bir ev için gerekli tüm eşyalar ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmaktadır. Öğrencilere yapılan yardım özel bir önemde görülmektedir. Kırtasiye, ayakkabı vb. yardımlar öğrencilere ulaştırılmaktadır. Bu yardım organizasyonu sadece Beşiktaş ilçesi ile sınırlı olmayıp tüm Türkiye’ye ulaştırılmaktadır. Dost eli yardım elemanı, belediyenin birçok yardımda aracı kurum olduğunun altını çizerek *“Beşiktaş yoksulu az bir semt, ama maalesef yine de gecekondularımız var. Akmerkez'deki tüm firmalar, oteller, spor kulüpleri yardımda bulunuyor. Örneğin, Mudo seri sonu ürünlerini gönderiyor. Ulus'ta oturan vatandaş mobilyalarını yenilerken eskisini hibe ediyor. Türkiye çapında kitap ve ansiklopedi ile battaniye dağıttık. Semtimizdeki devlet okulunun bilgisayar başta olmak üzere eksiklerini gidermeye çalışıyoruz”* şeklinde belirtir.

IV. ALAN ARAŞTIRMASININ SONUÇLARI

Beşiktaş ve Eminönü ilçesinde üst yönetim, seçilmiş meclis üyeleri ve encümen üyeleri, mahalle muhtarları ve sivil toplum örgütleri ile yapılan derinlemesine görüşmeler sonucunda belediyelerin ciddi sosyal uygulamalarına sahip oldukları görülmektedir. Sosyal belediyecilik uygulamaları, ister gönüllü ister zorunlu olarak yapılsın sonuç olarak sürekli artmaktadır. İlçe belediye yöneticileri de bu gerçekliği kabul etmektedir. Eminönü ilçesinde sosyal belediyecilik o kadar yoğun olarak uygulanmaktadır ki belediye kendini artık aciz olarak görmekte ve işin içinden çıkamadığını itiraf etmektedir. Dolayısıyla sosyal belediyecilik uygulamaları belediye için zorunlu olarak görülmesinin yanında artık külfet

olarak da kabul edilmektedir. Beşiktaş Belediyesi ise sosyal belediyecilik uygulamalarını rahatça yerine getirebilmektedir; bunda daha çok Eminönü ilçesinde yaşayanların tamamen yoksul olması, Beşiktaş'ın ise yoksullarının göreceli olarak daha az olması ile ilgisi vardır.

A. FARKLI YOKSULLAR, FARKLI SORUNLAR VE DEĞİŞEN POLİTİKALAR

Belediye yöneticilerine “*yoksulluk nedir, nasıl tanımlıyorsunuz, ya da ilçenizde yoksul kimdir*” sorularına verilen yanıtlar sürpriz oluşturmadı. İki ilçenin farklı özelliklerine paralel olarak farklı yoksulların bulunması ve tanımlanması ilçelerin farklı yapılarından kaynaklanmaktadır. Mülk sahipliği, aile yerleşimi ve istihdam açısından farklı niteliklere sahip ilçelerde yoksulluklar da farklıdır.

Eminönü ilçesinde mülk sahipleri çok az olduğundan ilçede ciddi anlamda konut sorunu vardır. Eminönü Belediyesi ilçe yöneticileri de kirada yaşayan ya da asgari ücretle çalışan kesimi yoksul kabul etmektedir. MİA özelliği gereği kiraların yüksekliği alt-gelir grupları için ciddi sorunlara kaynaklık etmekte ve yoksulluğu arttırmaktadır. İlçe yöneticileri de kira sorununun yoksulluğu arttırdığını kabul etmektedir. Beşiktaş Belediyesi gecekondü bölgelerinde yaşayan insanları yoksul kabul görmektedir.

Eminönü ilçesinde enformel sektörde düşük ücrete iş bulunabilirken, Beşiktaş'ta daha dolgun ücretli bir iş imkanları bulunabilmektedir. Dolayısıyla istihdam ilişkileri, çalışma koşulları ve ücretler açısından da iki ilçe farklılık göstermektedir.

1. Azalan Nüfus, Artan Yoğunluk ve Farklı Akışlar

Eminönü ve Beşiktaş ilçelerinin MİA özelliklerine sahip oldukları daha önce belirtilmişti. Buna paralel olarak, daha önce de belirtildiği gibi, ilçelerde gündüz nüfusu sürekli artarken, gece nüfuslarının sürekli azalmakta olduğu (son adrese dayalı nüfus kayıt sisteminde Beşiktaş'ta sabitlenmiş görülmesine rağmen) nüfus istatistiklerinde görülmektedir. İki ilçenin de turizm, ticaret ve eğitim fonksiyonlarına sahip olması nedeniyle gündüz nüfus yoğunluğunu etkilemektedir. Nüfus akışlarının yoğun olmasına rağmen, gece meskûn olan nüfus açısından iki ilçede yerleşik nüfusun nitelikleri açısından benzerlikler karşımıza çıkmamaktadır. Beşiktaş'ta orta ve orta-üst gelir grupları ilçeyi

tercih ederken, Eminönü ilçesi kırsal nüfustan yeni gelenlerle, eskiden gelip ilçeyi terk edecek kadar gelire sahip olamayan alt-gelir ya da mülksüz kesimin zorunlu tercih ettiği bir ilçe olmaktadır. Eminönü ilçesi MİA özelliği ile Batı ülkelerinde görülen eski kentin merkezinin çürümesi (slum/ çöküntü alanına dönüşme) sürecini yaşarken, Beşiktaş, prestij mekanı özelliklerine sahiptir. Yine de Beşiktaş'ın belli başlı semtlerinde, ilçenin imajının tersine, yoksulluklar yaşanmaktadır.

2. İki Farklı Yaşam, Farklı Yoksulluklar

Eminönü ilçesinde kırsaldan gelen ve Doğu ile Güneydoğu Anadolu göçünün sonucu olarak, geniş ve yer yer aşiret şeklinde aileler meskûnken, Beşiktaş Belediye yöneticilerinin verdiği bilgiye göre, Beşiktaş'ta modern, çekirdek aileler yoğundur. Beşiktaş ilçesi modern ilişkilerin hâkim olduğu ve daha çekirdek aile yapısının ve bireyciliğin geliştiği ilçe konumunda iken, Eminönü ilçesinde geleneksel yapılanma özelliğini sürdürmektedir. Bundan dolayı da ilçede yoğun olarak akrabalık ve hemşehri ilişkileri hâkimdir.

Eminönü'nde toplu ve toptan bir yoksulluk yaşanırken, Beşiktaş'ta belediye yöneticilerinin ifadesi ile yoksul tanımında çok fazla yalnız ve bekâr yaşayan insanlar (özellikle kadınlar ve yaşlılar) yer almaktadır. Eminönü Belediyesi sosyal yardımda soruna aile merkezli yaklaşırken, Beşiktaş Belediyesi sosyal belediyecilik uygulamalarına yalnız yaşayan bireyleri de dâhil etmektedir. Eminönü'nde büyük ve geniş aileler birlikte yardımlaşarak bir nebze de olsa yoksulluklarını hafifletirken, Beşiktaş'ta tek yaşayan ve yardıma muhtaç kesim birey olarak belediyenin yardımına muhtaçtır. Yoksulların yoğun olduğu Eminönü ilçesinde sosyal yardım ağırlıklı hizmetler yürütülürken, Beşiktaş ilçesinde sosyal hizmetler ve sosyal yardım dengesi gözetilmektedir. Her iki durumda da sosyal belediyecilik faaliyet alanı genişlemektedir.

Sosyal yardımı her iki ilçede de talep eden daha çok kadınlar olmaktadır. Bu durum Eminönü Belediye yöneticileri açısından, kadınların kullanıldığı şeklinde yorumlanmaktadır. *“Erkekler kahvede oturmakta, eşlerini yardım almaya göndermektedirler. Kendileri yardım alma konusunda çekingenlik ve utanma gösterirken, hanımlarını istedikleri gibi yardım almaya göndermektedir”* ifadesi ile geleneksel anlamda erkeğin eşini ve evini geçindirme düşüncesinden dolayı kendisinin yardım almasının

toplumda hoş karşılanmayacağına vurgu yapılmaktadır. Yine Beşiktaş'ta da sosyal yardımlarda kadınlar ve çocuklar ön planda görülmektedir.

3. Eminönü “Zorunlu ve Popülist Sosyal Belediyecilik”

Eminönü ilçe belediyesi yöneticilerine yoksullara dönük sosyal belediyecilik uygulamalarını nasıl gördükleri soruldu. Belediye yetkilileri, bu yardımları zorunlu olarak yaptıklarını, bunun sonucunda ilçenin yoksullar için çekim merkezi olduğunu ifade ettiler. *“Yoksullara dönük yaptığımız yardımlar sonucunda buradan yardım alanlar köylerine haber veriyorlar ve onları da buraya getiriyorlar, bu yardımlar kulaktan kulağa ulaşıyor ve neticede ilçe yoksulların öbeklendiği bir merkez haline geliyor”*. Bu açıklama yoksullara yönelik yaklaşımı göz önüne sermesi açısından önemlidir. Alt-gelir gruplarının sadece yoksulluk yardımlarından dolayı ilçeyi tercih ettiğinin düşünülmesi soruna yaklaşımı göstermektedir. Oysa ilçede enformel sektörün yaygın olması, bu sektöre ulaşımın kolay olması, vasıfsız işgücüne istihdam sağlaması, Eminönü ilçesinin çöküntü merkezi olması gibi nedenler ilçeyi yoksullar açısından çekim merkezi yaparken, belediye tarafından ilçenin alt-gelir grupları tarafından tercih edilme nedeninin sosyal yardımlar olarak görülmesi neo-liberal yaklaşıma uygun düşmektedir. Yine belediye üst yöneticilerine (tamamına yakını) buna rağmen niçin sosyal yardım yaptıkları sorulduğunda, *“onlar da insan... birçok şeye muhtaçlar... zorunlu olarak sosyal yardımları yapıyoruz...”* ifadesi ile sosyal yardımların zorunluluktan kaynaklandığını dile getirmişlerdir.⁵⁹ Öte yandan ilçe halkından sosyal hizmetlere dönük çok fazla talep gelmediği, belediyenin İSMEK ile birlikte açtığı kurslara katılımın sağlanmadığı ve diğer eğitim, meslek ve kültür faaliyetlerine ilgi gösterilmediği belirtilmiştir. *“İşin içinde para yoksa hiçbir faaliyete katılmazlar, ama para ya da yardımın olduğu tüm faaliyetlere özellikle kadınlar ağırlıklı katılım sağlanmaktadır. İnsanlara bir şey vererseniz gelirler. Maddi anlamda karşılık bekliyorlar aksi halde çalışmalara gelmiyorlar”* ifadesi ile halkın belediyeden en çok sosyal yardım beklediği ifade edilmektedir. Eminönü ilçesinde, rağbet görmeyen sosyal hizmetler dahi sosyal yardıma bağlanmıştır. Sosyal yardım almak için sosyal hizmet programlarına katılım zorunluluğu getirilmiştir.

⁵⁹ Sosyal ve idari işler müdürü *“Müdürlüğün elinde elenmesine rağmen 3000 tane ailenin fakirlik dosyası var. Ailelerde ortalama 5 ile 7 arası fert olunca 3000x7= 21000 nüfus eder. Bu durumda zaten nüfusun tamamı yoksul”*. Yine en alttaki kesime yardım yapılması gerektiğini, bunun tespitinin çok zor olduğunu yine de çalışanların sigortalı kayıtları ile çalışmayanları tespit edeceklerini ve yardımın da bunlara verilmesini dile getirmiştir.

Beşiktaş'ın aksine yoksul bir semtte, geliri düşük bir ilçede, belediye bütçesinde büyük oran tutan sosyal yardımlar ilçede zorunlu olarak görülürken, bu durumun belediye yöneticilerinde ciddi bir usanmışlık ve rahatsızlık yarattığı anlaşılmaktadır. Belediye yöneticileri *“ilçenin sosyal yardımlardan dolayı çekim merkezi olduğunu, sosyal yardımların kesilmesi gerektiğini, yardımların kesilmesi ile birlikte yoksulların ilçeyi terk edeceğini”* belirtmişlerdir. Bu durum dahi sosyal yardımın ve belediyenin yoksullar için ne anlama geldiğini özetlemektedir.⁶⁰

4. Beşiktaş: “Zengin Bir Muhitte Üstesinden Gelineen Yoksulluk”

Eminönü Belediyesinin yanında Beşiktaş Belediyesi yoksullara dönük sosyal yardım ve sosyal hizmet yapmakta, bu hizmetlerden, sosyal hizmetler Eminönü ilçesinde talep görmezken, Beşiktaş ilçesinde talep görmektedir. Yine Eminönü ilçesine göre belediye bütçesinde çok önemli bir yer tutan sosyal harcamalar ve yardımlar Beşiktaş için ciddi bir külfet ve maliyet oluşturmamaktadır. Genellikle zengin ve orta-üst kesimin yerleştiği ilçede yoksullara dönük yardım, yöneticiler açısından da meşruiyet sorunu oluşturmamaktadır. Belediye yöneticileri yoksulların yaşadıkları belli başlı semtlerde sosyal hizmet ve yardımları arttırmaya dönük yeni projeleri faaliyete geçirmeyi planlamaktadır.

Zengin bir semtte yoksullukla mücadele her açıdan daha kolay ve başarılı olmaktadır. Bunun aksine sosyal yardımın zorunlu olarak görüldüğü ve kaynakların daha kıt ve sınırlı olduğu belediyelerde yoksullara dönük sosyal politika uygulamalarının önemi yanında ciddi anlamda zorluğu da vardır. Bunun yanında Beşiktaş ilçesinde diğer kurum ve kuruluşların yardımlarından dolayı ilçede yoksulluk üstesinden gelinebilen bir sorun olmaktadır.

Zengin semtin sivil toplum örgütleri maddi güce sahip olmakta, bunun aksine yoksul muhitte faaliyet gösteren sivil toplumun da yoksul olduğu görülmektedir.

⁶⁰ Belediye bürokratları sosyal yardımların hemen kesilmesini, zira bu durumun ilçeyi çekim merkezi kıldığını belirtirken, seçimle yönetime gelen belediye üst kademesi sosyal yardımları zorunluluk olarak görmektedir. Liberal anlayışa uygun olarak sosyal yardımların sosyal patlamayı engellediği ve emniyet sübabı misyonu gördüğü ifade edilmiştir. *“İstanbul’u korumak lazım vize koymak mümkün olabilir. İstihdam imkânı sağlayamıyorsak bu insanları geldikleri yere göndermek bir çözümdür. Ya orda çözüm bulunmalı ya da burada. Orda da yok burada da yok, çözümsüzlük var. Yardımlara karşıyız ama kaynağında çözüm olmayınca yardım yapmak gerekiyor. Biz de çelişki içindeyiz. Çözüm lokal ya da pansuman tedbir olarak kalmaktadır”* muhtarlar da; *“önceki dönemlerde 3 ila 5 kişiye yoksul kağıdı veriyorduk şimdi haddi hesabı yok”* şeklinde beyan edilmiştir.

Beşiktaş'ta yoksullara dönük sivil toplumun ya da muhtarların ciddi güçleri vardır. Beşiktaş'ta mahalleli kendi yoksulluğunun üstesinden gelmektedir. Akatlar Mahalle Muhtarının yaptığı çalışmaların başarısının temelinde iyi bir koordinasyonla yine kendi ifadesi ile “veren el ile alan eli” birleştirmesi yatmaktadır. Mahallede hem zengin hem de yoksul bulunmakta, bu iki kesimi bir araya getirecek bir birimin varlığı yoksulluğu hafifletmek için yeterli olmaktadır. Eminönü ilçesinde ilçenin tamamının aynı ya da benzer sosyal ve ekonomik imkânlara sahip olması nedeniyle bu durum gerçekleşmez. Dolayısıyla Eminönü'nde muhtarların ya da sivil toplum örgütlerinin benzer koşullar içinde olmasının getirdiği zorluklar nedeni ile bu aktörler sorunun çözümüne çok katkı sağlayamamaktadır.

5. Yoksullukta Çok Önemli Fakat Yararlanılmayan Aktörler: Muhtarlar ve STK'lar

Her iki ilçede de muhtarlar yerel sosyal politika uygulamalarında her ne kadar kendileri kaynak sahibi olmasalar da çok önemli aktör olarak durmaktadır. Muhtarlar resmi evrakları kendi seçmenleri olduğu için zorunlu olarak verdiklerini belirtmekte. Muhtarlar ayrıca bu evraklardan gelir de elde etmekte, dolayısıyla her durumda her isteyene muhtaçlık belgelerini vermektedirler. Muhtarlar da esas fonksiyon olarak yoksulluk belgesi vermek yerine, gerçek yoksulu tespit etmeyi ve gerçek yoksullara yardımı kendilerinin belirlemesini kurumları için daha uygun bulmaktadır.

Bu ilçelerde birden çok kurum ve kuruluşun yardım dağıtması muhtarlara olan ihtiyacı da arttırmaktadır. Belediyeler, yoksulu zabıta görevlileri aracılığı ile yerinde tespit etmelerine rağmen muhtarların da bu aşamada işin içine girmesi gerçek yoksulu ortaya çıkarmada gereklidir. Muhtarların gerçek yoksulu tespit etmede yetkilendirilmesi yardım karmaşasını engelleyebilir.

Eminönü ilçesinde muhtarlar herkesin yoksulluk belgesi almasından şikâyetçidir. Ayrıca, yoksulu belirlerken kendilerine danışılmaması nedeniyle kaynak israfının çok fazla olduğunu belirtmektedirler. Muhtarlar ilçe halkına en yakın kurum oldukları halde sosyal belediyeçilik faaliyetlerinde, öncelikle kendilerine danışılmamasını eleştirerek, bu alanda aktif olmanın yerel sosyal uygulamaların başarı şansını arttıracığını savunmaktadır. Bu

yüzden muhtarlar sosyal yardım konusunda ciddi hatalar yapıldığı ve yanlış politikalar uygulandığını belirtmişlerdir.

Muhtarlığın önemini göstermesi açısından Beşiktaş Akatlar Mahalle Muhtarı güzel bir örneklik teşkil edebilir. Muhtar, kendi muhtarlığını gerçek anlamıyla yoksullara yönelik ayni ve nakdi yardım merkezi haline getirerek alt-gelir gruplarının ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Fitre, zekât, gıda yardımı, ayni yardımdan konutta işbirliğine kadar sosyal faaliyette bulunmaktadır. Akatlar muhtarı yine yoğun olarak sosyal faaliyet yapmalarına rağmen kendileri ile bu konuda yeterince işbirliği yapılmadığından şikâyetçidir. *“Belediye ya da diğer kurumlar buradaki halkı yeterince tanımazlar, bilmezler. Biz mahallemizle anlık ve günlük sürekli iç içeyiz. Kimler yoksul, ne tür ihtiyaçları var, hangi kişi ya da kişilerin kendi potansiyelleri harekete geçirilebilir, bu konularda bizim çok faydamız ve katkımız olur”* diyerek sürece ciddi anlamda katılmak istemektedir.

Beşiktaş Belediyesi eğitimi önemsemektedir. Bunun için çocuk yoksulluğuna ve üniversite öğrencilerinin içinde bulunduğu maddi sıkıntılara karşı hassasiyet vardır. İlçe belediyesi, ilçelerindeki ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerinin içinde bulunduğu yoksulluklarda öğretmenlerden yararlanmakta ve öğretmenlerin tespiti ile sosyal yardım yapmaktadır. Dolayısıyla ilçe bazen örgütlü topluluklardan bazen de bireylerden yararlanabilmesine rağmen, bu katılımın ve paylaşımın genel geçer ve süreklilik arz eden bir durum olmadığı görülmektedir.

Her iki ilçede sosyal belediyecilik uygulamaları yapılırken, sivil toplum örgütleri ve muhtarlarla ciddi anlamda diyalog ve iletişimin olmadığı görülmüştür. Bunun en önemli nedeni özellikle sosyal yardım konusunda yardımı yapan kurum toplumsal prestij kazanmak istemektedir. Eminönü muhtarı ve Beşiktaş’taki sivil toplum örgütü temsilcisi bu konuda benzer açıklamayı yapmaktadır: *“Eğer belediye bizim aracılığımızla ya da elimizle yardımı yaparsa kendileri tarafından yardım yapılmadığı şeklinde anlaşılmasından korkuyorlar”* ifadesi bunu desteklemektedir. Eminönü Belediyesinde yardım sandığı görevlilerince de bu durum teyit edilmektedir. Belediyelerin seçmen kitleleri için, kendileri tarafından yardım yapıldığı imajının oluşması istenmekte ve beklenmektedir. Belediye yöneticileri ve muhtarlar seçimle yönetime gelmelerinden dolayı halka dönük yardımların kendi ellerinden çıktığını ima ya da ispat etmeleri kendileri için

önemlidir. Bu durum muhtarlar ve sivil toplum örgütleri ile yeterli ve gerekli diyalogu engellemektedir. Belediye yöneticileri tarafından muhtarlar ve sivil toplum ile işbirliğinin önemsendiği ifade edilmesine rağmen sivil toplum temsilcileri ve muhtarlar bunu samimi bulmamaktadır. Sosyal yardımların özellikle alt-gelir gruplarının yoğun olduğu bölgelerde toplum nezdinde prestij kazandıracağı gerçeğinden hareket edildiğinde, her birimin, yardımın kendi elinden çıkmasını istemesi de kaçınılmaz olmaktadır.

Mahalleyi etkin ve aktif olarak sosyal yardım organizasyonlarının içine dâhil etmek gerekmektedir. Mahalle muhtarları en alt yerel hizmet sunan birim olarak adem-i merkeziyetçi yapı çerçevesinde, sosyal sorumluluğu da olduğu için yerel hizmet ve yerel yönetim işlevi görür (Bulut; 2001, 12).

Toplumsal kültürde sosyal dayanışmaya dönük bir eğilim ve yardımseverlik bulunmaktadır. Bu yardımlaşma ve dayanışma eğilimi STK ile harekete geçirilebilir. Belediye kaynaklarının kullanımına yöre halkının kullandığı STK'ların doğrudan katılması gerekir. Hem muhtarların hem de sivil toplum kuruluşlarının sosyal alanda çok önemli potansiyelleri vardır. Bu güçleri birleştirmek belediye açısından sinerji meydana getirir.

B. KÜRESEL AÇILIMLAR VE PRESTİJ MEKÂNI OLUŞTURMA YARIŞI: İKİ FARKLI KENTSEL DÖNÜŞÜM İKİ FARKLI ÇÖZÜM

İki ilçenin de yoğun göç akışlarının merkezinde olmasının yanı sıra ciddi anlamda turizm fonksiyonlarına sahip olduğu görülmektedir. Bu ilçeler özellikle turizm nedeniyle insan hareketliliğinin de yoğun olduğu merkezlerdendir. Hem Beşiktaş hem de Eminönü turizm açısından özellikleri nedeniyle kendilerini küresel rekabet sahnesinde görmektedir. Dolayısıyla ilçelerinin küresel mekanizmalar ve devletler katındaki “erdemlerinin sayılıp durulması” da ilçelerin kendilerini gördükleri yeri özetlemesi açısından önemlidir. Böyle bir durumda yoksulluğun görülmesi hoş karşılanmaz ve bu prestij mekânlarından yoksul kesim uzaklaştırılmak istenir.

Eminönü Belediye başkanına ilçelerinde çok ciddi uygulama alanı olan sosyal belediyeciliğin ilçelerinin en önemli uygulaması olup olmadığı sorulduğunda, sosyal belediyeciliğe şiddetle karşı çıkarak, en önemli sorunun “*kültür belediyeciliği*” olduğunu beyan etmesi ilçede mevcut soruna yaklaşımı göstermektedir. Yoksul kimdir sorusuna

verilen cevapla bu durum tutarlılık göstermektedir. Yoksul’u da “*kırsal kesimden gelen, küresel ve dünya merkezi olan ilçenin kadrini kıymetini bilmeyip kırsal yaşantıyı buraya taşıyan kişiler*” olarak tanımlar. Kendilerine sorulan, “yoksulluğu ekonomik anlamı ile nasıl tanımlıyorsunuz?” sorusuna yine “*kültür yoksulluğu*” ile cevabı verilmiştir. Dolayısıyla yoksulluğa insani ve hak temelli yaklaşılmaması sonucunda yoksullar her türlü kötülüğün merkezi kabul edilerek, istenmeyen kesim olarak görülmektedir. Bu bakış açısı sadece belediye yöneticilerine ait bir düşünce olmayıp, toplumda yaygın bir düşüncedir. Belediyelerin artan sosyal uygulamaların önemini kavramaktan şimdilik uzak gibi görülmektedir. Sosyal belediyeciliğin önemli görülmediği ilçede adeta, tüm umutlar (!) kentsel dönüşüme bağlanmıştır.⁶¹ Kentsel dönüşüm ile sosyal dönüşümün de gerçekleşeceği ifade edilmesine rağmen, bu sosyal dönüşümden anlaşılan yoksulluğa karşı iyileştirmeler ya da sosyal adaletçi uygulamalar ile alt kesimlerin ekonomik-sosyal alanda iyileştirilmesi değil, yoksul kesimin bu uygulama sonucunda ilçeyi terk etmesi ve prestijli kesimin burayı mesken tutması beklenmekte ve hedeflenmektedir. Yoksulların istenmemesi yoksulların yaşadıkları mekânı düzenlemeyi gerektirmiştir. İlçede, prestij mekânı ile yoksulların ilçede barınamayacağı ve zengin üst gelir gruplarının ilçeye yerleşeceği beklentisi en kolay yol gibi görünmektedir.

Beşiktaş Belediyesi yetkilileri de küresel kentler rekabetinde yer almalarının önemli olduğunu belirterek, Beşiktaş’ın zaten bu misyona sahip olduğunu vurguladılar. Daha önce belirtilen özelliklerinden dolayı zaten iki ilçe buna fazlasıyla layık olduklarına inanmaktadır. Bu durumda kentin prestijine ciddi engel olacak (!) yoksulların durumu tartışılmaktadır. Beşiktaş Belediyesi, uyguladıkları sosyal belediyeciliği önemli görerek alt-gelir gruplarını istenmeyen kesim ilan etmemektedir. Yalnız yaşayan kesime dönük uygulamaları zaten iyileştirdiklerini, diğer gecekondu bölgelerinde ise kentsel dönüşümle orada yaşayan insanların mülk sahibi edilmesi yoluyla mağduriyet yaratmadan bir sonuca ulaşmayı hedeflediklerini belirttiler.

Beşiktaş Belediyesinde istenmeyen, gecekondu görüntüsü iken, Eminönü’nde

⁶¹ Eminönü Belediyesi, “*Kentsel dönüşüm de amaç burayı prestij mekânı yapmak, burada şu anda meskun olanları buradan uzaklaştırmak amaçtır, zaten barınamazlar, AB’ye giriyoruz ellerinde tencere tabak çanak vb. bunlar yakışmıyor. Kiraları yükselteceksin ki yoksullar barınamasın. Sadece sosyal beledicilik için ilçeyi tercih edenler var. Belediyelerin bu tarz basit sorunlarla uğraşması zaman ve kaynak israfıdır. Yoksulluk ilçede turizmi tehdit ediyor. Bu açıdan da olumsuzluk oluşturuyor. Bu insanlar tarihten, turizmden anlamazlar, bunlar binalara zarar veriyorlar. Dolayısıyla bunların yaşama yeri burası değil*” şeklinde değerlendirmektedir.

istenmeyen, alt-gelir grupları ve kırdan ilçeye gelen kesimdir. Eminönü ilçesinde yoksulların ilçeyi terk etmesi ile sorunun çözüleceğine inanılırken, Beşiktaş Belediyesinde kentsel dönüşümle sorunun çözüleceğine inanılmakta, Beşiktaş ilçesinin kentsel dönüşüm projesinde yoksulları dışlama hedeflenmemektedir.

Dolayısıyla bu açıdan bakıldığında orta-üstü gelir gruplarının yoğunlaştığı Beşiktaş ilçesi az da olsa kendi yoksuluna sahiplenirken, yoksulluğun ilçenin hâkim rengi olduğu Eminönü ilçesinde yoksullar istenmemekte, bu kesim ilçenin tarihi, kültürel ve turistik imajı için olumsuz bir unsur olarak görülmektedir. Ayrıca Beşiktaş Belediyesi yoksulların durumlarını düzeltmeyi kentsel dönüşümle sağlamayı hedeflemekte iken, Eminönü ilçesi, ilçenin yoksullar açısından çekim merkezi olmaktan çıkartılıp, zengin/orta-üstü kesimin ilçeyi tercih etmesini beklemektedir. Bunun sonucunda belediye yöneticileri, ilçedeki yoksulların geleceği ile ilgili herhangi bir öngörü sahibi değiller. Bu bakış açılarının uygulama alanları olarak Eminönü’nde Süleymaniye projesi, Yenikapı-Kumkapı projesi, Cankurtaran-Sultanahmet projesi ile Beşiktaş’ta Karanfilköy, Arnavutköy, Dikilitaş kentsel dönüşüm projeleri planlanarak buralarda kentsel dönüşüm amaçlanmaktadır. Yine de kentsel dönüşümün, sosyo-ekonomik ve siyasal boyutunun iyice ve etraflıca değerlendirildiği söylenemez.

C. YOKSULLAR İÇİN BELEDİYE: YAŞAMSAL ANLAMDA HİZMET SUNAN VE HİZMETTE ARACI OLAN KURUM OLARAK İLÇE BELEDİYELERİ

Çalışmanın en önemli sonuçlarından birisi de belediyenin gittikçe artan bir şekilde yoksul kesim için önem arz etmesidir. Belediyeler hem yerel halka daha yakın hem de halkın seçtiği kişiler olması nedeniyle temsil yönleri güçlü yapılanmalardır. Bunun sonucu olarak yoksullar için belediye hemen hemen “her şey” haline gelmiş, bu durum hem muhafazakâr hem de sosyal demokrat belediyeler için geçerli olmasına rağmen özellikle Eminönü ilçesinde bu durum daha ciddi tespit edilmiştir. Kendi seçtikleri ya da seçimlerde oy kullandıkları yönetim olan belediyeye yoksulların ilk kurum olarak ulaşması sürpriz değildir. Çünkü kendilerine daha yakın ve aynı zamanda kendi içlerinden birinin yönetim mekanizmasının başında olması yoksullar açısından belediyeyi daha ulaşılabilir ve cazip kılmaktadır.

Eminönü ilçesi daha önce aşevi uygulamasında özellikle ilçede faaliyet gösteren işyeri sahipleri ile iletişime geçerek günde üç öğün yemek dağıtımını yapmakta idi. Halihazırda ise yemek dağıtım yerine gıda dağıtımını yapılmaktadır. Ramazan ayı faaliyetlerinde de esnaftan yararlanmaktadırlar. Dolayısıyla ilçeler sosyal yardım konularında ilçelerinde meskûn bulunan gerek işyeri gerekse konut sahiplerinden faydalanmaktadır. Eminönü ilçesinde iş yeri sahiplerinden yararlanılırken, Beşiktaş'ta daha çok kendi ilçelerinde meskûn yerleşimcilerden destek sağlanmaktadır. Bu durumun gösterdiği gibi belediyeler aynı zamanda sosyal yardımda önemli aracılık yapmaktadır.

1. Yoksullara Ulaşan ve Yoksulların Ulaştığı Kurum Olarak Belediye

Yoksulların Eminönü ilçesinde belediyeye çok rahat, kolay ve çoğu zaman muhtarlıkla beraber ilk birim olarak ulaşmalarına rağmen, Beşiktaş ilçesinde özellikle gecekondu bölgeleri dışında yalnız yaşayan, emekli olan kesimin belediyeye ulaşmasında sorunlar yaşanmaktadır. Beşiktaş ilçesi de bu tarz alt-gelir gruplarını tespit edememekten şikâyetçidir. Bu yüzden yoksulluk Beşiktaş ilçesinde gecekondu bölgeleri ile sınırlanmakta, yardım da bu bölgelerde yoğunlaşmaktadır. İlçede üniversitelerin ve öğrencilerin fazlalığına paralel olarak öğrenci kesimine dönük yardımlarda yoğunluk gözlenmektedir. Yalnız yaşayanlar ve yoksul olarak tanımlananlar kesin tespit edilememekte, belediye yetkililerinin belirttiği gibi bu kesim belediyeye yardım amaçlı gelmeyi gurur sorunu yapmakta, sonuç olarak belediye bu kesimden habersiz kalmaktadır. Daha önce belirtildiği gibi muhtarlıkların bu konuda avantajları vardır. Muhtarlar halka daha yakın oldukları için kolayca kulaktan kulağa bilgi ulaşmakta ve bu kesimin tespit edilmesi daha kolay olabilmektedir.

Eminönü ilçesinde tüm yoksul gruplar ilçe belediyesine kolay ve rahat bir şekilde ulaşmaktadır. Eminönü ilçesinde, ilçede hangi kurum ve kuruluş yardım dağıtırsa dağıtsın bu durumun belediye tarafından yapıldığına olan inancın keskinliği belediyeye yüklenen anlam ve yaklaşımdan kaynaklanmaktadır. Bu durum şu ifadelerle belirtilmektedir: *“Yardım yapıldığı kulaktan kulağa fısıltı ile duyulmakta ve halk hemen belediyenin, özellikle yardım sandığının kapısına dayanmaktalar, büyükşehir’den yapılan ve diğer birimlerin yaptıkları yardımlar da ilçe belediyesinden bilinmekte, dolayısıyla her türlü yardımı belediyenin dağıttığını düşünüyorlar. Bunun sonucunda belediye ikinci bir baskıya*

maruz kalıyor” böylece belediyeden beklenti artmaktadır. *“Eminönü’nde halk yardıma alıştırılmış aynı zamanda halk her türlü ihtiyacı için belediyeye gelmektedir”*. Eminönü ilçesinde özellikle yardım sandığı, kadın koordinasyon merkezi yöneticileri ile özürölüler merkezi sorumluları ilçede yoğun bulunan hemşehri derneklerinin ve dolayısıyla yoksul halkın temsilcileri konumundadır.⁶² Beşiktaş ilçesinde ise yoksullar açısından bu temsil ilişkisini görmek daha zorlaşmaktadır. Eminönü ilçesinde yoksul kesimin kendilerini temsil edecek isimlerin sosyal yardım konusunda da sorumlu olmaları neticesinde sosyal yardım ve diğer konularda ilçe belediyesine olan ulaşım kolaylaşmaktadır.⁶³ Sonuç olarak sosyal yardım sağlayanlar ile yardım alanlar arasında Eminönü ilçe belediyesinde temsil ve dolayısıyla güven ilişkisi mevcuttur. Bu durum yoksul kesimin belediyeye yardım amaçlı ulaşmasını daha da kolaylaştırmaktadır. Belediyenin sosyal yardım alanında önemli faaliyetleri yapması ve ilçe yoksullarının ilk ve öncelikli olarak ilçe belediyesine ulaşması nedeniyle belediye sosyal yardımla anılmaktadır.

2. Muhafazakârlar ve Sosyal Demokratlar Açısından Sosyal Uygulamalarda En Kritik Kurum Olarak Belediye

Eminönü’nde aktif hemşehri derneklerine rağmen bu derneklerin maddi güçleri çok kısıtlı olması nedeniyle bu derneklerin kendi hemşehrilerine dönük sosyal yardım ya da hizmet yapabilmesi oldukça güçleşmektedir. Beşiktaş’ta ise STK’lar önemli aktör olmasına rağmen gecekondü bölgeleri sivil toplum kuruluşlarının imkânları yoksul kesime dönük büyük çaplı yardıma güç yetiremezken, zengin semtlerin sivil toplum kuruluşları çok ciddi anlamda yoksullara dönük faaliyetleri öncelememekte, ya da bu alanda faaliyet yapmamaktadır. Gecekondü bölgelerinde yoksul kesime dönük sosyal faaliyetlerde en önemli kurum olarak belediye görölmekte ve beklentiler de bu birimde yoğunlaşmaktadır.

Eminönü Belediyesi sosyal uygulamalara Gayri Müslim kesimi de dâhil

⁶² Yardım sandığı sorumlusu, Hayrettin Bey, hem dernek yöneticiliği yapmaktadır –Batman Sasonlar Derneği- hem de yıllardan beri siyasi partilerin içinde aktif görev almıştır. İlçede meskun olmamasına rağmen işyeri ilçededir. Eskiden Eminönü ilçesinde oturan bir kişi olarak faaliyetleri büyük oranda Eminönü ilçesindedir. Ayrıca Eminönü halkının büyük çoğunluğunun konuştuğu dil olan; Arapça, Zazaca, Kırmançı lehçelerini bilmektedir. Çünkü Eminönü’ne gelen göçmenlerin bir kısmı ana dillerinden başka dil bilmemektedir. Hayrettin Bey de bu insanlarla kendi anadilleri ile iletişim kurmaktadır. Bundan dolayı da sosyal yardım alacak insanlar doğrudan ve ilk olarak belediyeye gelmektedir. Hemşehrilik ve siyasi bağlantılarla yardım talep edilmesine rağmen, Hayrettin Bey bu bağlantılarla gelinmesine gerek olmadığını, zaten kendisini tanıdıklarını bu yüzden bu kesim bağlantısız ve aracısız olarak kendilerine geldiklerini ifade etmektedir.

⁶³ Hatta ilçe belediyesi, sosyal yardım konusunda belediyenin Çemberlitaş’taki merkezinde sosyal yardım talep edenler tarafından yoğunluk oluşturduğunu, bunun sonucunda yardım sandığı biriminin Küçük Ayasofya’da başka bir merkeze taşındığını belirtmiştir.

etmektedir. Bu kesim için de belediye kritik kurumlardandır. İlçede meskûn bulunan Gayri Müslimlerin de yoksulluk sınırında yaşaması nedeniyle başta sosyal yardım olmak üzere sosyal uygulamalara ihtiyaç duyulmaktadır. Yardım sandığı yetkililerinin verdiği bilgiye göre Gayri Müslimlere yardımlar, özellikle gıda yardımı ve nakdi yardım şeklinde olmaktadır. Bu anlamda Eminönü'nde bulunan Meryem Ana Kilisesi yetkililerinden kendilerine yoksul listesi geldiği ve ona göre yardım yapıldığı, yardım sandığı yetkililerince belirtmiştir. *“Gayri Müslimlere de yardım yapılıyor. Ermeniler daha yoksul ve gerçek yoksullar bunlar, ayrıca onlarda sahtekârlık yoktur. Yoksulu ciddi olarak, kilise tespiti ediyor ve yabancılar belediyeye periyodik olarak geliyor”* ifadesi belediyenin tüm toplum kesimleri için önemli olduğunu göstermektedir.

Beşiktaş için de sosyal uygulamalarda belediye temel birim görülmektedir. Bunu ilçenin başkan yardımcısı şu cümlelerle açıklamaktadır *“Beşiktaş altyapısını bitirmiştir. Beşiktaş artık iyileştirme yapmalıdır. Beşiktaş'ta da sosyal belediyecilik hizmetleri gerekir. Mahallenin bazılarının kültür, bazılarının konut, bazılarının sosyal yardım talepleri var, biz de mahalle bazında değerlendirme yapmalıyız. Birçok faaliyet alanında sosyal hizmetler önceliğimiz, çünkü biz oturmuş belediyeyiz”*.

Her iki anlayış için de sosyal uygulamalar açısından belediye önemli bir kurumdur. Bu durum, belediye ister aracı kurum olarak isterse doğrudan hizmet ve yardım sağlayan kurum olarak işlev görsün değişmemektedir. Yoksulluğa yaklaşımlarına ve uygulamalarına iki ilçe açısından bakıldığında, belediyelerin siyasi niteliklerinin farklı olmasına rağmen, iki belediyenin benzer anlayışlarla benzer sosyal uygulamaları yürürlüğe koydukları gözlenmiştir. Dolayısıyla sosyal demokrat ve muhafazakâr anlayışlar teori açısından kısmen ayrışmasına rağmen, uygulamalarda benzer şekilde rekabet edip aynı politikaları uygulamaktadır. Bunun sonucunda belediyeler sosyal faaliyet alanında birbirleri ile de yarış içerisinde. Dolayısıyla yarışan kentlerde olduğu gibi sosyal politikalarda da yerel birimlerin birbirlerinin uygulamalarının bir benzerlerini devam ettirdikleri görülmüştür. Bu durum hem sosyal hizmetlerde hem de sosyal yardım konusunda değişmemektedir.

Yoksullar için belediye çok önemli aktör olmasına rağmen, belediye yöneticileri kendi ilçelerinde “yoksulluk stratejilerine” sahip değildirler. Uygulamalar ya zorunluluktan

ya da günü kurtarmaya yönelik olmaktadır. Her iki belediye yöneticileri de sosyal uygulamaları yürütürken, referans aldıkları bir dönem ya da yapıya sahip değildir. Oysa muhafazakârlar, son on yıldır ciddi anlamda sosyal belediyeçilik uygulamalarını yürütmekteyken, sosyal demokratlar, 1973 yıllarında toplumcu belediye uygulamaları ile toplumsal meşruiyete ve üne sahip olmuştur. Oysa sosyal uygulamaların sistematik olmaktan uzak ve genel geçer bir durumu ifade etmektedir. Belediyelerin bu dönemleri referans almamaları da bu durumu göstermektedir. Aksi halde Türkiye’de sosyal belediyeçilik anlamında köklü ve güçlü uygulamalar olurdu. 1973 yıllarındaki toplumcu belediyeçilik anlayışı da tarihte kalmazdı. Belediye yöneticileri sosyal uygulamaların güçlü olduğu bu dönemlere referans vermek yerine, kendi durumlarını daha çok bir başka belediye ile ya da bir önceki dönem belediyeleri ile değerlendirmektedir.

Belediye yöneticileri, son dönem yasalardaki yerelleşmenin kendileri için önemli olduğunu ifade etmelerine ve birçok hizmeti yerelden yürütmeye ve sürdürmeye hazır olduklarını belirtmelerine rağmen, gerçekte ciddi sosyal politika anlayışına sahip olmadıkları görülmektedir. Bu durumu, daha çok kaynak yetersizliğine bağlamalarına rağmen, esasında hem bilişsel anlamda hem de uygulamalar kapsamında ciddi sayılabilecek yerel sosyal politikaya sahip olmadıkları da açıktır. Yetkilerin yerele devredilmesi olumlu bir gelişme iken, yerel yönetimlerin bu yerelleşmeye kendilerini hazırlamaları ve bu anlamda kendilerini ispat etmeleri gerekir. Aksi takdirde yerelleşmeden beklenen verim, etkinlik ve demokratiklik gerçekleşmemiş olur.

D. SOSYAL BELEDİYEÇİLİK POLİTİKALARI UYGULAMA SORUNLARI

Türkiye’de sosyal yardımın ve sosyal hizmetin sosyal yurttaşlık anlayışını yansıtmaktan çok uzak olduğu acı bir gerçektir. Sosyal hizmetlerin ve sosyal yardımların etkin ve çağdaş bir sosyal politika aracı yerine, daha çok paternalist bir anlayışa hizmet eden bir lütuf ve siyasi rant elde etme aracı olarak görülmektedir. Oysa özellikle sosyal yardımlara keyfilikten uzak yurttaşlık temelinde bir hak olarak bakılması gerekmektedir. Aksi halde hem kişiler yoksulluk tuzağına düşerler hem de yoksul bireyler insan onuruna yakışır bir hayat süremezler.

Türkiye gibi tam olarak hiçbir zaman sosyal devlet olamamış bir ülkenin aynı zamanda yapısal sorunlarının fazlalığına bir de küreselleşmenin yarattığı sosyal yıkımlar

eklenince (DPT; 2004, 55) yoksulluğa dönük politika sorunlarını aşmak zorlaşmaktadır. Her ne kadar geleneksel yardımlaşma mekanizması eskisi kadar etkin olmasa da Türkiye için her zaman önemli olan geleneksel dayanışma aracı kurumlarını da yoksullukla mücadelede etkin ve aktif kılmak yoksulluğu azaltacaktır.

Türkiye’de genel geçer yoksulluk politikalarının yokluğunun yanında yoksulluğun bilimsel ve hukuki bir bütünlük içinde sosyo-ekonomik kriterlere ve bütünlüğe uygun olarak tanımlanmamış olmasından dolayı her bir kurumun kendi inceleme ve yardım esaslarına göre süre, nitelik-nicelik açısından birbirinden farklı, fakat küçük miktarlarda sosyal yardım yapması bu alanda karşılaşılan güçlüklerin başında gelmektedir. Yeni yoksulluktan haberdar olunmadığı gibi dünyada bu alandaki sosyal uygulamalardan da bihaberdirler. Yerel yönetimler yoksulluğun yeni şekilleri ve durumlarına karşı esnek ve aktif bir yapılanma sergilemelidir. Aksi takdirde eski tanımlar ve müdahale şekilleri ile yeni yoksulluğa karşı başarı şansı yakalanamaz. Bunun için yerel yönetimler, yeni teknikleri kullanma, örgütsel yapısını yenileyebilme ve kaynakları verimli-etkin kullanabilme gücünü gösterebilmelidir.

Yerel yönetimlere, son dönem yasalarla AB uyum sürecine uyma adına birçok hizmet, görev ve sorumluluk verilmesine rağmen, merkezi yönetimi kültür yerele olan kaynak aktarımını kolay bir şekilde içselleştirememiştir. Bu da yerel yönetimlerin ürkek ve çekingen davranmasına neden olmaktadır. Bu çekingenliğe rağmen belli başlı ve genel olarak bazı sorunlar ve bazı çözüm önerilerini de kapsar şekilde, sonra değinilecektir.

Bu başlık altında belirlenen sorunlar ve çözüm önerileri yalnızca Eminönü ve Beşiktaş ilçe belediyelerinde yapılan görüşmelerde ortaya çıkmış değildir. Bu görüşmelerin sağladığı katkı yanında yoksulluk okumalarım, bireysel çalışmalarım, Eminönü Belediyesi, Kartal Belediyesi ve İBB’deki belediye çalışmalarım, Eminönü ilçesinde meskûn olmam nedeniyle genel gözlemlerim ve görüşmelerim sonucunda oluşmuştur. Ayrıca bu başlık altında belirlenen sorunlar iki ilçe belediyesini kapsamaktan ziyade daha çok yerel yönetimlerde yaşanan genel sorunlar olarak değerlendirilmelidir. Sosyal belediyecilik alanında, yaşanan sorunların, en önemlilerine genel geçer ve ana başlıklar halinde değinilmiştir. Sosyal hizmet ve sosyal yardımlar konularında yaşanan sorunları ortadan kaldırmak kurumsal güven için şarttır. Kurumların güven yitirmesi ise hiç istenilmeyecek

bir durumdur.

1. Veri ve Bilgi Eksikliği

Yardımların miktarı, niteliği başvuru koşulları ile yoksullarının net olmaması ve standart/bilimsellikten uzak olması önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmakta, bu da keyfiliğe ve kayırmacılığa yol açabilmektedir. Kimlerin yoksul olduğu ve ne tür yardımın hangi süreklilikle verileceği tanım ve bilgilerinin yokluğu ve sosyal yardımın kurallı, şeffaf ve sistematik olmaması yerel yönetimlerin yoksulluk politikalarındaki en önemli açmazlardan birisini oluşturmaktadır (Buğra ve Keyder; 2003, 39–40). Türkiye gibi ülkelerde kurasızlığın bir politika olarak benimsenmesi söz konusudur.

Yerel yönetimlerin hem ulusal hem de uluslararası uygulamalardan ve tecrübelerden yararlanması gereği açıktır (TESEV/IPC; 2005, 21). Yaşanılan tecrübelerin aktarılması sosyal uygulamaların etkin ve verimli yürütülmesi için gerekir. Hem tecrübelerin hem de bilginin paylaşımı yoksulluk alanında başarılı uygulamalar için önem arz eder. Diğer tecrübî uygulamaların başarılarının ve başarısızlıklarının ortaya konulup diğer birimler arasında bilgi aktarımının sağlanması yoksullukla mücadeleyi kolaylaştıracaktır. Kurum/kuruluşlar arasında bilgi paylaşımını arttırmak, olumlu sonuçların yaygınlaşmasına olumsuzların da tekrar edilmemesine yol açar. Bu da etkinlik ve verimliliği artırır. Yoksullarla ilgili bilgi yetersizliği yanında yoksulluk uygulamalarını da tespit eden ve diğer kurumlara bu deneyimi aktaran merkezi bir organizasyonun olmayışı yöntem ve yaklaşımlarda verimliliğin takibini de zorlaştırmaktadır (DPT; 2004, 77). Yardımların şeffaflık içinde olması ve bu konuda güven oluşturulması için de verilerin doğruluğu son derece önemlidir.

Bilgi eksikliği yanında hizmet alanlarının net/açık olarak tespit edilmemesi, kurumların/kişilerin görev ve sorumluluk alanlarında çakışmaya neden olmaktadır. Bu durumda kişi/kurumlar kolayca görevden kaçabilirler. Görevden kaçınma ile bazı kişiler hizmet alamazken, diğerleri aynı hizmeti çok kere sağlamış olur. Bunun için en başta kurumsal bilgi paylaşımı gerekir.

Sosyal yardımların ülke-bölge genelinde sosyal yardım veri tabanının esas alınarak yürütülmesi ve ulusal çapta bu bilgilerin sürekli güncellenmesi gerekmektedir.

Yardımlar ancak sağlam bilgi ile etkin ve verimli kullanılabilir. Yerel yöneticilerin başarısı da büyük oranda kent toplumu ile sağlıklı iletişim kurması ve bilgi akışını sağlamasında yatmaktadır. Kent halkının ihtiyaçlarına gerçekçi çözüm üretmek ancak bu bilgi akışı ve iletişimini sağlıklı kurmak ve sürdürmekle mümkündür. Hem hizmetlerin sunumu hem de hizmetlerin sonuçlarının test edilmesinde, bu sağlıklı verilerin kullanılması zorunluluk arz etmektedir. Ayrıca hizmetlerin sunumunda, kentsel ve toplumsal önceliklerin belirlenmesi amacıyla da bu iletişime ve sağlıklı bilgiye gereksinim vardır. Bu bilgiler sürekli güncellenmeli ve yenilenmelidir.

Sosyal yardım alanındaki kamu kaynağının etkin kullanılmasını ve objektif yararlanma ölçütlerine göre adil ve ulaşılabilir kılınmasını sağlamak, bu yardım ve ödemelerden yararlanacak kişileri, yararlanma koşullarını belirlerken ulusal veri tabanından yararlanmak, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile üçüncü sektörü sürece dâhil etmek gerekir.

2. Hedef-Amaç Yokluğu

Sosyal uygulamaların birçoğunda olduğu gibi sosyal yardım almak için de gerekli ve yeterli standart kriterler bulunmamaktadır. Çoğu zaman yardımlar düzensiz oluşu gibi yardımların neyi kapsayacağı ve ne miktarlarda olacağı da değişken ve belirsizdir. Fakat yardımlarda gerekli ve yeterli standartların olmamasının getirdiği sorunların yanında, yardımların yetersizliği ve belirsizliğinden kaynaklanan sorunlarla da karşılaşmaktadır. Yoksulların ihtiyaçlarının kısmı ve geçici olarak sağlanmasından dolayı yardımların uzun süreli yoksulluk politikaları olarak görülme imkânları yoktur. Yine de sosyal yardımın acil insani sorunlara karşı yaşam güvenliği sağladığı unutulmamalıdır.

Sosyal yardım Türkiye’de büyük bir mevzuat karışıklığı içinde yürümekte, ayrıca muhtaç olma kriterleri açısından farklı ölçüm ve ölçütler kullanılmasından dolayı sosyal yardım kapsamına giren değişik yoksul kesimlerine farklı gerekçe, yöntem ve miktarlarla yardım yapılmaktadır. Belediyelerin sosyal yardım kalemleri ve bütçeleri sürekli artış göstermekte, bu durum sağlıklı bir gelişmeyi ifade etmemektedir.

Ayrıca yerel yönetimler ile diğer kamu kurumları arasındaki görev ve yetkiyi tanımlayan mevzuatın yeterli ve açık olmaması, büyükşehirlerin ilgili birimlerinin çalışma

alanlarının açık, net ve kesin belirlenebilir olmaması, hizmetlerin takibi ve kontrollerinin getirdiği zorluklar, parasal, mekânsal yetersizlikler ve yoksulluğa yaklaşım kültüründen kaynaklanan sorunlar sosyal yardım sisteminin kalitesini etkileyebilmekte ve hizmet sunumunu zorlaştırmaktadır.

Yoksulluğun çok boyutlu ve kapsamlı özelliğinden dolayı yoksulluk programlarının da çok boyutlu düşünülmesi gerekmektedir. Özellikle kentsel yoksulluğun heterojen yapısı sosyal yardımda çoklu ve esnek programların yapılmasını gerektirmektedir. Yoksulların özgül ihtiyaçlarını gözeten önceliklere sahip politikalar ancak böyle bir ihtiyaç veri tabanı belirlendikten sonra sağlanabilir. Hedefler de bu bulgular temelli belirlenmelidir. Ayrıca bu alanlarda standart uygulama mevcut olmayıp, “etik sorun”lar ve tutumlar da belirsizliklere hizmet etmektedir. Yerel yönetimler, gerçekçi bir şekilde hedeflerini belirlerken, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin ne kadarını nasıl sağlayacaklarını iyice tespit etmelidirler. Bu da yoksulluk politikalarında amaçlananların açık bir şekilde ortaya konulmasından ve bu anlamda gerçekçi/somut hedeflerin üretilmesinden geçer.

3. Partizanlık ve Kayırmacılık

Sosyal belediyeçilik uygulamalarının sistematik olmayışının yanında kurallarının da açık olmayışı (Erder; 2004b, 557), denetimin yetersizliği ve daha çok kayırmacılık benzeri ilişkilerle ve partiler aracılığı ile sürdürülmesi sosyal yardımlarda karşılaşılan önemli sorunlardandır. Büyükşehir Yasası’nda belirtilen, hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır” (5393/14/b/3) ifadesinin çok muğlâk, belirsiz ve sübjektif değerlendirmelere müsait olması yapılacak hizmetlerin kesin niteliklerinin olmasını zorlaştırarak keyfiliğe ve belirsizliğe yol açacaktır. Ayrıca Büyükşehir Belediye Yasası’nda belirtilen “büyükşehir belediyeleri bu görevlerden uygun gördüklerini belediye meclisi kararı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler” ifadesi de belirsizlik içermenin yanı sıra keyfiliğe de yol açabilir. Burada esneklikle standart sağlama arasındaki denge iyi kurulmalıdır.

Evrensel ilkelerin yerini kişisel, keyfi kararlara bırakması tipik bir kayırmacılık ilişkisidir. Bu ilişkilerlerde, kamu hizmetlileri partizanca uygulamalarla, kendilerini iktidara getiren seçmenlere iltimas geçerek bir nevi “vefa borcunu” öderken, diğer taraftan

yeni seçim döneminde de belli oyları garanti etmeyi düşünmektedir (Oktay; 1983). Bu da siyasal ve idari yozlaşmanın adıdır (Alada; 1993 ve Aktan; 1992, 22). Yöneticiler çıkar, baskı ve nüfuzlu kişilerin etkisinde kalarak hizmeti “özeleştirir”. Gerçek yoksulu tespit etmeden, gerçekçi ve tanımlı ölçüler ortaya koymadan yapılan keyfi seçim, kurum güvenilirliğine zarar vermektedir. Akraba, hemşehricilik, yakınlık ve tanıdık vasıtasıyla yapılan yardımlar belediyeyi bir kamu kurumu olmaktan çıkaracak, bir klik, kulüp ve aşiret düzeyine indirecektir. Partizanca ilişkilerle yürütülen sosyal yardım ve sosyal hizmetler, uygulamaları sosyal politika olmaktan çıkarır.

Akdeniz toplumlarında genelde bu tür ilişkilerden dolayı yönetimin tarafsızlığı tartışılmaktadır. Türkiye ve benzeri ülkelerde sosyal yardımlar seçim manipülasyonlarına açıktır (Ferrera; 2006, 209). Tabandan gelen partizan baskılar çok fazladır ve siyasetçiler bu baskılara çok az karşı koyarlar. Sosyal yardımlar, özellikle seçim zamanlarında artmakta bu dönemlerde refah uygulamaları genel olarak politik amaçlarla kullanılmaktadır. Refah harcamaları hem partizanca dağıtılır, hem de siyasetçinin ya da yöneticinin keyfine göre belirlenir. Ferrera’nın (2006, 211) da belirttiği gibi yoksul kesimin azımsanmayacak bir kısmı zaten kazanç sağlamak için küçük bir değere oylarını satmaya hazırdırlar. Gelir desteğine gereksinim duyan seçmen oylarını kolayca satacağıdır. Çünkü buralarda sosyal yardım “korporatist” görünümündedir. Bundan dolayı da sosyal haklar dağılımında kayırmacı ve eşitsiz/standarttan uzak işleyiş mevcut olup sosyal yardımlar “tikelci-klientalist refah modeli” ile dağıtılır. Bu modelde patron siyasetçi gelir desteği ile seçmenlerin oyuna taliptir. Esasında burada yazılı kurallar ya kapsayıcı değildir, ya yazılı kural yoktur ya da yazılı kural ciddiye alınmıyordur. Yardımlar da “sadık oylar” karşılığında aracı kurumlarla işbirliği içinde yürütülür. Buradaki aracı kurum çoğu kere siyasi parti, bazen sendika bazen dini kurumlar, bazen de hemşehri dernekleridir. Türkiye gibi ülkelerde ise hemşehricilik ve yerel cemaatçilik önemli aracı örgütlenmelerdir. Bürokrasi, özellikle siyasilerin aracılık etmesiyle kayırmacı yapıların kuşatması altındadır. Seçmenler bu ilişkileri bildikleri için kimlerin aracılığı ile işlerini takip edeceğini de bilir. Akdeniz Havzası’nda, Kuzey Avrupa ülkelerindeki gibi homojen, standart, evrensel yurttaşlık temelinde belirlenen refah uygulamalarının olmadığını görürüz. Bu sistemlerin kendi özel kuralları vardır. Adil-rasyonel ve profesyonel devlet uygulamaları olmadığı gibi sosyal haklar da bu ilkelerden uzaktır. Sosyal yardım da benzer şekilde sabit, standart, belirlenmiş ve evrensel değildir. Bu ülkelerde daha çok, yardımlar ihtiyaç tespitine göre

yapılır ve ayrıca bu yardımlar acil yardım ve hizmetleri kapsar (Gough; 2006, 234). Acil yardım gerektiren durumlarda yardım, sadece acil olarak tespit edilerek, genellikle tek bir defaya mahsus olarak ortadan kaldırılmaya dönük yapılır ve dağıtıcının başışı gibi algılanır. Kişilerin inayet ve kişisel kararları ile yürütülen sosyal yardımdan beklenen verim sağlanamamışken, toplumsal bütünlük ve kaynaşma da tehlikeye girer. Çünkü sosyal yardım taleplerinin büyüklüğü karşısında sosyal yardım kaynaklarının kıt olmasından dolayı bu alanda büyük bir çekişme ve rekabet yaşanacaktır.

Belediyeler de kendi aralarında benzer şekilde kayırma benzeri ilişkiyi yaşamaktadır. Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri arasında, siyasi farklılaşma, siyasal tercih, ikili diyalog ve yakınlık/uzaklık gibi nedenlerle büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyeler arasında partizanlık gözükabilmektedir. Özellikle aynı partiden olan büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında birlikte çalışma ve koordinasyon mevcutken, farklı belediyeler arasında bu ilişkiyi görmek pek mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla kayırmacı ilişkinin bitirilerek bunun yerine yazılı, evrensel ve adil bölüşümün önünü açacak düzenlemeler gerekmektedir.

Belediyelerin özellikle büyükşehirlerin büyük miktarda sosyal yardım yaptıkları düşünülürse, bu konuda düzenleme yapılması standartlaşmayı getirecek, belirsizliği ve keyfiliği ortadan kaldıracaktır. Yardımı belediye başkanlarının ya da belediye bürokrasisinin inisiyatifine bırakmak, kamu kuruluşu olan belediyenin güvenilirliğini azaltacak, yardımların gerçek sahiplerine ulaşması da engellenmiş olacaktır. Sosyal yardımlara ihtiyacı olan kişilerin, objektif yararlanma ölçütlerine göre saptanması, gerçek yoksulları ortaya çıkarmak ve yardımı hak edenlere ulaştırmak açısından son derece önemlidir.

4. Koordinasyonsuzluk ve Eşgüdümün Eksikliği

Yoksullukla mücadelede en temel eksikliklerden birisi de koordinasyon eksikliği ve parçacılıktır (Gough; 2006, 240). Bu alanda birçok kurum, kuruluş, yerel ve bölgesel birçok organizasyonun olmasına rağmen bunlar arasında eşgüdümün olmaması yoksullukla mücadeleyi zorlaştırmaktadır.

Merkezi yönetimin yanında yerel yönetimlerden yurtiçi sivil toplum örgütlerine,

yurtdışı örgütlerine kadar birçok organizasyon yoksullara dönük politikaları hayata geçirmektedir. Merkez-yerel yönetimler ile yerel yönetimlerin kendi aralarında yoksulluk konusunda koordinasyon yokluğu önemli sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca bu alanda yerel, ulusal ve uluslararası birçok sivil toplum örgütünün işlevsel olması ile koordinasyon daha fazla önem kazanmaya başlamıştır. Dolayısıyla uluslararası, ulusal ve yerel koordinasyona gereksinim vardır. Özellikle sosyal yardım sağlayıcıları ile sosyal yardım alıcılarının ortak hareket etmeleri ve bu anlayışla öncelikleri belirlemeleri gerekmektedir. Bunun için sürekli bir şekilde kurumsal bilgi paylaşımı ve akışı sağlanmalıdır.

Eşgüdüm yokluğu aynı faaliyet kolunda birden çok örgütün, birbirinden habersiz çalışmasına yol açarak verimliliğin düşmesine neden olur. Yoksulluğu azaltmakla sorumlu kuruluşlar arasındaki eşgüdüm eksikliği ve bu kuruluşların yürüttüğü programlarda ortak norm ve standartların bulunmaması yoksullara yönelik etkili bir sosyal koruma sisteminin oluşturulmasını zorlaştırmaktadır. Sosyal refah sağlamada ve yoksulluk politikalarında etkin olan diğer kurumlar arasında, özellikle merkezi yönetimin kurumları ile yerel yönetimler arasında koordinasyon zorunlu görülmeli ve buna göre uygulamalar yerine getirilmelidir.⁶⁴ Büyükşehirlerde, bir yandan büyükşehir belediyeleri diğer yandan da ilçe ve ilk kademe belediyeleri bu alanda hizmet sunmaktadır. Bu durum görev, yetki ve sorumluluk karmaşası oluşturmaktadır. Dengeli ve eşgüdüm içinde bu hizmetler sağlanmazsa kaynak israfı kaçınılmaz olur.

Yoksullukla mücadele kapsamında yapılan sosyal yardımların ülkenin sosyal güvenlik sistemi ile ilişkilendirilmemesi ve bu yardımların merkezi yönetim, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, cemaatler gibi farklı kriterler ve öncelikleri olan örgütlenmeler tarafından, her birimce kendi tercih sistemini önceleyerek yapılması, genelde yardımın optimizasyonunu olumsuz etkilemektedir.

Sosyal yardım alanında artan oranda sivil toplumun, dini grupların, hemşehri

⁶⁴ Yoksullukla ilgili politika ve projeler yürüten belli başlı kuruluşlar: Merkezin yoksullukla ilgili doğrudan Kuruluşları;

a. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM)

b. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK)

c. Sağlık Bakanlığı

d. Milli Eğitim Bakanlığı / Kredi ve Yurtlar Genel Müdürlüğü

e. Emekli Sandığı

f. Vakıflar Genel Müdürlüğü

derneklerinin yanında hesaba katmadığımız daha küçük birçok oluşumun ve grubun bu alanda faaliyet gösterdiği gerçeğinden hareketle koordinasyon sorumluluğunu yerel yönetimler yerine getirebilir. Aynı alanda benzer faaliyet gösteren birçok kurum ve kuruluşun varlığı koordinasyonu zorunlu kılmaktadır. Yerel yöneticilerin, bu kopukluğu ortadan kaldırarak tüm sağlayıcılar ile kullanıcılar arasında katılımı sağlayarak koordinasyonu üstlenmesi gerekmektedir. Aksi durum kıt olan kaynakların plansız-programsız kullanılmasına yol açacaktır. Bu da kimsenin istediği bir sonuç değildir.

Sosyal hizmette ve yardımda çok dağınık ve belirsiz farklı kurumların ve yetkilerin varlığı istenilen sonuca ulaşmayı engeller. Bu durum asli kurumların sorumluluktan kaçınıp hesap vermeden işin içinden çıkmalarına yol açar. Bunun için yetki ve görevler belli ellerde, parçalanmadan, bütüncül bakış açısı ile toplanmalıdır (Her işin tek patronu olmalı gerçeği bu durumu ifade eder).⁶⁵ Hizmet tekrarını engellemek için kurumlarla koordinasyon içinde her hizmet alan bireye dosya numarası verilebilir. Damgalamaya yol açmayacak şekilde belediyeler hizmet alımını kayıt altına alırsa koordinasyon kolaylaşır.

Kişiden kişiye yardımları içeren ve gerçek boyutları kestirilemeyen, ancak özellikle kutsal zamanlarda çok önemli boyutlara ulaşan geniş ve “örgütsüz” bir nitelik gösteren sosyal uygulama alanı da bulunmaktadır. Özel yardımların daha çok örgütlü-gönüllü kuruluşlar üzerinden yapıldığı sanayileşmiş ülkelerin aksine Türkiye’de geniş yer tutan bu “örgütsüz” alanın da yoksullukla mücadele stratejisinin tasarlanmasında dikkate alınması gerekmektedir (Buğra ve Keyder; 2006). Ayrıca şirketlerin gittikçe artan sayıda sosyal sorumluluk projelerinin de bu kapsamda değerlendirilmesi gerekir.

Sivil toplumun yaptığı yoksulluk çalışmaları kamu yönetimleri için önemli bir gösterge olmamaktadır. Akdeniz sosyal refah dağıtımında üçüncü sektör önemli işlevler ve görevler üstlenmesine rağmen, bu kesim kamusal refah uygulamaları içinde görülmez. Oysa dinsel hayır kurumlarından gönüllü hizmetlere, yerel derneklere-vakıflara kadar birçok organizasyon refah dağıtmada kilit konumdadır. Yoksullukla mücadele alanındaki

⁶⁵ İBB içerisinde kadın koordinasyon merkezinden, özrürlüler merkezine kadar birçok merkezden yapılan hizmetler ve uygulamalarının birbirinin aynısı ya da benzeri olduğu da düşünöldüğünde bu durumda koordinasyonun gereğı daha açık şekilde ortaya çıkar. Bu durumu aşmak için İBB 2007 yılında, İstanbul’da yaşayan muhtaç kişilere yardımda bulunan tüm kamu kurum, kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarıyla bilgisayar bağlantısı kurarak yardımların doğru, hızlı ve adil bir şekilde dağıtımını sağlayacak altyapıyı kurmayı temel hedefleri içine koymuştur (2006, İBB Faaliyet Raporu).

sivil toplum kuruluşlarının “federatif bir yapı içinde bir şemsiye örgüt” altında toplanarak güç birliği oluşturmaları yoksullukla mücadeleyi kolaylaştıracaktır. Yerel yönetimlerin hiç olmazsa kendi bölgelerindeki yoksulluk dökümünü çıkarmaları (yoksulluk haritası) koordinasyonu sağlamaya hizmet edecek, yoksulluk politika uygulamalarını kolaylaştıracaktır. Sivil toplum örgütleri ile koordineli çalışarak bu örgütlerin çalışma alanlarını, amaçlarını, ulaştıkları yoksulların sayısını ve uygulamalarını belirlemekte sayısız fayda vardır. Bunun için de yerel yönetimler kendi bölgelerinde belli süre ve periyotlarla faaliyet raporları ve yoksulluk ile ilgili istatistikler yayınlamalıdır. Ayrıca bu alanda faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinin uygulamaları da takip edilerek karşılıklı eşgüdüm, bilgilendirme ve ortak çalışma programı hazırlanmalıdır. Sivil toplum örgütlerinin kendi içlerinde benzer şekilde koordineli çalışmaları yoksullukla mücadeleyi kolaylaştıracaktır.

5. Katılım-Yönetişim Yetersizliği

Yerel yönetimi anlayışlarının en önemli tezlerinden birisi, kendilerinin hiç şüphesiz yerel halk katılımına daha uygun yönetim olduklarıdır. Merkezi yönetim, halk katılımını sağlamada sorun yaşarken yerel yönetimlerin katılım açısından çok fazla avantaja sahip olduğu ifade edilmektedir. Yerel yönetimlerin halka daha yakın birimler oldukları gerçektir. Bununla beraber yerel yönetimlerin katılım açısından sorunsuz olmadıkları da açıktır. Özellikle toplumun sosyo-ekonomik açıdan dezavantajlı gruplarının yönetime katılmada ve bu yönetimin kararlarını kendi lehlerine çevirmede zorluklar yaşadıkları ortadadır.

Politik sistemin ve katılımcı demokratik kültürün yetersizliği, her ne kadar yerel yönetimler ile kısmi olarak aşınsa da yine de ciddi olarak katılımın önündeki en büyük engellerden birisidir. Yerel yönetimlerin halk katılımını sağlayan kanalları sonuna kadar açmalarının ve kullanmalarının sayısız faydası vardır. Yoksul kesime sosyal yardım sağlama konusunda çok az danışıldığı görülmektedir. Bu yardımın ne olması gerektiğinden, nasıl dağıtılması gerektiğine kadar hizmetin değişik aşamalarında katılımın yokluğu ya da yetersizliği göze çarpmaktadır.

Yoksullara dönük programlarda ve sosyal yardım organizasyonlarında hem hizmeti alan kesimi hem de bu alanda hizmet gören sivil toplumu belediyelerin kendi

organizasyonlarına dâhil etme konusunda eksiklikler yaşandığı bir gerçektir. Oysa belediyelerin bu katılımı sağlayabilme kapasite ve potansiyeli vardır. Özellikle muhtarlar aracılığı ile yoksul kesimin kendilerini ilgilendiren yoksulluk politikalarında, bu kesimin katılımının sağlanması önem arz etmektedir. Yoksullukla mücadelenin başarısı, sivil toplum örgütlerinin, kamu-özel sektör temsilcilerinin ve yoksul gruplarının gerek kendileri gerekse yer aldıkları örgütlerin, kamu sosyal politikalarında katılmaları ve bu programlarda yer almaları ile mümkündür. Bu katılım ve işbirliğinin sürekli olması, sürdürülebilir bir etkileşimle yürütülmesi gerekmektedir. Örgütlü grupların katılım açısından avantajlarından dolayı, yoksul kesimin örgütlenmesi teşvik edilmelidir (DPT; 2004, 56). Yoksulluğun çeşitliğine uygun, çok boyutlu, çok katımlı sürdürülebilir bir işbirliği gerekmektedir. Sivil toplumun da sosyal yardımların etkinlik sağlaması için güçlendirilmesi zorunludur. Bunun için sosyal hizmet ve sosyal yardımlarda gönüllü katılımın önü açılmalı ve bu konuda teşvik sağlanmalıdır.

Sosyal yardım alanında ihtiyaçların ne olduğunun tespitinde yardımı talep edenlere inisiyatif vermek, asıl ve zorunlu ihtiyaçları ortaya çıkaracaktır. Sosyal yardıma yoksulların katılması ve buna karar vermesi yardımın gerçekçi bir şekilde ve yoksulun gerçek ihtiyacına göre tespit edilmesini kolaylaştıracaktır. Böylece yoksullara hem katılımcı demokratik hakların hem de sosyal hizmetlerdeki sosyal hakların anlatılması yoksulların katılımını arttıracaktır. Yoksulların katılımı ile hizmetlerin talep eksenli olması yapılan sosyal programların başarı şanslarını arttıracaktır. Yoksullar kendilerine dönük uygulamaların ne sahibi ne de uygulamaların yürütücüleridir. Yoksulların yapılan hizmetlere yerel ölçekte daha iyi ulaşabilme imkânı olmasına rağmen bazen yoksullar bu hizmetlere ulaşmada sorun yaşamaktadır. Bu hizmetler standartlı, sürekli, açıkça duyurulan hizmetler olmadığı için yoksul kesim çoğu kere bu faaliyetleri kulaktan duymaktadır. Bu da sosyal yardım ve hizmetlerin ihtiyaç duyanlara ve gerçek muhatabına ulaşmasını engellemektedir.

6. Denetim Eksikliği

Sosyal yardım alanındaki görev, yetki ve sorumlulukların tam olarak belirtilmemesi denetimi de zorlaştırmaktadır Objektif, standarttan uzak, belirsiz yürütmenin mevcudiyetine bir de denetimsizlik eklenmesi ile bir keyfilik hüküm sürer. Ayrıca kamu

hizmetlerinde yoksul kesimin ve sivil toplumun denetimini mümkün kılacak hukuki temelin oluşturulması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerde desantralizasyon eğilimi ile paralel olarak kamusal alanın daha çok özelleştiği ve kamusal nitelikteki politikaların toplumun denetiminden ve kullanımından çıkmaya başladığı bir gerçeklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun için yoksullara dönük önceliklerin uygulanması ve hizmetlerin yürütülmesinde etkin bir halk denetimi önem kazanmaktadır.

Yerel birimler, yerel halkın idareyi denetlemesinde hem de yerel ihtiyaçları belirlemesinde diğer birimlere göre üstünlüklere sahiptir. Yerel yönetimlerin sosyal hizmet uygulama sistemleri, süreç yönetimleri, uygulama örnekleri irdelenmeli ve denetlenmelidir. Bu hem belediye meclislerince hem de yerel kuruluşlar, sivil toplum ve yerel halk tarafından yapılmalıdır. Bu durum sistemin demokratik denetimi için gereklidir. Aynı şekilde keyfiliğin ve kayırmacılığın daha fazla olduğu sistemlerde bu tarz denetim daha önemli hale gelmektedir. Bunun için bireysel ve toplumsal denetimin önü açılmalıdır.

7. Temsil Yetersizliği ve Siyasette Yabancılaşma

Yoksulların belediye yönetiminde temsil edilmeleri son derece zordur. Bundan dolayı da belediye hizmetlerinden haberdar olmaları ve bunlara ulaşmaları güçleşmekte daha çok yönetime yakın olanlar avantajlı konuma yükselmektedir. Süreç, bu ilişki ağlarına giremeyen yoksul kesimin aleyhine işlemektedir. Siyasetçiler kentin çeperinden, yoksullardan oy almasına rağmen idari kademede merkezileşerek seçkinleşip elitleşmektedir. Bu durumda siyasette yabancılaşma kaçınılmaz olmakta ve yoksullar sadece seçim dönemlerinde “değerlenmektedir”.

Seçenlerle seçilenler arasında temsil ilişkisi ve bu alanda yaşanan sorunlar temsili demokrasinin en temel çelişkilerindendir. Seçilenlerin seçmenlerin taleplerine duyarlı olacağı ya da olması zorunluluğu kâğıt üzerinde kalmaktadır. Özellikle yoksul kesimin temsilinde ciddi sorunlar yaşanmaktadır. Bu kesimin sorunlarını iletme ve bu sorunlara çözüm bulma konularında yetersiz kaldıkları ve seçilmişleri etkilemekte zorlandıkları bir gerçekliktir. Bu nedenle bu kesimin de dışlanmaması ve yönetime yabancılaşmaması için yerel yönetimlere ve kararlara katılması zorunludur. Bu katılım hem yoksulların

ihtiyaçlarını gerçekçi Şekilde tespit etmek hem de yoksulların gururlarını rencide etmemek için gerekmektedir.

8. Sosyal Yardımın Psikolojik Etkisi ve Yardıma Alıştırma Korkusu

Sosyal yardım, kentsel yoksullar için yaşamsal değerde olmasına rağmen, sosyal yardımın kendisinin geçici ve acil bir çözüm alternatifi olarak dūřunulmesi zorunluluktur. Daha çok sosyal hizmetleri ve istihdam sağlayıcı faaliyetleri geliştirmek gerekmektedir. Aksi takdirde alıştırılmış bireyler, liberallerin belirttiği gibi yoksulluk tuzağına dūřebilirler. Tembelleřtirilen kesim üretim sūrecine katılmak istemez. Bu durum kazancın az, yardımın çok olduğu durumlarda daha yoğun gerçekleştiğinde yardımın psikolojik etkisinin de göz önünde bulundurulması gerekir. Yardım alanların da sūrekli veren kesime karşı, önceleri eziklik sonraları ise karşılıklı diyet ilişkisine girmemesi için sosyal yardımlarda psikolojik etkinin göz önünde bulundurulması ve sosyal yardım konusunda daha fazla hassas olunmalıdır. Sosyal yardım uzun zaman devam ederse “yoksulluk tuzağı”na dūřülebilir. “Tembellięe alıştırma” “profesyonel dilencilik oluşturma” kaygısı, bu durumda gerçek olabilir. Sosyal yardımın vatandaşlık temelli bakılmasına yol açabilecek uygulamaların olmadığı durumlarda sosyal yardım, kısa vadeli olmalı orta ve uzun vadede yoksullara kalkınma ve istihdam sağlama ile yoksulları piyasaya sokma hedefine yönelik uygulama yapılmalıdır. Bir alternatif olarak sosyal yardım sosyal hizmetlerle birlikte sunulması öngörülebilir.

Sosyal yardımın yoksulluk politikalarının merkezine konulması yerine, sosyal politikalarda meydana gelen arızı sorunlara karşı, sosyal güvenliğin içine dāhil olamamış kesime dōnük, ivedi ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlayacak ve olağanüstü durumlarda söz konusu olacak Őekilde dūřunulmesi gerekmektedir. BřB, sosyal yardımdan daha çok sosyal yatırım ve istihdama ağırlık verebilir. Sosyal yardımı ise daha çok ilçe belediyeleri yapabilir.

Belediyeler açısından son yıllarda ciddi tartışma konularından olan sosyal yardımlar, toplumsal açıdan da tartışmaların merkezinde olan konuların başında gelmektedir. Özellikle bu alanda önemli suiistimallerin olduğu fısıltı olmaktan çıkmış, genel bir kanıya dōnūřmūřtur. Sorunu ortadan kaldırmak en başta belediyelere ve yöneticilerine dūřmektedir. Aksi takdirde belediyelere olan güven azalması yanında

kaynak israfı da kaçınılmaz olacaktır. Bu kurumlara olan güvenin azalması gelecekte yerel birimleri zor durumda bırakacaktır. Bu ve benzeri sorunları ortadan kaldırmanın yolu sorunları önce gerçekçi şekilde tespit etmekten geçmektedir.

Sosyal yardımın çok iyi planlanması, bu yardımlara dönük uygulamaların tartışılmasını azaltacaktır. Sosyal yardım, yerel istihdam ve piyasa mekanizması düzenlemeleri ile iç içe olmalıdır (Gustafsson vd.; 2002, 181). Sosyal yardıma insani temelli ve insan hakkı temelli yaklaşılmasının gereği ile birlikte, sosyal yardımların piyasada mevcut ücretlerin üzerinde olması, istihdam piyasasını ve ücret politikalarını olumsuz etkileyebilir. Bu yardımlar her ne kadar küçük olsa da piyasayı etkilemesi söz konusu olursa toplumsal huzursuzluğa yol açabilir. Ayrıca sosyal yardımların bu kaygıyı gerçeğe dönüştürmemesi için sosyal hizmetlerin ve yardımların yoksulluğu önleyici ve engelleyici hizmetleri önceleyecek bir şekilde yapılması gerekir.

9. Hizmet Sunanların Yetersizliği ve Bürokrasi

Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimlerle özdeşleştiren bürokrasiyi yerel birimlerde çoğaltması yoksulların sisteme ulaşmalarını olumsuz etkileyebilir. Yoksulların bilgi kaynaklarının yetersizliği, bürokratik sistemi/prosedürleri yeterince bilmemeleri nedeniyle sosyal yardım ve diğer sosyal hizmetlere ulaşmalarının zorluğuna bürokratik engellerine prosedürlerin eklenmesi yoksulların daha fazla dışlanması anlamına gelir. Bürokrasi ve prosedürleri takip etmek alt gruplar için daha zordur. Alt-gelir gruplarının eğitim durumları ve iletişim bilgileri, hizmet sunanlarla iletişimlerini zorlaştıran bir unsurdur. Bu durum yoksullar için hem maddi hem de manevi zorluk anlamına gelir. Bunun için sosyal hizmet ve yardım süreçlerini kısaltmak ve diğer sosyal hizmetlerdeki fonksiyonlarda mümkün olabildiğince bürokratik engelleri kaldırmak gerekmektedir. Ayrıca yoksul kesimin süreçlerden haberdar edilmesi ve haklarını bilmeleri de son derece önemlidir.

Hizmet sunan birimlerin ve kişilerin sosyal hizmet konusunda uzman ve yeterli bilgiye sahip olması, bu hizmetlerden olumlu sonuç alınması için zorunluluktur. Aksi takdirde, Türkiye gibi bürokrasinin olumsuz sonuçlarının görüldüğü ülke ve bölgelerde kaynak ve zaman israfı olmaktadır. Hizmette uzmanlaşma yanında, uzman hizmet sunanların varlığı da gerekir. Bu amaçla özellikle sosyal hizmet uzmanlarının sosyal

hizmet alanında istihdam edilmeleri gerekmektedir.

Bu sorunlara başkalarını da eklemek mümkün olabilmesine rağmen, çalışmada belli başlıkları ifade ettik. Ayrıca başlıklar halinde ifade edilen bu sorunların her biri çeşitli yerel birimlerde ağırlığını farklı hissettirebilir. Bu sorunların açık ve gerçekçi bir şekilde tespit edilmesi yoksullara dönük sosyal uygulamalarda verimi ve etkinliği arttıracaktır.

V. DÖRDÜNCÜ BÖLÜM SONUÇ: GEÇİCİ ÇÖZÜM OLARAK GÖRÜLEN SOSYAL YARDIMLAR YA DA KALICI ÇÖZÜMÜN YOKLUĞU

Her iki belediye yöneticileri de sosyal yardımları geçici bir yöntem olarak değerlendirmektedir. Her iki ilçe de sosyal yardımları geçici çözüm görmelerinin yanında “halk taleplerine” ve “ihtiyaca duyarlı” olma mantığı ile sosyal yardımı zorunlu kabul etmektedir. Sosyal yardımların yoksulluğu ortadan kaldırmadığı ve çoğu kere de yoksulluğu ve tembelliği teşvik ettiği kabul edilmesine rağmen sosyal yardımlardan vazgeçme gibi bir durum söz konusu değildir. Buna karşın yoksulluğa dönük belli başlı meslek edindirme programları hariç ciddi sayılabilecek çözüm önerileri de bulunmamaktadır. Eminönü ilçesinde İSMEK’in hazırladığı programa önemli katılım olmamaktadır. İlçede faaliyetlerin tamamen sosyal yardım merkezli olması halkın taleplerinin de bu durumu beslemesi sonucu, istihdama dönük programlarda istenilen sonuca ulaşılamamaktadır.

Belediyeler sosyal yardımı geçici ve zorunlu olarak gördüklerini ifade ederek, sosyal hizmet uygulamalarını önemsediklerini ve yoksulluğa karşı meslek edindirme kurslarını “*balık verme yerine balık tutmayı öğretme*” mantığı ile savunmaktadırlar. Eminönü Belediyesi İBB ile koordineli bir şekilde İSMEK programını sürdürmekte iken, Beşiktaş Belediyesi istihdama dönük kursları kendisi yürütmektedir. Bu Eminönü ilçesinin İBB yönetimi ile aynı siyasi yapıdan, Beşiktaş ilçesinin ise farklı partiden olmasından kaynaklanmaktadır.

Belediyeleri, ilçe sınırlarında mevcut yoksulluğu ortadan kaldırma konusunda

sorumlu ve yetkili gören ilçe belediye yönetimlerinin⁶⁶ bu konuda çalışma ve uygulamalara sahip olmadıkları görülmektedir. *“Belediyeler birlikte yaşamanın ve ortak ihtiyaçların temininde en yetkili ve sorumlu kurumdur”* ifadesi ile kendi kurumlarının sosyal hizmet ve sosyal yardım yapmaları gerektiğini düşünmelerine rağmen yoksullukla mücadelede ciddi rehber ve yönlendirmeye ihtiyaç duydukları görülmektedir. Belediyelerin sosyal yardım konularında ciddi tecrübe ve bilgi birikimlerine rağmen yoksulluğu ortadan kaldıracak uzun vadeli ve kesin çözümlere sahip oldukları söylenemez. Bunun arkasında biraz da kamunun yoksulluğu azaltmada sorumlu olduğu düşüncesini ciddi anlamda sindiremediği ya da içselleştiremediği gerçeği yatmaktadır. Bu sorumluluğun artan oranda piyasa güçleri ve sivil toplum örgütleriyle paylaşılması gerektiği düşüncesi ile gerçekte paylaşımın beraber önemli oranda sorunları erteleme ya da sorumluluğu devretme mantığı da hâkim olmaktadır. Oysa kamusal sorumluluk yoksulluk ve sosyal politikalarda en önemli sorumluluktur. Bu sorumluluğu yerine getirme şekli dönemden döneme, kurumdan kuruma değişiklik göstermesine rağmen hiçbir şekilde kamunun sorumluluğundan başka bir kurum uzun vadeli tek başına bu yükü taşıyamaz ve yürütemez.

Belediyelere sosyal uygulama alanında görevler yüklenirken gönüllük yerine zorunluluk temelli bakılmaması, sosyal belediyecilik uygulamalarını uygulayıcının inisiyatifine bırakmaktır. Bu durum uygulama standartları yerine keyfiliğe yol açabilecektir. Belediyelerde bilimsel uygulamaların ve hukuki altyapının yetersizliği yanında uygulamadan kaynaklanan birçok sorun mevcuttur. Yerelin mekânına göre değişebilecek bu sorunların varlığı yerel birimler için zafiyet oluşturmaktadır. Ayrıca bu sorunların varlığı belediyeye olan güveni zedelemekte, bu güven bunalımı uygulamaların başarı şansını olumsuz etkilemektedir.

Sosyal güvenlik ne kadar iyi çalışırsa çalışsın sosyal yardıma da gereksinim duyulmaktadır. Özellikle Akdeniz Havzası ülkelerinde başta olmak üzere, sosyal yardım artık büyük oranda yerel yönetimlerin merkezi rolü altında, merkezi yönetimlerin bu alandaki yeterli hizmeti sunamaması ile bağlantılı olarak, yerel örgütlenmeler ve cemaatler,

⁶⁶ Belediye yöneticilerinin birçoğu son dönem yasaları ile belediyelerin kent alanında en sorumlu ve yetkili birim olduğunu dolayısıyla yoksulluğa karşı en yetkili birim olarak belediyeleri gördüklerini belirtmelerine rağmen, yine de bu alanda eski alışkanlıklarının sürdürüldüğünü görmekteyiz. Bir kısım belediye bürokratları -özellikle Beşiktaş Belediyesinde- yoksullukla devletin mücadele etmesi gerektiği, devletle de anlaşılan merkezi hükümetin olduğu belirtilmiştir.

kiliseler ve gönüllü örgütler vasıtasıyla yürütülmektedir.⁶⁷ Bu ülkelerde Anayasa güvencelerine rağmen standart ulusal ve kapsamlı bir yardım programı mevcut değildir. Gough'un da (2006, 240) belirttiği gibi, sosyal yardımlar son dönemlerde ağırlık kazanmakta ve yardımlar yerel nitelikte yardımlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yerellik içinde de en önemli işlevi yerel yönetimler sağlamaktadır. Bu yardımlar dağıtılırken daha çok ortak ikametgâh yani hemşehrilik bağı aranmaktadır. Yine de yoksulluk yaygın, yardımlar çok kısıtlı ve kısa sürelidir. Sosyal yardım sağlamada, özellikle yardım kuruluşları ve dini gruplar da çok aktif olmaktadır. Geri kalmışlık, göç, aile yapısı, nüfus yapısı gibi durumlarla belirginleşen yoksulluk için yardımlar yaşamsal değerdedir. Sosyal yardım, özellikle mutlak yoksulluğu ortadan kaldırmak amacıyla kullanılmalıdır. Belli standart ve şeffaflık içerisinde doğrudan gelir destekleri yoksullukla mücadelede önemli bir işleve sahiptir. Burada, en alt gruplar hedef kitle olarak belirlenmeli, yardımlar sağlıklı bir şekilde kayıt altına alınarak belli sistem içinde ve standart uygulamalarla yapılmalıdır. Toplumsal bilince dönük uygulamalara da ağırlık verilmelidir. Bu yardımların talep eksikli olması yanında talep edenlerin, hakları konusunda bilgilendirilmesi gerekir. Aksi takdirde bilinmezse talep edilmez, talep edilmezse de hizmet alımı sağlanmaz.

⁶⁷ Gough (2006, 235), yardımları ihtiyaç tespitine göre ya da kaynak tespitine göre tasnif eder. Kaynak tespitine dayanan yardımları da

1- Genel Yardım; belli bir asgari gelir standardının altında olan tüm kişilere nakit desteği sağlayan programlardır. SYDTF'nun yardımı böyledir.

2-Kategorik Yardım; yaşlılar ya da işsizler gibi belli başlı gruplara nakit desteği sağlanmaktadır. Yaşlılık ve malullük yardımı gibi

3- Bağlı Yardım; konut ya da sağlık hizmeti gibi belli başlı mal ya da hizmetlere aynı ya da nakdi şekilde ulaşmayı ifade eder. Yeşil Kart ile sağlanan sağlık hizmetleridir.

SONUÇ: ZORUNLU VE POPÜLİST BELEDİYESİZLİK YA DA YOKSULLUĞA MÜDAHALE OLARAK SOSYAL BELEDİYESİZLİK ÇARE Mİ, SORUN MU?

Küreselleşme sürecinin zihinsel dünyamızı yeniden şekillendirdiği günümüzde, hayatımızın her alanında olduğu gibi politik ekonomi alanında da ciddi değişimler ve dönüşümler yaşanmaktadır. İş yaşamı ve yönetim alanında geleneksel uygulamaların geçerliliğini yitirdiği, klasik sorunlara yeni sorunlar eklendiği günümüzde yoksulluk sorunu da “yeni yoksulluk” olarak karşımıza çıkmaktadır. BM gibi kuruluşlarında gündemlerinde daha fazla “insanların güvenliği, insanları korumak ve güçlendirmek” gibi konular yer almaktadır. Bu durumda mevcut kapitalizmin insanların refahını ve mutluluğunu hedeflemediği ve bu anlayışın artan bir şekilde eleştirildiği görülmektedir. Temel olanın piyasa ve çok-uluslu şirketlerin güvenliği değil, insanların ve toplumların sosyal ve ekonomik güvenliği olduğu, bundan dolayı da öncelenmesi gerekenin toplumsal değerler olduğu gittikçe yüksek sesle ifade edilmektedir. Yalnız piyasa egemenliğine dayanan bireyci ekonomik ve sosyal hayat yerine, daha çok “sosyal piyasa” alternatiflerinin olması gereği dile getirilmektedir. Toplumsal çatışmaları bitirecek, insanların güvenliğini sağlayacak ve yoksulluğu azaltacak programlar da sosyal amaca hizmet eden sosyal piyasa araçlarıdır.

Küreselleşme ile birlikte artan gelir dengesizliğinden ve adaletsizliğinden olumsuz etkilenen kesim en fazla yoksullar olmaktadır. Neo-liberal politikalarla yoksulluk evrenselleşmiş, gelir adaletindeki makas gittikçe açılmıştır. Ekonomik tahribatın gücü ve yıkımı bazı yönleri ile savaşıardan daha fazla olmaktadır. Küreselleşme, küresel aktörler için zenginliklerini ve iktidarlarını sürdürme fırsatı iken, karşı taraftaki zayıf aktörler içinse yoksulluk ve eşitsizlik anlamına gelmektedir. Küresel gelir adaletsizliğine maruz kalmış, ekonomik yıkım içerisinde olan insanlara yönelik olarak, dağıtıcı adalet ve eşitleyici gelir transferleri sağlamak, yoksulluğu azaltmak için hayati önem taşımaktadır.

Yoksullar ve sosyal yapıdan doğan eşitsizlikler, ancak yurttaşlığa dayalı eşitliğin gerçekçi uygulamaları ile ortadan kaldırılabilir (Marshall; 2006, 19). Marshall’ın da belirttiği gibi böyle bir yaklaşımda yoksulluğun kabul edilemeyeceği açıktır. Bunun için sosyal belediyeçilik, yoksullukla mücadelede önemli faaliyet alanıdır. Yoksul kesime

dönük yardım, kazancın tanımlanmış şeklinin içinde içkin olarak bulunması gerekir (Arslan; 2003). Ekonomi ve ahlâk ilişkileri yeniden tanımlanıp birlikte değerlendirilmeli ve buna göre yeniden oluşturulmalıdır. Ekonomik entegrasyonun ve teknolojik gelişmelerin yoksul toplumlar üzerindeki olumsuz etkisini azaltmanın yolu, eşitsizliği azaltacak ve yoksul kesimi koruyacak politikalar üretmekten geçer.

Belediyeler gittikçe daha fazla sosyal belediyecilik faaliyetlerini yürütmektedir. Böyle olduğu halde sosyal belediyeciliğe ilişkin çalışmalar yeterince gündeme getirilememiştir. Sosyal belediyecilik faaliyetleri arttıkça, bu faaliyetler ve uygulama sorunları daha fazla bilimsel araştırmalara konu olması gerekmektedir. Ayrıca sosyal yaşamın niteliğinde önemli değişikliklere paralel olarak sosyal yardımın ve sosyal hizmet götüren kurumların yeni durumlara göre yapılandırılması gerekmektedir. Çünkü aile bağlarının zayıfladığı, çekirdek aileye doğru değişimin yaşandığı günümüz dünyasında yalnız yaşayan bireyler, eşler arasında yaşanan uyumsuzluklar, formel ve enformel örgütlerin çözülmesi ya da güçten düşmesi, emek piyasasının değişen niteliği gibi birçok değişkene bağlı olarak sosyal hizmetlerin ve yardımın niteliğinde, hedeflerinde ve kitlesinde değişiklik kaçınılmaz olmaktadır.

Sonucu itibari ile küresel etkiye sahip olan yoksulluk sorunu, ortaya çıktığı yer nedeniyle ve sonuçlarının en keskin bir şekilde hissedildiği mekân olarak yereldir. Bu açıdan yoksulluk artan bir şekilde yerel yönetimlerin gündemine girmekte, yerel çözümler üretilmektedir. Bundan dolayı da G8, BM ve OECD gibi örgütler/ülkeler yoksulluk sorununu çözmeye yerel yönetimlere önemli görevler yüklemektedir. Yerel yönetimler yoksulluğu azaltmak için doğrudan gelir desteği sağlayarak bunu gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Bunun için belediyeler sosyal yardım hizmetleri alanında önemli bütçeler harcamaktadır.

Çelişkileri ve kentsel yoksulluğu ortadan kaldırmak en başta kentteki önemli aktör olan belediye yöneticilerinin, yerel mekânda diğer karar vericilerinin ve uygulayıcılarının bu yöndeki iradeleri ile mümkündür. Mevcut politikalarla eşitsizliklerin ortadan kaldırılması ve yoksulluğu azaltma hedefi gerçekleştirilemez (Gilbert ve Gugler; 1989, 194). Bölüşümcü adalet, kentsel talep olarak gündeme geldikçe yerel yöneticilerin bu konuda uygulayabilecekleri politika araçları yoğun olarak tartışılacaktır. Kentsel süreci,

yöneticiler ve kentsel elitlerin eliyle yeniden dağıtım mekanizmalarına hizmet edecek şekilde oluşturmak ve yürütmek gerekmektedir. Kentte yaratılan zenginliği yeniden dağıtıcı mekanizmalarla toplumsal hedeflere uygun ve alt kesimleri gözeterek dağıtmak, belediye yöneticilerinin toplumsal işlevlerine hizmet edecek, bunun içinde sorumluluklarını yerine getirmek için kent mekânında yerel yönetimleri görevli ve yetkili kılmak gerekmektedir. Merkezi yönetimler daha çok dikey iktidar ilişkilerini yürütürken, yerel yönetimlerin yatay ilişkilere de imkân sağlaması bu birimlerin daha avantajlı olduğunu göstermektedir. Halkın katıldığı ve sivil toplumun kolay temsil edildiği bir birim olması nedeniyle belediyelerin, yoksulluk politikalarını yerelden belirlemeye ve sağlamaya daha uygun birimler olduğu kabul görmektedir. Ayrıca belediyeler, yoksulluğun iyi tanımlanması ve yoksulluğa dönük politikaların amacına ulaşmasını sağlayabilme potansiyeline sahiptir. Belediyeler, hem coğrafi olarak hem de temsil yeteneği açısından yoksul kesimlere daha yakın kurumlardır.

Türkiye'deki sosyal politika anlayışı ve uygulamaları vatandaşlık temelinde bir hak değil patronaj ilişkileri ile partizanca ve vatandaşa sağlanan lütuf olarak işlemiştir. Koray'ın da ifade ettiği gibi sosyal devletin sadece kâğıt üzerinde ve temenniden ibaret kalmasına rağmen (Koray; 2005, 362) genellikle ülkelerin sosyal politikalarında teori ile uygulama arasında farklılıklar oluşmakta, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ise bu fark daha fazla olmaktadır. Bu açıdan uygulamalar önem kazandığı için özellikle yoksulluk ve sosyal politika alanında belediyelerin karşılaştığı sorun alanlarını tespit etmek gerekmektedir. Sorunların kaynağına inmek ve sorunu yerinden tanımlamak hiç şüphesiz soruna dönük çözümü kolaylaştıracak ve çözüm alternatiflerini de verimli hale getirecektir. Yerel yönetimlerin kent yoksulluğuna karşı uyguladıkları veya uygulayacakları politikalar bu açıdan son derece önemlidir. Sorunun yerinde ve yerelinde tespitinin yanında, çözüme yönelik politikaların da yine aynı metotla yapılmasının birçok üstünlükleri vardır. Yerel yönetimleri desteklemenin ve önemli görevler yüklemenin altında da yatan gerçek budur.

Toplumsal dayanışmaya dönük toplumsal ve kültürel yatkınlığın önemli bir avantaj olduğu açıktır. Bu toplumsal meşruiyetten dolayı yoksullara yönelik yardımlar ve hizmetler toplumsal dirençle karşılaşmak yerine, yoksullukla mücadele toplumsal desteğin varlığı ile birlikte, sosyal hizmet ve yardımlar daha da kolaylaşır. Köklü ve yaygın olan yoksulluk sorununa karşı geleneksel yardım faaliyetlerinin yeterli olmadığı açıktır. Yine de

modern sosyal politikaların artık günümüz dünya gerçekliğinde yetersiz kaldığı da görülmektedir. Bunun için enformel kanallar da dahil tüm imkânların yoksulluğu azaltmak için seferber edilmesi gerekmektedir.

Liberal muhafazakârlar, devletin eşitliği sağlama politikalarının dikkatsiz ve savurganca yapılmakta olduğunu, bu durumun da kaynak israfına ve kamu açığı anlamına geldiğini belirterek sosyal devlet uygulamalarını eleştirmektedirler. Onlara göre, yoksullara yardım yoksulluk kültürünü körüklemekte ve tembelliği teşvik etmektedir. Oysa piyasanın belirsiz olduğu dönemlerde bireylere yardım etmek, refah devletine olan bağımlılıktan daha olumsuz bir durum değildir. Ayrıca, sosyal yardım, yardım severlerin vicdanına bırakılacak kadar da basit değildir. Bu gruplardan gelecek yardım sınırlı ve düzensizdir. Vakıf ve derneklerin yaptıkları yardımların bu gruplara bağımlılık yarattığı gerçeği göz ardı edilmeden, STK’ların yoksullara dönük sosyal uygulamaları ve iyileştirmeleri göz boyama olarak görülmemelidir. Ayrıca sivil toplum, örgütlü-gönüllü birlikteliği ifade etmesine rağmen, bu örgütlerin kâr amacı gütmeyeceği gibi bir sonuca ulaşılmaması gerekir. Yapılan her faaliyet, parasız ve maliyetsiz değildir. Dolayısıyla bu örgütler de kendileri için verimli, rantabl alanları tercih edecektir. Bundan dolayı yoksullara dönük uygulamalar verimli görülmeyle bu kesim kendi kaderine terk edilmektedir. Liberaller sosyal yardımları sürekli eleştirmesine rağmen, kapitalizmin çelişkileri olduğu müddetçe sosyal yardım da var olacaktır. Yardım çalışmalarının modern bir şekilde, çağın ihtiyaçlarına göre, hizmet alanların ihtiyaç ve taleplerine göre düzenlenmesi gerekmektedir. Aksi durumda geleneksel sosyal yardım sisteminin yalnız başına, yeni sorunların eşlik ettiği yeni yapıya çözüm getirmesi beklenemez.

Belediyelerin sosyal uygulamalarında, kendine özgü ve etrafıca tartışılan plan ve uygulamalar yerine daha çok günü kurtarmaya dönük, taklitçi ve anlık çözümlerle sosyal belediyeçilik faaliyeti yürütülmektedir. Çok önemli sorun olarak görülen yoksulluğa karşı belediyelerde herhangi bir “yoksulluk stratejisi” yoktur. Belediyelerin, stratejileri ve politikaları ile bunlara ait öncelikleri ve alt hedefleri bulunmamaktadır. Belediyeler acilen ve öncelikle yoksulluk stratejisi oluşturmalıdır. Bu strateji ile belediyelerin yoksulluk politikalarında öncelikleri ve bu anlamda temel politikaları acilen ve açıkça tespit etmesi gerekir. Devasa nitelikteki bir sorunla baş etmenin yolu, belediyelerin yoksulluk stratejisini ve hedeflerini ciddi çalışmalarla ortaya koymalarından geçer. Türkiye’de birçok sorunun

temelinde olduğu gibi sosyal belediyecilikte de uygulamalar sonucu teörinin olduğunu görmekteyiz. Ciddi bir plan ve çalışma sonucunda standartları ve ilkeleri belli, hedefleri açık, politika ve öncelikleri belirlenmiş, proje dâhilince yürüyen bir belediyecilik anlayışının olmamasının en açık gözüktüğü uygulama alanlarından birisi de sosyal belediyeciktir. Bunun doğal sonucu olarak sosyal belediyecilik anlayışının, toplumsal ihtiyaçtan kaynaklanması ve bunun yoksul seçmen baskısı ile oluşmasından dolayı uygulamanın zorunlu olarak görülmesi de kaçınılmaz olmaktadır. Teorik kısmı tartışılmayan ve plansız yürüyen sosyal belediyecilik anlayışında, tanımlardan başlayarak, uygulamalara kadar çok farklı, belirsiz ve çelişen yaklaşımlar sergilenmektedir. Belediye yönetimlerinde, yoksulluk uygulamaları gelip geçici ve kısa süreli olarak oluşturulmaktadır. Anı kurtarma ve siyasi rant elde etme amacının ötesine geçip, yerel sosyal politikaların yoksulluğu kaynağında önlemeye de hizmet edecek şekilde üretilmesi ve yürütülmesi zorunluluktur. Kısa vadeli ve önemli sonuç oluşturmayan, pansuman niteliğinde tedbirler yerine uzun vadeli kalıcı çözümlere yönelinerek, özellikle yoksullukla kaynağında mücadele edilmelidir. Göçlerin en önemli kaynağı olan kırsal kesime dönük kırsal kalkınmayı sağlayacak destekler ve projeler üretilerek, bu amaca hizmet edecek tarım ve toprak reformları yapılmalıdır. Kentsel yoksulluğa dönük olarak belediyeler arasında ortak projeler, anlayışlar ve standartlar belirlenip uygulanmalıdır.

Belediye yöneticilerinin hem kendi aralarında hem de farklı belediyelerle aralarında yoksulu tanımlamada anlam bütünlüğü mevcut değildir. Herkesin yoksul tanımı ve sosyal belediyecilik uygulaması kendine göredir. Oysa yoksulun kim olduğunun tanımlanmasından tespitine, sosyal yardımdan sosyal hizmete kadar belli standartların olması yoksullukla mücadeleyi kolaylaştıracaktır. Sosyal belediyeciliğin belediye yönetimleri için gittikçe artan önemine paralel olarak sosyal belediyecilik uygulamalarının bütünlük arz etmesi gerekir. Yoksulluğu gerçek boyutu ile ortaya koymak için, yoksulluk tanımlarının ve ölçümlerinin gerçekçi olması ve daha fazla hane halklarının araştırmaya konu olması gerekmektedir. Ayrıca hane halkları araştırmalarının belli aralıklarla tekrarlanması yoksulluk araştırmalarının güvenilirliğini sağlayacaktır. Günümüzde yoksulluk tanımları, daha çok teknik anlam ifade ederken, toplumsal içerimleri dışarıda bırakmaktadır. Bundan dolayı da yoksulluk toplumsal boyutu ile de gündeme gelmelidir. Aynı şekilde yoksulluk sorunsallaştırılırken toplumsallığa paralel olarak yapısal ve sistem

sorgulamasını da kapsamalldır. Yoksullukla mücadelede ortak bir dil ve tanım birliği oluşturulması zor olmakla beraber zorunluluk arz etmektedir.

Sosyal belediyeçilik alanında makro ve mikro anlamda bütünlük arz eden programlar yapılmalı, ortak vizyonlar ve misyonlar tespit edilmelidir. Bunun için merkezi yönetimlerin genel ve kapsayıcı yoksulluk politikası ve programı oluşturmaları bu alanda bütüncül bir yaklaşımın önünü açabilir. Yerel birimler de genel politikaya uygun olarak önceliklerini ve politikalarını belirlemeli, bu birimler belirlenen bu standartlar içerisinde sahaya uygun çözümler üretmelidir. Aksi takdirde çok önemli bütçe ayrılan sosyal belediyeçilik uygulamalarında istenilen verim alınamaz. Sosyal belediyeçiliğin fiziki ve sosyal coğrafyaya göre olması zorunluluğunun getirdiği esnekliğin, standartlardan uzak, keyfi bir anlayışa yol açması engellenmelidir. Türkiye’de çağdaş sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerinin vatandaş temelli ve modern araçlarla yürütüldüğünü söylemek imkân dâhilinde değildir. Belediyelerin sosyal hizmet ve yardıma, uzmanlık ve profesyonellik hizmeti olarak yaklaşmak zorunlulukları vardır. Sosyal yardımın ve yardım sandığı faaliyetlerinin sadaka zihniyeti ile dağıtılması, siyasi kayırmaya dayalı, kişilerin tercihine bağlı olması yerine, sosyal belediyeçiliğin vatandaşlık ve hak temelli olması gerekmekte ve bu uygulamalar sosyal adaleti gerçekteştirme amacına hizmet etmelidir. Gelirin yeniden dağıtımında yoksulları da pay sahibi yapmak dağıtıcı adalet için olmazsa olmazlardandır.

Alan araştırmasına konu olan iki ilçedeki sorunlar Türk yerel yönetim sorunları ile paralellik göstermektedir. Sosyal uygulamalarda “kervan yolda düzülür” mantığına uygun olarak, bu alanda plan, ön proje ve standart oluşturulmadığı görülmektedir. Toplumsal katılım kanallarının kullanılarak yoksulların ihtiyaç duydukları düzenlemelerin, yine onların talepleri ile uyumlu bir şekilde oluşturulması gerekir. Yoksulların gözetimi ve denetimi altında önceden sosyal hizmet ve yardım planlaması yapılmalı ve bu planlar yerel kamuoyunda tartışılmalıdır.

Belediyelerin, kendilerinin de şikâyet ettikleri gibi sosyal uygulamalarında koordinasyon ve yönetim yoktur. Oysa bunu sağlamak en başta belediyelerin görevidir. Kent konseyi, Belediye Yasasında karşılığını bulmasına rağmen uygulamada yeri yoktur. Bunun için kent konseyleri oluşturulma amacına hizmet eder bir şekilde düzenlenmeli ve yoksulların tespiti, kaynakların dağıtımında ve belirlenmesinde de kent konseyi

oluşturulmalı, alt-gelir grupları burada temsil edilmelidir. Belediyelerin, yardımların tek kanaldan çıkmasını istemelerine rağmen sosyal yardımların ve hizmetlerin hangi birimlerce sağlanması gerektiği ile ilgili net bir düşünceleri bulunmamaktadır. Muhtarların sosyal belediyeçilik uygulamalarına daha ciddi katılmaları gerekir. Muhtarlar yoksulu tespit etmede görev almazken, kendilerini sadece evrak dağıtan noter gibi düşünmektedirler. Bunun sonucunda örneğin, Eminönü'nde erzak dağıtımında sorunlar çıkmakta, ailelerin ilçeden taşınmasına rağmen yardım alacaklar listesinde isimlerine rastlanılmaktadır. Ayrıca nüfus hareketliliği nedeniyle ya da sosyo-ekonomik durumların değişiklik göstermesi nedeniyle ilçelerde yoksulluk verileri de sürekli güncellenmelidir.

Belediye yöneticileri asgari ücretlileri ya da düşük ücretle geçinenleri (çalışan yoksulları) yoksul kabul etmemektedir. Oysa artık yoksul kesim sadece çalışmayanlar, istihdam dışında olanlarla tanımlanmamaktadır. Göreli yoksulluk kavramının da benimsenmesi ve buna göre “yeni yoksulluk”la mücadele çalışmaları yapılması gerekir. Ayrıca artan oranda eğitilmiş ve vasıflı bireylerin istihdam piyasasına girmesi zorlaşmaktadır. “Eğitim şart” ifadesi doğru olmakla beraber eğitimin her soruna kesin ve tek çözüm gibi sunulmaması gerekir. Eğitimin fetişleştirilmesine rağmen özellikle Eminönü'nde eğitim programlarına beklenen talep gerçekleşmemektedir. Eğitim istihdamın garantisi olmamakta, eskiye göre artık daha fazla eğitilmiş işsiz ve yoksul bulunmaktadır. Eğitimsizler birçok işte çalışabilecekken, eğitilmişlerin daha fazla seçici olması, eğitilmişlerin işsizliğini daha da arttırmaktadır. Bundan dolayı da yoksulluk sorununa eski düşünce tarzı ile yaklaşılması, çalışan yoksulların da sosyal politika yaklaşımlarına dâhil edilmesi gerekir.

Yoksulları tespit etmede ve onlara yardım ulaştırmada insan onuru rencide edilmemelidir. Sosyal yardım öncelikle gururu rencide ettiği için daha sonraki uygulamalar açısından zafiyetleri beraberinde getirmektedir. Bu zafiyet kişilik aşınması ve tembellikle sonuçlanmaktadır. Rencide olan birey daha sonra ihtiyacı olsun olmasın tamamen yardıma odaklanmaktadır. Bunun sonucunda yapılan sosyal yardım, daha sonra da sosyal yardımı teşvik etmektedir. Halk gerçek mağdura yardım gitmediğini düşünmekte, kendisinin de yardımı hak ettiğini düşünmesine rağmen, alamadığını iddia etmektedir. Bunun sonucunda adalet ve yönetime güven sorunu yaşanmaktadır.

Yalnız başına yapılan sosyal yardımlar “yoksulluk kültürü” yanında “yoksulluk mesleğini” de kaçınılmaz kılmaktadır. Bu durum insanları bencilleştirmekte, yardımı istemede yüzszüzleştirmekte ve yardımda yıkıcı bir yarış/rekabet ortamına sürüklemektedir. Yoksulların onurunu kıran bu yardımlar onları ihya etmekten uzak olmasına rağmen onlar için geçici bir çözüm ve acil yardım demek olan bu hizmetler, onların yaşadıkları sıkıntıları geçici olsa da gidermektedir. Buna rağmen bu yardımların bazen afyon görevi yaptığı ve “emniyet sübapı” görevi üstlendiği de unutulmamalıdır. Sosyal hizmetlerle ve yerel kalkınma/istihdamlarla desteklenmeyen sosyal yardım liberallerin eleştirdiği sonuçlara kolayca hizmet etmektedir.

Özellikle yoksulların yoğun oldukları Eminönü Belediyesi, ilçe ölçeğinde yerel ihtiyaçtan dolayı sosyal belediyecilik hizmetlerini uygulamaktadır. Yerel halkın büyük oranda kent yoksullarından oluşması ve kendilerine en yakın kurum olarak belediyeyi görmeleri nedeniyle bu kesim ilçe belediyesinden ciddi anlamda beklentilere sahiptir. Belediye, yoksulluğu ortadan kaldırmaya dönük herhangi bir çaba içinde olmaması yanında bu gücü de kendisinde görememektedir. İlçe belediyeleri daha kısa süreli ve daha küçük ölçekli sosyal uygulamalar yapabilmektedir. Dolayısıyla ilçe belediyelerinin sosyal uygulamaları ciddi anlamda gelir adaletine dönük uygulamalar olmamaktadır. Belediyelerin sosyal uygulamaları hem kısıtlıdır hem de sistematik olmaktan uzaktır. Yine de küçük ama hayati denilebilecek sosyal uygulamaların yoksullar için hayat kaynağı olduğu açıktır. İlçe belediyelerinin faaliyetleri çağdaş bir sosyal hizmet ve yardım uygulamaları olmaktan uzak olmasına rağmen gereksiz ve anlamsız değildir.

Yoksul kesime dönük yapılan yardımların ve hizmetlerin insani/hak temelli görülmesi sosyal adalet ve gelirin adil dağıtılması için şarttır. Gelirin adil dağıtılmadığı müddetçe zenginleşen dünyada daha fazla yoksullukla karşılaşırız. Belediyeler de sosyal yardımı “insan hakkı” görmelidir. İlçe belediyeleri, çoğu kere ya temsil ilişkisi nedeniyle ya da oy kaygısı sonucunda yardım yapmaktadır. Sosyal yardımlar daha çok yoksulların varlığı nedeniyle belediyenin yapmak zorunda kaldığı bir yardım ve belediye lütfu olarak görülmektedir. Eminönü ilçesinde yoksullar her türlü olumsuzlukla anılır olmakta, yoksullara dönük yardım hem kaynak israfı olarak görülmekte, hem de zorunlu olarak yapıldığı ifade edilmektedir. Bu durum bir bakış açısının, bir stratejinin olmadığı ve bu konuda çelişkilerin olduğunun açık ifadesidir. Buna rağmen muhafazakâr belediyelerin

sosyal belediyecilikte daha önceden bahsedilen nedenlerden dolayı öncü olduğu görülmektedir.

Belediyeler arasında sosyal uygulamaların dağılımı da sorun oluşturmaktadır. Hangi birimin nasıl ve ne kadar sosyal belediyecilik uygulayacağı özellikle büyükşehirlerde ilçe/ilk kademe ile büyükşehir belediyesi arasında sorun olmaktadır. Sosyal yardımda büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında dengeli ve verimliliği sağlamaya dönük düzenleme gerektirmektedir. Yoksulu çok fazla ama gücü sınırlı olan Eminönü gibi ilçelerde büyükşehir belediyesinin devreye girmesi gerekmektedir. Aksi takdirde ilçe belediyesinin eli kolu bağlı kalmaktadır. Sosyal belediyeciliğin ilçelerin ya da bölgelerin özelliğine göre yapılması zorunluluktur. Beşiktaş'ta çalışan kadınlar için kreş, çocuk bakıcılığı, üniversite öğrencileri için çamaşırhane, yaşlılar için huzur evi, yalnız yaşayanları topluma katacak projeler, Eminönü'nde ise gıda ve nakit yardımı ile istihdama dönük eğitim çalışmalarına ağırlık verilebilir. Hatta mahalle/semte temelli düzenleme de yapılabilir. Hem muhafazakârların hem de sosyal demokratların yoksulluk konusunda birbirleri ile kesişen yakınlıkta düşüncelere ve çoğu zaman uygulamalara sahip olmaları, Türkiye'de yoksulluk sorununa bakış açısını vermesi açısından önemlidir. Yine de belediyelerin her iki anlayışta yoksullukla mücadelede aktif rollerini kabul etmeleri bu alandaki mücadeleyi kolaylaştırabilecek bir unsurdur.

Yoksulluk sorununun, sosyo-ekonomik-politik yapıdan kaynaklandığı kabul edilmeden yoksullukla mücadelede başarıya ulaşılamaz, bu durumda ancak yoksullarla mücadele edilir. UNDP'nin (2003) "Kentsel Yoksulluk Sempozyumu"nda açıkça ortaya koyduğu gibi, yoksulluğu ortadan kaldırmak ve azaltmak için politikacıların kesin kararlılığına ihtiyaç vardır. Politik süreçler ile kent yöneticileri yoksullukla mücadelede en hayati ve temel rolleri üstlenecektir. Küresel kazancın yüzde bir'lik dilimi ile yoksulluğun ortadan kaldırılacağı (Merta; 2006, 6) gerçeğine rağmen bu politikalarının hayata geçirilmemesi insanlığın ortak utancıdır. Bundan dolayı da artık yoksulluğa "hoşgörülü" ile bakılmamalıdır.

Yoksulluğu ortadan kaldırma hedefine ulaşmak için sosyal, ekonomik, politik ve ahlaki sorumlulukları yerine getirmek ve ortak bir mücadele sergilemek gerekmektedir. Yoksullukla mücadele için Türkiye'nin de taraf olduğu birçok uluslararası anlaşma

imzalanmıştır. Bundan dolayı yoksulluk politikalarının ivedilikte yürürlüğe konulması hem hukuki hem de insani bir sorumluluktur. Yoksulluk, toplumun karşı karşıya geldiği en büyük sosyal risk olarak kabullenilmelidir. Bundan dolayı bu alanda acil plan yapılp, yoksullukla mücadele alanındaki her türlü çaba desteklenmelidir.

EKLER

Ek 1. Esping-Andersen'in Devlet Rejimleri Tasnifi

Rejim	Liberal	Muhafazakâr	Sosyal Demokrat
Belirgin örnekleri	ABD, İngiltere	Almanya, Fransa	İsveç
Felsefesi	Klasik ve Neo-Liberalizm	Muhafazakâr Sosyal Politika	Sosyalizm ve Marksizm
Dekomüdfikasyon (Metalaşmama)	Düşük	Orta	Yüksek
Sosyal Haklar	Gereksinim Temelli	Katkıya Dayalı	Evrensel
Refah Önlemleri	Karma Hizmetler	Transfer Ödemeleri	Kamu Hizmetleri
Haklar	Düz Oranlı Ödenekler	Katkıya Dayalı	Yeniden Dağıtım
Sosyal Politika Sağlayan Kurumlar	Piyasa ve Kalıntısar	Devlet, Mesleksel	Devlet, Evrensel

Kaynak: Ebbinghaus ve Manow'dan aktaran Süleyman Özdemir, 2004, s.104.

Ek 2. Modern ve Post Modern Dönemde Devlet

FORDİST ÜRETİM	
(JUST İN TIME ÜRETİM)	ÇEŞİT EKONOMİLERİ TEMELLİ
Düzenleme	Deregülasyon/Yeniden düzenleme
Katılık	Esneklik
Refah Devleti	Kolektif ihtiyaçların ve sosyal güvenliğin özelleşmesi
Uluslararası anlaşmaların çok yanlı anlaşmalarla sağlanması	Uluslararası artan istikrarsızlık/Artan jeopolitik gerilimler
Merkezileşme	Adem-i merkezileşme; bölgeler ve kentler arası keskinleşen rekabet
Sübvansiyon (devlet/kent)	Girişimci (devlet/kent)
Gelir ve fiyat politikaları ile aracılığı ile piyasaya dolaylı müdahale	Piyasalara tedarik politikaları ile doğrudan müdahale
Ülke çapında belirlenmiş bölgesel politikalar	Alana bağlı bölgesel politikalar (üçüncü taraf biçimi)
Firmalarca finansa edilen araştırma ve geliştirme	Devletçe finansa edilen araştırma ve geliştirme
Başını sanayinin çektiği yenilikler	Başını devletin çektiği yenilikler
Toplu pazarlık	Bölünme bireyselleşme, yerel ya da firma merkezli pazarlık

Kaynak: Harvey; 2003a, s.204.

**Ek 3. Bazı Ülkelerin Sosyal Harcamaların Toplam Devlet Harcamalarının
İçindeki Payı (%)**

	1990	1998
Türkiye	26.3	25.7
ABD	43.4	53.8
AVRUPA TOPLULUĞU	1990	1998
Almanya	65.0	69.8
Finlandiya	60.8	55.3
Hollanda	64.6	63.9
İngiltere	52.8	57.5
İspanya	50.6	48.3
İsveç	61.8	53.2
Yunanistan	32.1	35.0
GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER	1990	1998
Arjantin	57.1	63.6
Meksika	30.6	48.1
Şili	63.9	71.3
Endonezya	13.2	26.2
Kore	27.8	27.8
Malezya	35.5	42.5

Kaynak: World Bank, World Development Report; 2000/2001, Oxford University Press, 2001, London, ss.300–301.

Ek 4. Yönetimden Yönetişime Değişimin Yönü

	Yönetim	Yönetişim
Kurum sayısı	Az	Çok
Bürokratik yapı	Hiyerarşik, bağlantılı	Desantralize edilmiş, ayrı
Yatay ilişkiler	Kapalı	Yoğun
Uluslararası bağlantılar	Minimal	Çok
Demokratik bağlantı	Temsil	Temsil ve yeni tecrübeler
Politikalar	Rutin	Yenilikçi ve öğrenme süreçleri
Merkezi yönetim	Doğrudan kontrol	Desantralize ve düşük müdahale
Liderlik	Mesleki ve kayırmacı	Yerel yönetici ve karizmatik liderlik

Kaynak: Peter John, **Local Governance In Western Europe**, London: Sage Publications, 2001. s.17.

Ek 5. Yerel Yönetişim

Klasik Yerel Yönetim	Yerel Yönetişim
Devlet odaklı	Toplum odaklı
Yönetim katmanları arasında hiyerarşik ilişki	Eşitler arası, paydaşlar arası gönüllük esasına dayalı işbirliği
Emir kumanda zinciri, buyurma itaat etme ilişkisi	Birlikte karar oluşturma, demokratik katılım, proje demokrasisi
Merkeziyetçi	Yerinden yönetici
Bizzat kendi yapan, doğrudan üreten	Başkalarını (paydaşlarını) yapabilir kılan, onlara yönlendirici destek veren
Genel kuralcı/tek tipçi	Farklılıklara yerel önceliklere duyarlı
Gizlilik eğilimli, sınırlı bilgi paylaşımı	Saydam, bilgiye erişebilir kılma
Genel üretim ve hizmet standartları katı, tepeden indirmeci, belirleyen	Hizmet tüketicisi ve yurttaş tercih ve önceliklerine duyarlı
Şekilci ve genel denetim	Çok yönlü, yerel hesap verebilirlik

Kaynak: Korel Göymen. “Yerel Kalkınma Önderi ve Paydaşı Olarak Belediyeler”. **Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü**. Uluslararası Sempozyum. Pendik Belediyesi Kültür Yayını. s. 52. İstanbul, 2004.

**Ek 6. İBB Yoksul Sevkleri, Sosyal Yardımları, Eğitim Yardımları, Özürlüler
Yardımları (YTL)**

Yıllara Göre Eşyalı Göç ve Yoksul Sevkleri				
	2004	2005	2006	Toplam
Gönderilen kişi sayısı	1.533	2.253	2.675	(2000'den sonra) 13.424
Nakil edilen aile sayısı	118	128	234	1.483
Toplam harcama	105.000	165.000	280.000	975.447,07

Sosyal Yardımlar 2006 Yılı Raporları (YTL)		
	Kişi	Miktar
Nakdi Yardım	50.038	18.764.180
Tıbbi Yardım	3.162	513.255
TOPLAM	53.200	19.277.435

Eğitim Yardımları 2005/2006 Yılı Raporları				
	Kime	Miktar	Adet	Toplam
Eğitim Seti	İlk ve Ortaöğretim Öğrencileri	11.137	100.000 kişi	1.113.700
Burs	İlk ve Ortaöğretim Öğrencileri	1x160	32.500 kişi	5.200.000
Burs	Lisans Öğrencileri	7x90	41.000 kişi	25.830.000
Burs	Yüksek Lisans Öğrencileri	7x130	2.500 kişi	2.275.000
Burs	Doktora Öğrencileri	7x200	500 kişi	700.000

Kadın Koordinasyon Merkezi 2006 Yılı Raporları	
Başvuru Sayısı	100.000 kişi
Gıda Yardımı	72.300 kişi
Alışveriş Kuponu Yardımı	475.362 kupon
Eğitim Yardımı	7.439 kişi
Eşya Yardımı	3.372 kişi
Giyecek Yardımı	6.644 kişi
Sağlık Yardımı	851 kişi
Nakit Yardım	1.604 kişi

Özürlülere Yönelik Hizmetlerin 2006 Yılı Raporları	
Tıbbi rehabilitasyon	16.308 seans
Sosyal faaliyetler	9.590 kişi
Ayni yardım (tıbbî yardım ve hasta altı bezi)	8.353 kişi
Yaz kampı	1.947 kişi
İstihdam edilen kişi sayısı	85 kişi
Psikososyal hizmetler (Özel eğitim, Küçük Adımlar Projesi)	1.6242 seans
İstihdam birimince özürlülere yapılan eğitim, yönlendirme,	Danışmanlık: 2291 kişi
Danışmanlık ve çalışılan firma, STK sayısı	Kurum sayısı: 92
Bilgilendirme-Yönlendirme-Danışmanlık	5.0281 kişi
Yasal haklar danışmanlığı	7.720 kişi
Sporla rehabilitasyon	4.2839 seans

Kaynak: İBB Faaliyet Raporu, 2006.

Ek 7. Eminönü, Fiziki Alanın Fonksiyonel Kullanımı (Yüzde %)

Yollar	26,4
Konut Alanı	15,8
Yeşil Alan	13,3
Ticaret Alanı	12,4
Yönetim-İdari Alan	11,2
Sosyal-Kültür Alanı	8,4
Eğitim	6,1
Dini Tesis	4,2
Otopark	1,1
Turizm Alanları	1,1
Toplam	100,0

Kaynak: Eminönü Belediyesi, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, 2006.

EK 8. Yıllara Göre Beşiktaş-Eminönü Nüfus Dağılımı

Yıllar	EMİNÖNÜ İLÇESİ			BEŞİKTAŞ İLÇESİ		
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam
1935	57.492	43.441	100.933			
1940	57.169	48.514	105.683			59.422
1945	62.269	48.795	111.064			63.611
1950			123.056			73.432
1955	91.162	55.734	146.896			84.698
1960	82.929	51.923	134.852			93.647
1965	86.594	51.255	137.849	57.063	50.379	107.442
1970	85.643	51.354	136.997	71.669	64.436	136.105
1975	73.002	49.883	112.885	90.627	84.304	174.931
1980	58.127	35.197	93.324	95.143	92.974	188.117
1985	56.625	36.758	93.383	101.965	102.946	204.911
1990	52.156	31.288	83.444	96.026	96.184	192.210
2000	35.855	18.780	55.635	93.009	97.804	190.813
2007			32.557			191.513

Kaynak: TÜİK, Nüfus İstatistikleri ve (2007 ADNK).

Ek 9. Belediyeler Seçim Sonuçları (Yüzde %)

Yıllar	EMİNÖNÜ İLÇESİ		BEŞİKTAŞ İLÇESİ	
	ANAP	SODEP	ANAP	SODEP
1984	49.6	28.3	59.2	25.6
1989	ANAP	SHP	ANAP	SHP
	25.2	28.7	29.8	47.8
1994	ANAP	SHP	ANAP	SHP
	28.5	15.9	27.6	29.3
1999	ANAP 20.5	DSP+CHP	ANAP	DSP+CHP
	FP 27.7	22.5	29.0	51.8
2004	AKP+SP	CHP	AKP	CHP
	50.6	17.1	19.7	44.2

Kaynak: TÜİK, Mahalli İdareler, Belediye Başkanlığı Seçim Sonuçları.

Ek 10. Eminönü ve Beşiktaş İlçelerinde Derinlemesine Görüşme Yapılan Kişiler

	EMİNÖNÜ	BEŞİKTAŞ	TOPLAM
Belediye Başkanı	1	1	2
Belediye Başkan Yardımcısı	3	3	6
Belediyenin İlgili Müdürleri	3	3	6
Belediye Meclis Üyeleri	2	2	4
Belediye Encümen Üyeleri	2	2	4
Belediye Uzmanı	1	1	2
Belediye Sosyal Yardım Sorumlusu	2	4	6
Muhtarlar	2	2	4
STK'lar	2	2	4
Belediye Stratejik Planlama Sorumlusu	2	4	6
Kadın Koordinasyon Sorumlusu	1	-	1
İlçe Parti Görevlisi	1	-	1
Belediye Memuru	2	3	5
TOPLAM	24	27	51

KAYNAKÇA

Kitaplar

AKGEYİK, Tekin vd. **İşportacılar**. İstanbul: Erguvan, 2004.

AKTAN, Coşkun Can. **Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi**. İstanbul: Afa Yayınları, 1992.

ALADA, Adalet Bayramoğlu. **Yerel Yönetim ve Ahlak**. İstanbul: Başbakanlık TOKİ ve IULA-EMME Yayını, 1993.

ALTINTAŞ, Hakan. “Küreselleşme ve Küresel Kent Kavramı: New York. Londra. İstanbul Kentlerindeki Ekonomik-Sosyal Transformasyon Sürecinin Analizi”. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, 2002.

ARI, Aylan. **Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler**. Aylan Arı (Der.) İstanbul: Derin Yayınları, 2006.

ARRIGHİ, Giovanni. **Uzun Yirminci Yüzyıl**. Recep Boztemur (Çev.) İstanbul: İmge Yayınları, 2000.

ATTACKİNG POVERTY. World Development Report 2000-2001. Word Bank, 2000.

BAKIN, Ali. “Küreselleşme Sosyal Politika Alanında Yaşanan Dönüşüm ve Türkiye’nin Refah Rejiminin Karmaşık Niteliği”. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. M.Ü SBE, 2005.

BARNET, Richard J. ve John Cavanagh. **Küresel Düşler-İmparator Şirketler ve Yeni Dünya Düzeni**. Gülten Şen (çev.) İstanbul: Sabah Kitapları, 1995.

BARRY, Jonathan ve Colin Jones. **Medicine and Charity Before Welfare State**. Newyork: Routledge, 1991.

BAUDRİLLARD, Jean. **Tüketim Toplumu**, (Çev: H. Deliceçaylı ve F. Keskin) Ayrıntı Yayınları. İstanbul, 1997.

BAUMAN, Zygmunt. **Çalışma. Tüketicilik ve Yeni Yoksulluk**. Ümit Öktem (Çev.) İstanbul: Sarmal Yayınları, 1999.

_____ **Siyaset Arayışı**. Tuncay Birkan (Çev.) İstanbul: Metis, 2000.

BECK, Ulrich. **The Risk Society**. Cambidge. UK: Polity Pres, 1999.

BEŞİKTAŞ BELEDİYESİ FAALİYET RAPORU. 2004-2005.

BİLGİN, Nuri. **Siyaset ve İnsan**. İstanbul: Bağlam Yayınları, 2005.

BİNYIL KALKINMA HEDEFLERİ. Ankara: DTP-UN, 2005.

BORATAV, K. **Tarımsal Yapılar ve Kapitalizm**. İstanbul: Birikim, 1981.

_____**1980’li Yıllarda Türkiye’de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm**. İstanbul: Gerçek Yayınları, 1995.

_____**“İktisat Tarihi 1981–1994”**. **Türkiye Tarihi 5. 1980–1995**. S. Akçin (Der.) İstanbul: Cem Yayınları, 1997.

BUĞRA, Ayşe ve Çağlar Keyder. **Yeni Yoksulluk ve Türkiye’nin Değişen Rejimi**. Ankara: UNDP, 2003.

_____**Poverty And Social Policy In Contemporary Turkey**. Boğaziçi University Social Policy Forum, January 2005.

_____**Sosyal Politika Yazıları**. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (Der.) İstanbul: İletişim, 2006.

BUĞRA, Ayşe ve N.Tolga Sınmazdemir. **Yoksullukla Mücadelede İnsani ve Etkin Bir Yöntem; Nakit Gelir Desteği**. Yayınlanmamış Rapor. İstanbul: B.Ü. Sosyal Politika Forumu.

BURCU, Yakut. “Turkish Welfare State Regime in Its Current Transformation”. Yayınlanmamış Y.L. Tezi Boğaziçi Ü., 2003.

ÇAKIR, Mustafa Özgür. “Türkiye’de Yoksulluk ve Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği Örneği”. Yayınlanmamış Y.L. Tezi M.Ü, 2003.

CASTEL, Robert. **Sosyal Güvensizlik**. İstanbul: İletişim Yayınları, 2004.

CASTELLS, M. **The Information Age: Economy Society and Culture. Volume 1: The Rise of the Network Society**. Oxford: Blackwell Publishers, 1996.

_____**Kent. Sınıf. İktidar**. Asuman Erendil (Çev.) Ankara: Bilim ve Sanat, 1997.

ÇELİK, Abdülhalim. **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye**. Ankara, 2002.

CHOSSUDOVSKY, M. **Yoksulluğun Küreselleşmesi**. Neşenur Donamıç (Çev.) İstanbul: Çiviyazıları Yayınları, 1999.

COHEN, Daniel. **Dünyanın Zenginliği Ulusların Fakirliği**. İstanbul: İletişim, 2000.

DANSUK, Recep. **Türkiye’de Yoksulluğun Ölçülmesi ve Sosyo-Ekonomik Yapılarla İlişkisi**. Ankara: DPT Uzmanlık Tezleri, 1997.

DİE RAPORLARI. 2000-2005.

DEAN, Mitchell. **The Constitution of Poverty**. Newyork. USA: Routledge, 1991.

DİLİK, S. **Sosyal Güvenlik**. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1992.

DPT RAPORLARI. 1990-2005.

DRUCKER, Peter F. **Kapitalizm Sonrasında Toplum**. Zülfü Dicleli (Çev.) Türk Henkel Dergisi Yayınları, 1993.

DUMANLI, Recep. **Yoksulluk ve Türkiye’deki Boyutları**. Ankara: DPT Uzmanlık Tezi, 1996.

DÜNDEN BUGÜNE BEŞİKTAŞ. Nuri Akbayer (Ed.) İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1998.

EMİNÖNÜ BELEDİYESİ FAALİYET RAPORU. 2004-2005.

ERDEM, Tefik. **Feodaliteden Küreselleşmeye**. Tefik Erdem (Ed.) Ankara: Lotus Yayınları, 2006.

ERDER, Sema. **Kentsel Gerilim**. Ankara: UM: AG Yayınları, 1997.

_____ **İstanbul’a Bir Kent Kondu: Ümraniye**. İstanbul: İletişim, 2001b.

ERSÖZ, Halis Yunus. **Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler**. İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004.

ERYILMAZ, Bilal. **Kamu Yönetimi**. İstanbul: Erkam Matbaası, 2002.

ESPİNG-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. New Jersey: Princeton University Pres, 1990.

_____ **Welfare States in Transition: National Adaptaions in Global Economics**. New Jersey: Princeton University Pres, 1990.

_____**Why We Need a New Welfare State.** Londra: Oxford University Pres, 2002.

GIDDENS, Athony. **Sociology.** UK: Fourth Edition, 2001.

GİLBERT, Alan & Josef Gugler. **Cities, Poverty, and Development, Urbanization in the Third World.** Londra: Oxford University Pres, 1989.

GLOBAL EMPLOYMENT TRENDS. ILO, 2004.

GÖZE, Ayferi. **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler.** İstanbul: Beta Yayınları, 1995.

SALLAN GÜL, Songül. **Sosyal Devlet Bitti. Yaşasın Piyasa.** İstanbul: Etik Yayınları, 2004.

GÜLER, Birgül Ayman. **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi.** Ankara: TODAİE Yayınları, 1996.

_____**Yerel Yönetimler. Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım.** Ankara: TODAİE, 1998.

HABERMAS, Jurgen. **Küreselleşme ve Milli Devletin Akıbeti.** Medeni Beyaztaş (Çev.) İstanbul: Bakış Yayınları, 2002.

HACISALİHOĞLU, Yaşar. **Küreselleşme Mekânsal Etkileri ve İstanbul.** İstanbul: Akademikdüzey Yayınları, 2000.

HARVEY, David. **Post Modernliğin Durumu.** Sungur Savran (Çev.) Metis. 2003a. 3.Basım, İstanbul.

_____**Sosyal Adalet ve Şehir.** Mehmet Moralı (Çev.) İstanbul: Metis, 2003b.

HAYEK, Friedrich A. **Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük.** Mustafa Erdoğan (Çev.) Ankara: Türkiye İş Bankası Yayınları, 1995.

HIRST, Paul & Grahame Thompson. **Küreselleşme Sorgulanıyor.** Çağla Erdem ve Elif Yücel (Çev.) Ankara: Dost Kitabevi, 2003.

HOLTON, R.J. **Kentler Kapitalizm ve Uygarlık.** Ruşen Keleş (çev:) Ankara: İmge, 1999.

HUMAN DEVELOPING REPORT. Ankara: UNDP, 2001.

IULA: **Sürdürülebilir Kalkınma Ve Yönetişim** BM Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu Tema III. İstanbul: IULA EMME, 1991 ve 2002. Raporu.

IŞIK, Oğuz. Pınarcıoğlu ve M.Melih. **Nöbetleşe Yoksulluk**. İstanbul: İletişim, 2001.

İMP. Metropoliten Planlama ve Kentsel Tasarım Merkezi. İBB, 2006.

JESSOP, Bob. **Hegemonya. Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet**. Betül Yazar ve Alev Özkazanç (Der.) İstanbul: İletişim, 2005.

JOHN, Peter. **Local Governance In Western Europe**. London: Sage Publications, 2001.

KARADENİZ, H. Kabakçı. “Kent Yoksullarının Yaşam Stratejilerinde Mekânın Rolü Gelir Dağılımındaki Adaletsizlik Sorunun Çözümüne Yönelik Alternatif Kamu Politikaları-Türkiye Örneği”. Yayınlanmamış Y.L.Tezi D.E.Ü. 1998.

KELEŞ, Ruşen. **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar**. İstanbul: IULA, 1993.

_____ **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği -Konrad Adenauer Vakfı, 1994.

_____ **Yerinden Yönetim ve Siyaset**. İstanbul: Cem Yayınları, 2000.

_____ **Yerinden Yönetim ve Siyaset**. İstanbul: Cem Yayınları, 5.Basım, 2006.

_____ **Kentleşme Politikası**. Ankara: İmge, 2005.

KEYDER, Çağlar. **Türkiye’de Devlet ve Sınıflar**. S.Tekay (Çev.) İstanbul: Verso, 1987.

_____ **The Concept of World Cities**. İstanbul: Friedrich Ebert Foundation, 1993.

_____ **Ulusal Kalkınmacılığın İflası**. İstanbul: Metis, 1993.

_____ **İki Sementin Hikâyesi İstanbul Küresel ile Yerel Arasında**. İstanbul: Metis Yayınları, 2000.

KIRAY, Mübeccel. **Kentleşme Yazıları**. İstanbul: Bağlam Yayınları, 1998.

_____ **Örgütlemeyen Kent: İzmir**. İstanbul: Bağlam Yayınları. 2.Baskı, 1998.

KORAY, Meryem. **Sosyal Politika**. İstanbul: İmge, 2.Baskı, 2005.

- KÖKER, Levent. **Demokrasi Üzerine Yazılar**. Ankara: İmge, 1992.
- KÖKSAL, Sema & Ferhunde Özbay **Marmara Bölgesinde Nüfus. Kentsel Gelişme ve Yerleşme Örüntüsü**. İstanbul: MBB (Marmara ve Boğazlar Belediyeler Birliği)Yayınlanmamış Rapor, 1987.
- KUMAR, Krishan. **Sanayi Sonrasında Toplumdan Post-Modern Topluma Çağdaş Dünyanın Yeni Kuramları**. Mehmet Küçük (Çev.) Ankara: Dost Yayınları, 1999.
- MADGE, Charles and Willmott Peter. **Inner City Poverty in Paris and London**. London: Reports of the Institute of Community Studies, 1981.
- MARKS, Karl. **Emek. Fiyat ve Kar**. Sevim Belli (Çev.) Ankara: Sol Yayınları, 1999.
- MARSHALL, T.H. **Class, Citizenship and Social Development**. New York: Anchor Boks, 1965.
- MBB. Marmara ve Boğazlar: Belediyeler ve Kent Sorunları Dergisi. **MBB**. Sayı 20–25. İstanbul, 1977.
- Mingione E., Oberti M., Pereirinha Jose. “Cities as Local Systems”. **Social Assitance Dynamics In Europe**. Chiara Saraceno (Ed.), 2002.
- MISHRA, Amesh. **Globalization and The Welfare State**. UK- USA, 1999.
- MURAT, Sedat, Halis Yunus Ersöz ve Sefer Şener. **Eminönü Sosyo Ekonomik Yapısı**. İstanbul: Eminönü Belediyesi, 2006.
- NADAROĞLU, Halil. **Mahalli İdareler**. İstanbul: Beta Yayınları, 2001.
- OECD**. Employment Outlook, June 2001-2002-2003-2004-2005-2006.
- OKTAY, Cemil. **Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**. İstanbul: İÜ SBF Yayını, 1983.
- OVERCOMİNG HUMAN POVERTY**. New York: UNDP, 1998.
- ÖNCEL, S.Yenal. **Mahalli İdareler Maliyesi**. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992.
- ÖZBEK, Nadir. **Osmanlı İmparatorluğu’nda Sosyal Devlet**. İstanbul: İletişim, 2002.
- ÖZCAN, Ümit. **Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu**. Ankara: DPT, 2000.

- ÖZDEK, Yasemin. **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**. Ankara: TODAİE, 2002.
- ÖZEL, Mustafa. **Piyasa Düşmanı Kapitalizm**. İstanbul: İz Yayınları, 1995.
- ÖZDEMİR, Süleyman. **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**. İstanbul: İTO Yayını, 2004.
- ÖZDENÖREN, Rasim. **Yeni Dünya Düzenin Sefahati**. İstanbul: İz Yayıncılık, 1998.
- ÖZŞAHİN, Şener. **Yoksulluğu Yenmek İçin Acil Plan**. Ankara, 2002.
- PARLA, Taha. **Türkiye’de Anayasalar**. İstanbul: İletişim Yayınları, 2002.
- PARTİCİPATORY LOCAL GOVERNANCE. USA: UNDP LIFE, 1997.
- PIVEN, F.Fox & Richard A. Cloward. **Regulating The Poor The Functions of Public Welfare**. USA: 1993.
- PIRENNE, Henri. **Ortaçağ Kentleri**. Şadan Karadeniz (Çev.) İstanbul: Dost Yayınları, 1982.
- POLANYI, Karl. **Büyük Dönüşüm**. Ayşe Buğra (Çev.) İstanbul: İletişim Yayınları. 2000.
- ROBERTSON, Roland. **Küreselleşme**. Ümit Hüsrev Yolsal (Çev.) Ankara: Bilim ve Sanat, 1999.
- ROCHE, M. **Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society**. Cambridge, 1992.
- ROSANVALLON, Pierre. **Refah Devletinin Krizi**. Burcu Şahinli (Çev.) Ankara: Dost Yayınları, 2004.
- SASSEN, S. **The Mobility of Labor And Capital**. UK: Cambridge University Pres, 1988.
- _____ **Globalization and Its Discontents**. Newyork: The New Pres, 1998.
- SENNETT, Richard. **Karakter Aşınması, Yeni Kapitalizmde İşin Kişilik Üzerindeki Etkileri**. Barış Yıldırım (Çev.) İstanbul Ayrıntı, 2002.
- SERDAR, Ziyaüddin. **Post Modernizm ve Öteki**. Gökçe Kaçmaz (Çev.) İstanbul: Söylem Yayınları, 2001.
- SİMMELE, George. **Modern Kültürde Çatışma**. İstanbul: İletim, 2005.

SMİTH, Anthony D. **Milli Kimlik**. B.Sina Şener (Çev.) İstanbul: İletişim, 1994.

SÖNMEZ, Mustafa. **Türkiye’de Gelir Eşitsizliği**. İstanbul: İletişim, 1990.

_____ **Grafiklerle 1990’larda İstanbul**. İBB Yayını, 1994.

_____ **İstanbul’un İki Yüzü 1980’den 2000’e Değişim**. Ankara: Arkadaş Yayınları, 1996.

_____ **Bölgesel Eşitsizlik**. İstanbul: Alan Yayınları, 1998.

_____ **100 Göstergede Kriz ve Yoksullaşma**. İstanbul: İletişim, 2002.

SÖNMEZ, E.İ.Özbek. “Yapısal Dönüşümler Sürecinde Toplumsal Dışlanmışlıkların Oluşumu-İzmir Tarihi Kent Merkezi Geçiş Alanı Örneği”. D.E.Ü.Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2001.

STANDING, Guy. **Minimum Income Schemes In Europe**. Geneva: ILO, 2003.

SÜRDÜREBİLİR KALKINMA VE YÖNETİŞİM BM Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu Tema III. İstanbul: IULA EMME, 2002.

ŞENGÜL, H. Tarık. **Kentsel Çelişki ve Siyaset- Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar**. İstanbul: Demokrasi Kitaplığı, 2001.

ŞENSES, Fikret. **Küreselleşmenin Öteki Yüzü. Yoksulluk**. İstanbul: İletişim, 2001.

TESEV. **Yoksulluğu Önleme Stratejileri**. Sivil Toplum Kuruluşları Diyalogu. TESEV. UNDP. 1998, İstanbul.

THE ECONOMİST DERGİLERİ. 2001-2003-2004.

TİMUR, Taner. **Türk Devrimi ve Sonrasında**. Ankara: İmge, 1993.

TOCQUEVILLE, Alexis. **Amerikan Demokrasisi**. Taner Timur (Çev.) İstanbul: Türk Siyasal İlimler Derneği Yayınları Siyasi İlimler Serisi: 4. Yenilik Basımevi, 1962.

TOPRAK, Zerrin. **Avrupa Konseyi Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Andlaşmaları ve İlgili Mevzuat**. İzmir: DEÜ, 2003.

TUNCER Erol, Cavit Sıdal. Hanife Yurtseven. **Sosyal Demokrat Düşünce Platformu**. Ankara: SDD Yayını, 2005.

TÜMERTEKİN, Erol. **İstanbul İnsan ve Mekân**. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları,

1997.

WALLERSTEİN, İmmanuel. **Tarihsel Kapitalizm**. Necmiye Alpay (Çev.) İstanbul: Metis Yayınları, 2002.

WEBER, Max. **Protestan Ahlak ve Kapitalizmin Ruhu**. Zeynep Aruoba (Çev.) İstanbul: Hil Yayınları, 1985.

_____. **Şehir Modern Kentin Oluşumu**. Musa Ceylan (Çev.) İstanbul: Bakış Yayınları, 2000.

WEDEL, Heidi. **Siyaset ve Cemiyet**. Can Kurultay (Çev.) İstanbul: Metis Yayınları, 2001.

WILSON, William Julius. **When Work Disappears**. New York: Vintage Boks, 1996.

WORLD SUMMIT FOR SOCIAL DEVELOPMENT. UN- Denmark, 1995.

WORLD DEVELOPMENT REPORT 2000/2001. London: Oxford University Pres, 2001.

YOKSULLUK HALLERİ: Türkiye’de Kent Yoksulluğunun Ölçülmesi ve Yoksulluğun Toplumsal Görünümleri. İstanbul: WALD, 2002.

YOKSULLUĞU ÖNLEME STRATEJİLERİ. Sivil Toplum Kuruluşları Diyalogu. İstanbul: TESEV-UNDP, 1998.

1.ULUSLARARASI EMİNÖNÜ SEMPOZYUMU. İstanbul: Eminönü Belediyesi, 2006.

Makaleler

AKSOY, A. Şinasi. “Yeni Sağ Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimi: Eleştirel Bir Yaklaşım”. **ÇYY**. C. 7. S. 1. Ocak, 1998.

ALADA, Adalet. “Dünden Bugüne Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Seçimler Üzerine Notlar”. **Kent Gündemi**. Ocak, 2004.

_____ “Tematik Sunum: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine”. **Kamu Yönetiminden Planlamaya Yeniden Yapılanma**. İstanbul: TMMOB Yayını, 2006.

ALLEVIATION OF POVERTY THROUGH LOCAL GOVERNANCE. Regional Meeting. İstanbul: TESEV/IPC. April, 15-16 2005.

ALTABAN, Özcan ve Feridun Duygulu. “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ile İlgili Kanunlarda Son Durum”. **Mimarlık**. S.26, 2005.

ARIN, Tülay. “Konut Sorunu ve Devlet Müdahalesi”. **Prof. Dr. Cavit Orhan Tütengil’e Armağan**. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982.

_____ “Sosyal Halkların Emek Gücünün Meta Niteliği Üzerindeki Etkileri”. **TMMOB**, 1997

ASLANOĞLU. Rana A. “Kaos Teorisi. Postmodern Durum ve Kent. “**Birikim**. S.68–69, 1995.

_____ “Globalleşme ve Dünya Kenti”. **Toplum ve Bilim**. 69Bahar, 1996.

AYATA, Sencer. “Yeni Orta Sınıf ve Uydu Kent Yaşamı” **Kültür Fragmanları. Türkiye’de Gündelik Hayat**. Deniz Kandiyoti ve Ayşe Sektanbar (Haz.). İstanbul: Metis, 2003.

AYATA, Sencer And Ayşe Guney Ayata. “The Benefit Dependent and the Regular Income Earning Poor: The Analysis of the Interview Data”. **Turkey Poverty and Coping After Crises**. WB: Volume II, 2003.

AYMAN, Birgül G. “Küreselleşme ve Yerelleşme”. **ÇYY**. C. 6. S.3. Temmuz, 1997.

BARBARASOĞLU, R.Funda. “Kamuda İyi Yönetişim “Küreselleşme Sürecinde Devletin Değişen Rolü: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme. **2004 Türkiye İktisat Kongresi**. DPT, 2004.

BERG-Schlosser Dirk. Kersting Norbert. **Poverty and Democracy: A Contradiction?**

New York, 2003. .

BORATAV, Korkut. “Korumacı-Devletçi Sanayileşme; 1930–1939?” **75 Yılda Çarklardan Chip'lere Bilanço'98** İstanbul: Türk İş Bankası-İMKB-Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1999.

BORRELLY, Rolende. “Marx Küreselleşmenin Müdafii mi?” **Birikim**. S.170–171, 2003.

BOSWELL, Christina & Jeff Crisp. “Poverty. International Migration and Asylum”. **Wider**, 2004.

BUĞRA, Ayşe. “Kriz Karşısında Türkiye'nin Geleneksel Refah Rejimi”. **Toplum ve Bilim**. S.89, 2001.

_____ “Piyasa ekonomisi Macerası”. **Birikim**. S. 170–171, 2003.

BULUT, Yakup. “Mahalle Muhtarlığı Üzerine Bir Araştırma”. **ÇYY**. C.10. S.3, Temmuz, 2001.

ÇABUKLU, Yaşar. “Uluslararası Yerler Arasına Yeni Küresel Muhalefet” **Varlık**, Ocak, 2001.

CAROL, Walker and Alan Walker. “Social Policy and Social Work” **Social Work**. Adams, Robert. Lena Dominelli and Malcolm Payne (Ed.) London, 1998.

CASTELL, Manuel. “The Space of Flows” **The Rise of The network Society**. Blackwell, 2000.

ÇELİK, Aziz. “AB Sürecinin En Uyumsuz Alanı: Sosyal Haklar”. **Birikim**. S.184–185, 2004.

ÇELİK, Gülfettin. “Osmanlı İktisat Zihniyetinde Değişim”. **İktisat ve İş Dünyası**. Ağustos, 1993.

ÇINAR, Menderes. “Küresel Sermaye ve Ulus-Devlet Üzerine Etkileri” **Toplum ve Bilim**. 62 Yaz-Güz, 1993.

COGNEAU, Denis And David Naudet. “Who Deserve Aid?” **Equality of Opportunity International Aid and Poverty Reduction**. Paris, 2004.

DAĞDEMİR, Özcan. “Türkiye Ekonomisinde Yoksulluk Sorunu ve Yoksulluğun Analizi:1987–1994”. **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**. C.C. Aktan (Ed.) Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayını, 2002.

DA COSTA, Alfredo Bruto. "Minimum Guaranteed Income And Basic Income In Portugal". **Minimum Income Schemes In Europe**. Geneva: ILO, 2003.

DEMİR, Erol. "İşgücü Piyasası ve Kent Emekçi Sınıfının Yeniden Kavramsallaşması". **Birikim**. S. 53, 1993.

DİNÇKOL, Bihterin. "Çoğunluk Tiranlığına Karşı Bir Çözüm Yolu: Tocqueville'in Siyasal Kuramı". **İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi**. S.5, 2004.

DORNBUSCH, Rudiger. "Görülmemiş Bir Refah Yüzyılı". **Kapitalizm ve Küresel Refah** Vasques Lan (Ed.) Metin Toprak vd. (Çev.) Ankara: Liberte Yayınları, 2003.

ERAYDIN, Ayda. **Promotion Local Govenment**. M.Taylor and D.Felsenstein (Ed.), 2001.

_____ "The Roles of Central Government Policies and The Now Forms Of Local Governance in The Emergence of Industrial Districts". (Tarih ve yer yok)

_____ "Kentleşme, Kalkınma ve Nüfus". **Türkiye'nin Nüfus ve Kalkınma Konularıyla İlgili Literatür Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme Raporu**. 2002. (Yayın yeri yok)

_____ "Bölgesel/Yerel Gelişme Yazınına Eleştirel Bakış". **İlhan Tekeli İçin Armağan Yazılar**. Selim İlkin, Orhan Silier, Murat Güvenç. (Ed.) İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2004.

ERCAN, Fuat. "Küreselleşme Sürecindeki Yerellikler: Homojenleşme ve Farklılaşma/Güç ve Eşitsizlik İlişkileri Üzerine". **Mübeccel Kıray İçin Yazılar**. İstanbul: Bağlam Yayınları, 2000.

ERDER, Sema & Nihal İncioğlu. "İstanbul'da Yerel Politika ve Büyükşehir Yönetimi". **Cumhuriyet Gazetesi**. 19 – 23 Mart, 1984.

_____ "Kentlerdeki Enformel Örgütlenmeler. Yeni Eğilimler ve Kent Yoksulları Ya da Eski Hamamdaki Yeni Taslar". **75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık**. İstanbul: Tarih Vakfı ve TİB Yayını, 1998.

_____ "Yerel politikanın Yükselişi, İstanbul Büyükşehir Deneyimi 1984-2004". **İlhan Tekeli İçin Armağan Yazılar**. Selim İlkin, Orhan Silier, Murat Güvenç. (Ed.) İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2004/b.

_____ "Yeni Yoksul(n)luklar Üzerine". Basılmamış Çalışma. Ocak, 2001a.

“Yeni Yoksulluk ve Yeni Modeller Geçiş Toplamları Nereye?”. **Kızılıık Dergisi**. Mart, 2004/a.

“Köysüz ‘Köylü’ Göçü”. **Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler**. İstanbul: Derin Yayınları, 2006.

ERDOĞAN, Nemci. “Ağır Çekim Yoksulları”. **Yoksulluk Halleri**. Nemci Erdoğan (Ed.) İstanbul: WALD, 2002.

ERİM, Aydan. “1973-1980 dönemi belediyeçiliği: İzmit örneği”. **Türk Belediyeçiliğinde 60 Yıl**. Ankara, 1990.

ERMAN, Tahire. “Poverty In Turkey; Social Dimension”. **Turkey Poverety and After Coping Crises**. WB, 2003.

ERYILMAZ, Bilal. “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri”. **Kent Yönetimi ve Çevre Politikaları**. Cilt 2. İstanbul, 1999.

ESPİNG-ANDERSEN, G. “After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy”. Esping-Andersen G (Der.) **Welfare State in Transition national Adaptations in Global Economies**. Sage and UNRISD, 1996.

“After The Golden Age: The Future of The Welfare State in The New Global Order”. **World Summit for Social Development**. Geneva: UNRİSD. Paper No.7, 1994.

“Toplumsal Riskler ve Refah Devleti”. **Sosyal Politika Yazıları**. İstanbul: İletişim, 2006.

FERRERA, MAURİZİO. “Sosyal Avrupa’da Güney Avrupa Refah Modeli”. **Sosyal Politika Yazıları**. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (Der.) İstanbul: İletişim, 2006.

FİŞHER, Gordon. M. “Setting American Standarts of Poverty: A Look Back”. **Focus**. University of Wisconsin-Medison. Institute For Research on Poverty. Volume 19. Number 2. Spring, 1998.

GERAY, Cevat. “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Yasal Düzenlemeye Toplu Bakış” **Mimarlık**. S.26, 2005.

GORZ, Andre. “Hepimiz geçici İşlerdeyiz”. **Birikim**. Ömer Laçiner (Çev.) S.104, 1997.

GOUGH, Ian. “Güney Avrupa’da Sosyal Yardım”. **Sosyal Politika Yazıları**. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (Der.) İstanbul: İletişim, 2006.

GÖYMEN, Korel. “Türk Belediyeciliğinde Ankara Örneği: 1973-1980 Dönemi”. **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl**. Ankara, 1990.

_____ “Türkiye’de Bölge Kavramı ve Politikalarının Gelişimi”. **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölgesel Yönetişim**. İstanbul: İPM/IPC- Pendik Belediyesi Kültür Yayını 20, 2003.

_____ “Yerel Kalkınma Önderi ve Paydaşı Olarak Belediyeler”. **Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü**. İstanbul: Uluslararası Sempozyum. Pendik Belediyesi Kültür Yayını, 2004a.

_____ “Yönetişim-Sosyal Sermaye” **Sivil Toplum**. Yıl 2. S.6-7, 2004b.

GUSTAFSSON, Björn. Rolf Müler vd.. “Paths Through (and Out of) Social Assistance”. **Social Assistance In Europe. National and Local Poverty Regimes**. Chiara Sareceno. (Ed.) . UK, 2002.

GÜL Hüseyin ve Sallan Gül Songül. “Türkiye’de Yoksulluğun Bölgesel ve Kentsel Boyutları”. **2004 Türkiye İktisat Kongresi Sosyal Sektörlerde Gelişme Stratejileri Tebliğ Metinleri**. Ankara: DPT, 2004.

GÜRDOĞAN, Nazif. “Yoksulluğun Çelik Çemberini Kırma”. **Yoksulluk**. C.1. İstanbul: Deniz Feneri Derneği Yayınları, 2003.

GÜVENÇ, Murat. Murat ve Oğuz Işık "İstanbul’u okumak: Statü-Konut Mülkiyeti Farklılaşmasına İlişkin Bir Çözümleme Denemesi". **Toplum ve Bilim**. S.71 Kış, 1996.

_____ "İstanbul’u Okumak II: Statü-Konut Mülkiyeti Farklılaşmasına İlişkin Bulgular Nasıl Genellenebilir? ". **Toplum ve Bilim**. S.72 Bahar, 1997.

_____ "Beş Büyük şehirde Statü-Gelir Temelinde Mekânsal Farklılaşma; İlişkisel Çözümler". **75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık**. Yıldız Sey (Der.) İstanbul: Tarih Vakfı, 1998.

HAMAMCI, Can. “Yeniden Yapılanma. Kent Yönetimi ve Kentsel Politika”. **Kamu Yönetiminden Planlamaya Yeniden Yapılanma**. İstanbul: TMMOB Yayını, 2006.

HANNERZ, Ulf “Çevre Kültür Senaryoları” **Kültür, Küreselleşme ve Dünya –Sistemi** Anthony D. King (Der.) Ankara: Bilim ve Sanat. Gülcan Seçkin, Ümit Hüsrev Yolsal (Çev.), 1998.

HARVEY, David. "Sınıfsal Yapı ve Mekânsal Farklılaşma Kuramı". **20.Yüzyıl Kenti**. Bülent Duru. Ayten Aklan (Der. ve Çev.) İstanbul: İmge, 2002 a.

_____ "Toplumsal Adalet. Postmodernizm ve Kent" **20.Yüzyıl Kenti**. Bülent Duru. Ayten Aklan (Der. ve Çev.) İstanbul: İmge, 2002 b.

İŞİK, Oğuz. "Modernizm Kenti/postmodernizm Kenti". **Birikim**. S.53, 1993.

_____ "Globalleşme Süreci ve Kentin/Kentliliğin Değişen Anlamı". **Birikim**. S. 68-69, 1995.

İNSEL, Ahmet. "Geçmişten Geleceğe". **Birikim**. S.104, 1997.

_____ "Piyasaların ideolojik işlevi". **Birikim**. S.170–171, 2003.

KALAYCIOĞLU, Ersin. "İstanbul'da İyi Yönetişim: Bir Model Tasarımı". **Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü**. İstanbul: Pendik Belediyesi. Uluslararası Sempozyum, 2004.

KELEŞ, Ruşen. "Yerel Demokrasinin Neresindeyiz?". **Yeni Türkiye**. S.4. Mayıs, 1995.

_____ Küreselleşme ve Yerel Özerklik". **Suna Kili'ye Armağan: Cumhuriyete Adanmış Bir Yaşam**. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1998.

_____ "Dar Gelirli Kentliler İçin Bir Konut Edindirme Yöntemi: Evini Yapana Yardım". **SBF Dergisi**. C.43. No:1–2, 1988.

_____ **Urban Poverty in the Third World: Teoretical Approaches and Options**. Tokyo: İnstitutite of Developing Economics, 1988.

_____ "Sivil Toplum İçin Kent. Yerel Siyaset ve Demokrasi. İstanbul: Demokrasi Kitaplığı, 1999.

_____ "European Standarts for Local Democracy". **Conference on the Institutional Dialogue between State and Local Authorities**. Bakü, 2001.

_____ "Yerel Siyaset, Yönetimler, Yapı ve İşleyiş". **Kent Gündemi**. Ocak, 2004.

KEYDER, Çağlar. "İstanbul'u Nasıl Satmalı ?". **İstanbul**. S.3, 1992.

_____ KEYDER. Çağlar ve Ayşe. Öncü. "İstanbul Yol Ayrımında". **İstanbul**. S.7, 1993.

KEYDER, Çağlar. Zafer Yenal. “kalkınmacılık Sonrasında Dönemde Türkiye’de Kırsal Dönüşüm Eğilimleri Ve Sosyal Politikalar”. **Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar**. A.H.Köse. F.Şenses. E.Yeldan (Der.) İstanbul: İletişim Yayınları, 2004.

KEYMAN, E. Fuat. “Globalleşme ve Siyaset”. **Toplum ve Bilim**. 68 Kış, 1995.

KIRAY, Mübeccel. “Metropolitan Kent Olgusu”. **İTÜ Mimarlık Fakültesi Şehircilik Enstitüsü. Dergisi**, 1975.

_____ “Modernleşmenin Temel Süreçleri”. **Bilanço 1923-1998:Türkiye Cumhuriyeti’nin 75.Yılına Toplu Bakış Uluslararası Kongresi**. Türkiye Sosyal Bilimler Derneği- Tarih Vakfı Ortak Yayını. İstanbul: C.2, 1998.

KLEİNMAN, Mark. “Kriz mi? Ne Krizi? Avrupa Refah Devletlerinde Süreklilik ve Değişim. **Sosyal Politika Yazıları**. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (Der.) İstanbul: İletişim, 2006.

KORAY, Meryem. “Gerçekliklerin ‘Stilize’ Edildiği Bir Dünyada ‘Ötekileşen’ Yoksulluk”. **Toplum ve Bilim**. S. 89, Yaz 2001.

LAÇİNER, Ömer. “Sonsöz Yerine: Bir Süreç ve Durum Olarak Yoksulluğu Sorgulamak”. **Yoksulluk Halleri: Türkiye’de Kent Yoksulluğunun Toplumsal Görünümleri**. İstanbul: WALD, 2002.

_____ “Sonsöz Yerine: Bir Süreç ve Durum Olarak Yoksullaşmayı Sorgulamak”. **Yoksulluk Halleri**. Necmi Erdoğan (Ed.) İstanbul: WALD, 2002.

LİNDBECK, Assar. “An Essay On Welfare State Dynamics. Seminar Paper”. **Institute For International Economic Studies**. Stockholm, 2002 a.

_____ “The European Social Model; Lessons For Development Countries”. **Asian Development Review**. Volume19, 2002b.

MAHÇUPYAN, Etyen. “Küreselleşme. Ulus Devlet ve Kimlik”. **İktisat**. S.362, 1996.

MARSHALL, T.H. “Yurttaşlık ve Sosyal Sınıf”. **Sosyal Politika Yazıları**. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (Der.) İstanbul: İletişim, 2006.

MEHTA, Dinesh. “Cities As Local Systems” **Social Assistance Dynamics in Europe Naitonal and Local Poverty Regime**. Chiara Saraceno (Ed.) Britan, 2002.

_____ “Güney Avrupa Refah Modeli ve Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmaya Karşı Mücadele. **Sosyal Politika Yazıları**. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (Der.)

İstanbul: İletişim, 2006.

MORENO, Luis. “Süper Kadınla ve Akdeniz Refahı”. **Sosyal Politika Yazıları**. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (Der.) İstanbul: İletişim, 2006.

OCAK, Ersan. “Kentin Değişen Anlamı”. **Birikim**. S.86–87, 1996.

_____ “Türkiye’de Kent Yoksulluğunun Toplumsal Görünümleri”. **Yoksulluk Halleri**. Necmi Erdoğan (Ed.) İstanbul: WALD, 2002.

_____ “Yeni İstanbul Yeni Yoksulluk”. **Cogito**. S.37, 2003.

ORUÇ, Y.M. “Küresel Yoksulluk ve Birleşmiş Milletler”. **Toplum ve Bilim**. S.89, 2001.

OSKAY, Ünsal. “Thorstein Veblen'in Düşünceleri-Kıskandırıcı Tüketim Boyutu İle Moda” **Gergedan**. S.1, 1987.

ÖZBEK, Nadir. “Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Sosyal Devlet”. **Toplum ve Bilim**. S.92, 2002.

ÖZTÜRK, Feyza. “İsveç’te Yerel Yönetimler”. **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. Cilt 12. Sayı 3. TODAİE. Temmuz, 2005.

RAVALLİON, Martin. “On The Urbanization of Poverty”. **World Bank**, 2001.

_____ “The Debate on Globalization, Poverty, and Inequality”. USA: **World Bank**, 2003.

_____ “Competing Concept of Inequality in the Globalization Debate”. USA: **World Bank**, 2004.

_____ “Pessimistic on Poverty?”. **The Economist**. April, 2004.

_____ “Have We Already Met The Millennium. Development Goal For Poverty?” World Bank, 2005.

SARACENO, Chiara. “Construction The Myth of Welfare Dependence” **Social Assistance Dynamics in Europe National and Local Poverty Regime**. Chiara Saraceno (Ed.) Britain, 2002.

SAUNDERS, Peter. “Toward a Better Poverty Measure”. **Focus**. University of Wisconsin-Medison. Institute for research on Poverty. Volume 19. Number 2. Spring, 1998.

SİMMELE, George. “The Poor”. **George Simmel: On Individuality and Social Forms**.

Donald N. Levine (Der.). USA: The University of Chicago Pres, 1971

SOJA, E.W. "Cosmopolis: The Globalization of Cityspace". **Postmetropolis**. Blackwell. R:6, 2000.

_____"Postmetropolis Üzerine Altı Söylem" **20.Yüzyıl Kenti**. Bülent Duru ve Ayten Aklan (Der. ve çev.) İstanbul: İmge, 2002.

STOKER, Gerry. **The Privatization of Urban Services in Europe**. Dominique Lorrain and Gerry Stoker Pinter (Ed.) Britain, 1997.

ŞENGÜL, Tarık. "Türkiye'de Yerel Yönetimler: Deneyim ve Söylemin Dönüşümü". **İktisat Dergisi**. Nisan, 1999.

_____"Bölüşüm Siyasetinden Kimlik Siyasetine: Türkiye'de Yerel Katılım Süreçlerinin Dönüşümü" **Kent Gündemi. Değişen-Dönüşen Kent ve Bölge Planlama**. 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 28. Kolokyumu Cilt 1. Ankara. ODTÜ-TMMOB Yayını. Ocak, 2004.

ŞENYAPILI, Tansı. "Enformel Sektör: Devingenlikten Durağanlığa/ Gecekondulaşmadan Apartmanlaşmaya". **Bölgesel Gelişme ve Kırsal Yoksulluk ve Kent Yoksulluğu**. A.Halis Akder ve Murat Güvenç (Der.) İstanbul: TESEV, 2000.

TEKELİ, İlhan. "Kent Yoksulluğu ve Modernite'nin Bu Soruna Yaklaşım Seçenekleri Üzerine". **Bölgesel Gelişme ve Kırsal Yoksulluk ve Kent Yoksulluğu**. İstanbul: TESEV, 2000.

_____"Yerel Siyaset. Demokrasi ve Sivil toplum" **Kent Gündemi Değişen-Dönüşen Kent ve Bölge** 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 28. Kolokyumu Cilt 1 Ankara: ODTÜ-TMMOB Yayını. Ocak, 2004.

TÖZÜM, Haluk. "Küreselleşme Gerçek mi, Seçenek mi?". **Doğu Batı**. Yıl 5. S.18, 2002.

UNAT, Nermin Abadan. "Küreselleşme Göç ve Toplumsal Değişme". **Mübeccel Kıray İçin Yazılar**. İstanbul: Bağlam, 2000.

_____"Bitmeyen Göç Konut İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002.

ÜSTÜNDAĞ, Nazan. "Ehlileştirilmiş Yoksulluğumuz. Millileştirilmiş Yolsuzluğumuz: Bir Esenyurt Hikâyesi". **Cogito**. S.37, 2003.

World Bank. **Turkey Poverty and Coping After Crises**. Volume I: Main Report. WB.,

2003.

YILDIRIM, Selahattin. “Yerel Yönetim ve Demokrasi”. **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl**. Ankara: IULA-EMME, 1990.

YÜKSEKER, Deniz. “İstanbul’un Kayıtdışı Ekonomisi. **Cogito**. S.37, 2003.

TANZİ, Vito. “Ağsız Küreselleşme”. **Foreign Policy**. İstanbul: Türkiye Baskısı-Bilgi Üniversitesi Yayını. Temmuz-Ağustos, 2001.

İnternet Kaynakları

AKDER, Halis. http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_yoksulluk_bolgesel.php (03 Mart 2006).

ARSLAN, Abdurrahman. “Yoksulluk. Yardım ve Müslümanlık”.www.bianet.org. (05 Temmuz 2003).

BOLTVINIK, J. www.undp.org/poverty/publications/pov_red/Poverty_Measurement_Methods.pdf (3. 3. 2006).

BUĞRA, Ayşe. http://www.obarsiv.com/guncel_vct_2004_ayseb.html. erişim tarihi. (20 Mayıs 2004).

DİE RAPORLARI. <http://www.die.gov.tr> (06 Mart 2006).

GOVERNING OUR CITIES. www.panos.org.uk/docs/reports/governingourcities.doc (18 Şubat 2004).

GÜLER, Birgül Ayman. www.tusiad.org/haberler/basin/duyuruno462.pdf (10 Aralık 2004).

KLASEN, Stephan. “Economic Growth And Poverty Reduction; Measurement And The Policy Issue”. www.poverty.worldbank.org/file (10 Mayıs 2005).

MEHTA, Dinesh. “Urbanization of Poverty”.

http://ww2.unhabitat.org/mdg/documents/global/Vol6_No4_urbanization_of_poverty.doc (23 Temmuz 2005).

MERTA, Danish. www.unhabitat.org. (15 Nisan 2006).

MİNGİONE, E. ve M. Oberti. “The Struggle Against Social Exclusion at the Local Level”. <http://www.nordregio.se/EJSD/referred1.pdf>. (30 Ocak 2004).

ÖZBUDUN, Sibel. “Neo-liberalizm Kısıracındaki Türkiye Kırsalı: Yoksunluktan Yoksulluğa”. <http://www.evrenselbasim.com/ek/dosya.asp?id=2420> (07 Mart 2006).

ÖZUĞURLU, Yasemin “Bölüşüm İlişkilerinde Devletin Değişen Rolü” <http://www.evrenselbasim.com/ek/dosya.asp?id=2420> (05 Mart 2006).

SÖNMEZ, Mustafa. “İşsiz Güvencesiz ve Kuşatılmış”. www.haysiyet.com/haysiyet.html. (07.06.2005).

STEFFEN, Mau. Deserving and undeserving poor. 2002. paper proposal For the ESSHC. www.issg.nl/esshc/abstract2.asp (20 Mart 2005).

UNDP. “International Forum On Poverty Governance And Participation: Practical Approaches To Urban Poverty Reduction. Florence”. www.undp.org/rbec/pubs/nhdr97/summary/turkey.htm. (03 Aralık 2005).

www.undp.org.tr/poverty/reduction.asp. (30 Mart 2005).

www.undp.org/docs/urban/urbpov.htm. (30 Mart 2005).

http://www.un.org.tr/undp_tur/docs/HDR2003/hdr2003.

WACAP. www.ch.undp.org/wacap. (10 Nisan 2005).

World Development Report 2006. www.worldbank.org/wdr2006. (23 Ocak 2007).

World Migration Report 2005. IOM. Volume 3. 2005. www.iom.int. (12 Şubat 2006).