

**YEREL YÖNETİMLERİN
YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULADIĞI
SOSYAL YARDIM VE SOSYAL HİZMET
PROGRAMLARI
Kadriye KOBAK
(Yüksek Lisans Tezi)
Eskişehir-2006**

**YEREL YÖNETİMLERİN YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULADIĞI
SOSYAL YARDIM VE SOSYAL HİZMET PROGRAMLARI**

Kadriye KOBAK

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı

Danışman: Yard.Doç.Dr. A.İlhan ORAL

Eskişehir

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Eylül 2006

YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZÜ

YEREL YÖNETİMLERİN YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULADIĞI SOSYAL YARDIM VE SOSYAL HİZMET PROGRAMLARI

Kadriye KOBAK

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı,
Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eylül 2006

Danışman: Yard.Doç.Dr. A.İlhan ORAL

Toplumsal ve siyasal yapıları birbirlerinden farklı olan devletlerin yönetim yapıları da farklılık göstermektedir. Bugün küresel bir sorun olan yoksulluk, sadece merkezi hükümetlerin politikaları arasında gösterilmemektedir. Hem hizmetlerin etkin olarak gerçekleştirilmesi hem de demokratik düzenin gereklerinden ötürü ihtiyaç duyulan yerel yönetimlere de muhtaç kimselere hizmet götürülmesi açısından sorumluluklar düşmektedir.

Günümüz toplumlarında hükümetlerin yerine getirmesi gereken bazı sosyal politika hedefleri vardır. Bunlardan birisi de bireylerin, insan onuruna yaraşır bir yaşam sürmeleridir. Bu hedefe ulaşmak için yerel yönetim örgütlerine de ihtiyaç vardır. Belediyelerin yerel yönetimler içerisinde önemli bir yeri vardır. Günümüzde sosyal belediyecilik anlayışını benimseyen bir çok belediye, ihtiyaç sahibi bireylere sunduğu sosyal yardım ve sosyal hizmet programlarıyla, yoksulluğun şiddetini azaltmada etkili olmaktadır.

Bu çalışmada yerel yönetimlerin yoksulluk konusuna bakışları ve yoksulluğu önleme ve yoksul bireylerin daha da yoksullaşmasını önleyecek sosyal yardım ve sosyal hizmet programları üzerinde durulmuştur.

ABSTRACT

The governing structures of the states, which have different social and political characteristics also differ from each other. Today, poverty is not only a part of central governing policies. Both in means of democratic needs and realizing effective execution, local government has important responsibilities for delivering service to people in need.

It needs local government organisations for reaching this aim. The municipality has a special place in local government. Today, a lot of municipalities, appropriating social municipality sensibility, apply to perform to people in need.

In this study it is mentioned about the social aid and social service programmes of local government to protect the poverty.

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Kadriye KOBAK'ın “**Yerel Yönetimlerin Yoksullukla Mücadelede Uyguladığı Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Programları**” başlıklı tezi.....tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisans Üstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, **Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri** Anabilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

		<u>İmza</u>
Üye (Tez Danışmanı)	: Yard.Doç.Dr. A. İlhan ORAL
Üye	:
Üye	:

Prof. Dr. Nurhan AYDIN
Anadolu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitü Müdürü

İÇİNDEKİLER

ÖZ	iii
ABSTRACT	iv
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI	v
ÖZGEÇMİŞ	vi
KISALTMALAR	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİME İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR VE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1. Yerel Yönetim Kavramı	3
2. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi	7
3. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri	9
4. Merkezi Yönetim Ve Yerel Yönetim Arasındaki İlişki.....	10
4.1. Merkezi Yönetim.....	11
4.1.1. Yetki Genişliği.....	12
4.1.2. İdari Vesayet.....	13
4.1.3. Özerklik.....	13
5. Yerel Yönetim Çeşitleri Ve Özellikleri	14
5.1.Siyasi Yerinden Yönetim	14
5.2. İdari Yerinden Yönetim (Yönetsel Yerinden Yönetim)	15
5.2.1. Hizmet Yerinden Yönetim	15
5.2.2. Coğrafi Yerinden Yönetim	16
6. Hizmet, Yetki Ve Kaynakların Bölüşümü	17
7. Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunmada Önemi Ve Üstlendiği Roller.....	18
8. Yerel Yönetimlerde Etkinlik Ve Verimlilik	20
9.Küreselleşme Döneminde Yerel Yönetimler Ve Küreselleşmenin Bir Sonucu Olarak Yerelleşme	21
10. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihçesi.....	24
10.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi.....	24

10.2. Cumhuriyet Dönemi	25
11. Türkiye’de Yerel Yönetim Yapısı Ve Yerel Yönetim Birimleri	26
11.1. Yerel Yönetim Yapısı	27
11.2. Yerel Yönetim Birimleri	27
11.2.1. İl Özel Daireleri	28
11.2.2. Belediyeler.....	29

İKİNCİ BÖLÜM

YOKSULLUĞA İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR VE YOKSULLUĞUN GENEL GÖRÜNÜMÜ

1. Yoksulluk Kavramı	32
2. Yoksulluluğun Türleri	35
2.1. Mutlak Yoksulluk-Görel Yoksulluk.....	35
2.2. Objektif Yoksulluk-Sübjektif Yoksulluk.....	36
2.3. Gelir Yoksulluğu-İnsani Yoksulluk.....	36
2.4. Sosyo-ekonomik Güçsüzlük.....	36
2.5. Kırsal Yoksulluk-Kentsel Yoksulluk.....	37
2.6. Ultra Yoksulluk	37
3. Yoksulluğun Ölçülmesi	37
4. Türkiye’de Yoksulluğun Genel Görünümü, Boyutları.....	41
5. Dünyada Yoksulluğun Genel Görünüm	49
5.1. Fiziksel Varlık/Kapasite.....	52
5.2. Eğitim.....	53
5.3. Örgütlenme / Örgütsel Yetenek.....	53
5.4. Doğum ve Ölüm Oranları.....	54
6. İnsan Hakları Belgelerinde Yoksulluk	54

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
YEREL YÖNETİMLERİN YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULADIĞI
SOSYAL YARDIM VE SOSYAL HİZMET PROGRAMLARI

1. Yoksulluk Sorununun Sosyal Politika İçerisindeki Yeri ve Yoksullukla Mücadelede Sosyal Politikanın Önemi	58
2. Belediyelerin Yoksullukla Mücadelede Sosyal Hizmet Ve Sosyal Yardım Faaliyetleri	65
2.1. Eskişehir İli Kapsamında Belediyelerin Faaliyetleri	75
2.1.1. Engelliler Servis Aracı	75
2.1.2. Giysi Destek Mağazası	76
2.1.3. Kırtasiye Destek Kampanyası	76
2.1.4. Gıda Yardımları	76
2.1.5. Kömür Yardımları	77
2.1.6. Meslek Edindirme ve Eğitim Merkezi	77
2.1.7. Kadın Eğitim Merkezi	77
2.1.8. Ücretsiz Ekmek Dağıtımı	77
2.1.9. Alheizemer ve Diyaliz Hastaları Servisi	78
2.2. İstanbul İli Kapsamında Belediyelerin Faaliyetleri	78
2.2.1. Eğitim Müdürlüğü	79
2.2.2. Darülaceze Müdürlüğü	79
2.2.3. İstanbul Özürlüler Merkezi	80
2.2.4. Kadın Sağlığı Koruma Merkezleri	80
2.2.5. Sokak Çocuklarına Meslek Edindirme Merkezi	80
2.2.6. Sosyal ve İdari İşler Müdürlüğü	81
2.2.7. Halkla İlişkiler Müdürlüğü	81
2.2.8. Evde Sağlık Hizmetleri	81
2.3. Ankara İli Kapsamında Belediyelerin Faaliyetleri	82
2.3.1. Yaşlı Hizmet Merkezi	83
2.3.1.1. Psikolojik Destek Hizmetleri	83
2.3.1.2. Sağlık Hizmetleri	83
2.3.1.3. Ücretsiz Check-Up	84

2.3.1.4. Acil Sağlık Hizmetleri	84
2.3.1.5. Sağlık Taraması.....	84
2.3.1.6. Rehberlik, Refakat ve Danışmanlık Hizmetleri	84
2.3.1.7. Sosyal ve Kültürel Etkinlikler.....	85
2.3.1.8. Temizlik ve Bakım Hizmetleri.....	85
2.3.1.9. Ekonomik Destek Hizmetleri.....	85
2.3.1.10.Yaşlı Serbest Kartı	86
2.3.2. Ailelere Gıda ve Kömür Yardımı	86
2.3.3. Şefkat Evi	86
2.3.4. Engelliler Danışma Merkezi	87
2.3.5. Öğrencilere Yapılan Yardımlar	87
2.4. Diğer Bazı Belediyelerin Faaliyetleri	87
3. Dünyada Yerel Yönetimler	90
3.1. Almanya	92
3.2. İsveç	94
3.3. Danimarka	95
3.4. Fransa	96
3.5. İngiltere	97
3.6. Belçika	98
3.7. Bulgaristan	99
SONUÇ	100
EK 1	107
EK 2	108
YARARLANILAN KAYNAKLAR	109

KISALTMALAR

age:	Adı Geçen Eser
AGÜ:	Az Gelişmiş Ülke
BM:	Birleşmiş Milletler
C:	Cilt
DİE:	Devlet İstatistik Enstitüsü
Der:	Derleyen
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
HDI:	İnsani Gelişmişlik Endeksi
IMF:	Uluslararası Para Fonu
İBB:	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İSMEK:	İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meslek Edindirme Kursları
İSMEM:	İstanbul Sokak Çocukları Meslek Edindirme Merkezi
IULA:	Uluslararası Yerel Yönetim Birliği
md:	Madde
S:	Sayfa
s:	Sayı
TODAİE:	Türkiye Orta Doğu ve Amme İdaresi Enstitüsü
UNDP:	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UNICEF:	Birleşmiş Milletler Çocukları Koruma Fonu
vb:	Ve Benzeri
vd:	Ve Diğerleri
Yıl:	Yıl

GİRİŞ

Devlet olarak örgütlenmiş toplumlarda, toplumu oluşturan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etkinliği ve verimliliği sağlamak için, “merkezden” ve “yerinden” yönetim biçimleri oluşturulmuştur. Bu yönetim biçimleri, ülkelerin kültürel, toplumsal, idari, siyasal, tarihi ve ekonomik koşullarına göre şekillenmektedir.

Belirli bir coğrafi alanla sınırlanmış yerleşim birimlerinde yaşayan yerel topluluk bireylerinin bir arada yaşamaları nedeniyle ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanması amacıyla oluşturulan yerel yönetimler, günümüzde bir çok sosyal sorunun yerinde çözülmesi açısından önem taşıyan bir sosyal politika aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle de küreselleşme ile gelen yerellik bağlamında ki yerel haklar, yerel hizmetlerin kalite ve etkinliğinin artırılmasını, yerel topluluklarda ekonomik, sosyal ve kültürel olanaklar yaratmayı, yerel topluluğun ve topluluk duygusunun geliştirilmesini ve yerel yönetimde etkin yurttaş katılımını içermektedir. Günümüzde sosyal politika, pek çok gelişmiş ülkede sadece merkezi hükümetin uyguladığı politika olarak algılanmaktadır Bugün Avrupa’da yerel hükümetler devletin uyguladığı politikaları artık kendileri uygulamaya başlamışlardır. Geleneksel hizmetlerin yanı sıra eğitim, kültür, toplum sağlığı, belde halkının korunması, gelir ve servet dağılımı, çevreyi koruma, sosyal konut politikası vb. uygulamalar beklenen hizmetler olmuştur. Özellikle artık küresel bir sorun olarak kabul edilen yoksullukla mücadelede yerel yönetimlere bir takım sosyal sorumluluklar yüklenilmiş ya da gönüllülük esas alınmıştır.

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yerel yönetimlere ilişkin temel kavramlara yer verilmiştir.

İkinci bölümde yoksulluk kavramı üzerinde durulmuş, ayrıca Türkiye’de ve dünyada yoksulluğun genel görünümü çizilmeye çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde yerel yönetimlerin özellikle de belediyelerin ülkemizde ve diğer bazı ülkelerde yoksulluk konusuna bakış açıları, yoksulluğun etkisini en aza indirme konusunda uyguladıkları sosyal yardım ve de sosyal hizmet programları incelenmiştir. Ayrıca eksiklikler de ele alınarak, daha etkili olmada bazı çözüm önerileri üzerinde durulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİME İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR VE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1. Yerel Yönetim Kavramı

Yerel yönetimlerin ya da yerinden yönetimlerin, geniş bir siyasal-ekonomik sistemin parçasını oluşturmaları ve oldukça karmaşık yapı içerisinde yer almaları nedeniyle, bu sistemin çevresini oluşturan faktörlerden ayrı olarak incelenmesi gerçekçi bir yaklaşım tarzı olmamaktadır. Bu nedenle yerel yönetim kavramının incelemesi öncelikle devlet kavramının tanımlanmasını gerekli kılmaktadır¹. Devlet, insanoğlunun günümüzdeki toplumsal istek ve yaşantısının zorunlu kıldığı en gelişmiş örgütlenme örneğidir. Adına ulus denilen ve belirli bir toprak sınırları içinde yaşayan bir topluluğun genel nitelikteki ortak ihtiyaçları devlet eliyle yürütülen kamu hizmetleri² ile karşılanmakta; genel çıkar ve yararları yine devlet tarafından gözetilip, korunarak temsil edilmektedir³. Bu ortak ihtiyaçlara iç ve dış güvenlik, adalet, ülke düzeyine toplumsal refahın kalkınmanın sağlanması, sosyal güvenliğin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi gibi hususlar örnek gösterilebilir⁴. Devleti sadece politik, ekonomik, hukuksak vb. bir olgu olarak tanımlamak eksik bir tanımlama olacaktır; çünkü devlet karmaşık, çok yönlü bir sosyal olgudur. Bu sosyal olgu, insan topluluklarının ancak belli bir evriminden sonra ortaya çıkmıştır. Ortak yarar ve karşılıklı ilişkilerin getirdiği bağımlılık dolayısıyla bir arada

¹ İsmail Güneş , “Yerel Yönetim Kavramı”, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/yy.1.htm> (03.12.2004).

² Kamusal mal ve hizmetleri karakterize eden en önemli özellik bunların bölünememesi, sağladığı faydanın kişilere ayrı ayrı dağıtılamamasıdır. Diğer bir özellik ise; istenirse dahi toplum içinde bazı kişilerin bunların tüketiminden dışlanamamasıdır.

³ Fethi Aytaç, **Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler** (Ankara, 1994), s.3.

⁴ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler** (İstanbul, 1998), s.3.

yaşamaya başlayan insanlar bir toplum meydana getirmişlerdir. Böyle bir toplumda herhangi bir sebepten dolayı bireylerin tümünün itaatini sağlayan ve varlığını kabul ettiren bir otorite belirmiştir. İşte bu otoritenin ortaya çıkışıyla beraber devlet ortaya çıkmıştır denilebilir⁵.

Yukarıda bahsedilen temel amaçları gerçekleştirecek olan devleti dar ve geniş anlamda tanımlamak mümkündür. Dar anlamda devlet, kamu tüzel kişilerinin yalnızca merkezi ve siyasal nitelikte olanlarını kapsar. Geniş anlamı ile devlet ise, örgütlü kamu gücünün bütününe ya da kamu tüzel kişilerinin hepsini içerir. Yerel yönetimler bu kapsam içine alınabilir⁶.

Devlet olarak örgütlenmiş toplumlarda, toplumu oluşturan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etkinliği ve verimliliği sağlamak için, “merkezden” ve “yerinden” yönetim biçimleri oluşturulmuştur. Bu yönetim biçimleri, ülkelerin kültürel, toplumsal, yönetsel, siyasal, tarihsel ve ekonomik koşullarına göre şekillenmektedir⁷.

Merkezi yönetim; yasama, yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkilerin, başka bir ifadeyle kamu gücünün merkezi bir otoritede toplanması ve yönetsel hizmetlerin merkez ya da merkez hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir⁸. Merkezi idare, yetki ve güç yönünden sahip olduğu bazı avantajlara rağmen bu hizmetleri etkin bir biçimde gerçekleştiremez. İşte devletler, hem bu sebepten, hem de demokratik düzenin gereklerinden ötürü merkezi yönetimin yanı sıra ondan ayrı olarak “yerel yönetim” örgütlerini kurmuşlardır⁹.

İngilizce karşılığı decentralisation olan, İngilizce’ye ve diğer dillere Latineden geçen “yerinden yönetim” terimi yaşamın her alanında yaygın bir kullanıma sahiptir ve sözlük

⁵ Mehmet Özel, “Yerel Yönetimleri Geliştirme Açısından Devlet, Yerel Yönetim ve Küreselleşme Kavramları Üzerine”, **Türk İdare Dergisi**, (Aralık, 2003), Yıl:75, S.441, s.192.

⁶ Acar Örnek, **Kamu Yönetimi** (İstanbul, 1988), s.82-83.

⁷ Turan Genç, **Kamu Yönetimi** (Ankara, 1998), s.98.

⁸ **Yerel Yönetimler Sorunları-Çözüm Önerileri** (Ankara, 1996), s.1.

⁹ Nadaroğlu, **a.g.e.**, s.3-4.

anlamı olarak merkezden uzak, merkezin yokluğu (adem-i merkeziyet) olarak ifade edilmektedir¹⁰.

Yerel yönetim kelimesinin, doktrinde ve uygulamada içeriği konusunda bir birlik bulunmamaktadır. Doktrindeki farklı görüşlere rağmen bunları iki kısımda toplamak mümkündür. Bazı yazarlar yerel yönetime geniş bir anlam vermektedir. Rondinelli-Cheema, yerinden yönetime, planlama, karar verme ve diğer bazı yönetsel yetkilerin merkezi yönetimden yetki genişliğine sahip taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı-özerk ve yönetim-dışı örgütlere (sivil toplum) kuruluşlarına transfer edilmesi anlamını verirken, Birleşmiş Milletler Teşkilatı, yerinden yönetimi, gerek merkezin taşra kuruluşlarına yetki genişliği, gerekse yerel yönetimlere ve diğer yerel özerk kuruluşlara yetki ve görevlerin devri usulü ile yönetim yetkisinin merkezden uzaklaştırılması olarak algılamaktadır¹¹. Keleş de adem-i merkeziyetin iki türünden biri olarak yetki genişliğini göstermektedir¹².

Buna karşılık Onar, Eroğlu, Tortop, Nadaroğlu gibi bazı yazarlar yetki genişliğini yerel yönetimin bir şekli olarak tanımlamak suretiyle, yerel yönetime daha dar bir anlam vermektedirler¹³.

Nadaroğlu'na göre yerinden yönetim; yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin devlet tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerinca gerçekleştirilmesi için bir kısım kamu güçlerinin daha az yetkili bir otoriteye transfer edilmesi amacı ile merkezi otoriteden çekilmesidir¹⁴. Onar'a göre yerel yönetim, "adem-i merkeziyet icra kararlarının merkez teşkilatına ve hiyerarşisine dahil olmayan bir takım organlar tarafından alınmasını içeren bir sistemdir"¹⁵. Eroğlu ise, yerel yönetimi, yerel nitelikteki kamu hizmet ve

¹⁰ Halil Kalabalık, "Yerinden Yönetim Türleri ve Yerinden Yönetim Geçiş Sürecinde Kullanılan Teknikler", **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**. (Ankara, 1999), s.403.

¹¹ Kalabalık, **a.g.e.**, s.403.

¹² Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset** (İstanbul, 1998), s.17.

¹³ Kalabalık, **a.g.e.**, s.404.

¹⁴ Nadaroğlu, **a.g.e.**, s.20.

¹⁵ Turgay Uzun, Hüseyin Kurt. "Avrupa Birliği'ne Giriş Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Sorunları", **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler** (İstanbul, 2002), s.76.

faaliyetlerin ile teknik bazı hizmet ve faaliyetlerin, merkezi idareden alınarak ayrı tüzel kişilere verilmesi, olarak tanımlamıştır¹⁶. Tortop ise, aslında devletin bütün kamu hizmetlerini yönetmek için yetkili bir kudrete sahip olduğunu, ancak ülke ve vatandaş yararları açısından, bir kısım hizmetlerin özerk bazı kuruluşlar tarafından yerine getirilmesine razı göstermesi olarak, tanımlamıştır¹⁷.

Sonuç olarak yerel yönetimler için şu tanım yapılabilir: Belirli bir coğrafi alanla sınırlandırılmış yerleşim birimlerinde yaşayan yerel topluluk bireylerinin bir arada yaşamaları nedeniyle, sosyal ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan; karar organları ve bazı durumlarda da yürütme organı da yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelire, bütçeye ve personele sahip; merkezi yönetimle olan ilişkilerinde özerk olarak hareket edebilen; işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren; yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanıldığı kamu tüzel kişileridir¹⁸.

Yerel yönetimlere ilişkin evrensel¹⁹ nitelikler olarak belirtilen ve tanımlamada yer alan özellikler, Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) belgesinde yer almakta²⁰ ve şu şekilde sıralanmaktadır:

- Yerel yönetim kuruluşları ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alır.
- Kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organı tarafından belirlenir.

¹⁶ Hamza. Eroğlu, **İdare Hukuku Genel Esasları, İdare Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi.** (Ankara,1985), s.139.

¹⁷ Nuri Tortop, **Mahalli İdareler** (Ankara, 1991), s.10-11.

¹⁸ Azim Öztürk, **21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli** (İstanbul, 1997), s.43 vd; Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi** (İstanbul, 1993), s.33.

¹⁹ Birgül Güler, yerel yönetimlere atfedilen evrensellik savından vazgeçilmesi gerektiğini, çünkü yerel yönetim kurumunun dünyanın bir yerinde devlete rağmen ortaya çıktığı söylenirken, dünyanın başka bir yerinde devlet tarafından kurulduğunun nasıl savunulacağını işaret etmektedir. Birgül Güler. "Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu". **Amme İdaresi Dergisi**, (Mart, 1993), C. 26. S. 1, s.90.

²⁰ <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/yy-1.htm> (03.12.2004).

- Yerel yönetimler, merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında değildir.
- Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürütür. Ayrıca, ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı ile yerel yönetimlerin de uymaları gereken ulusal amaçları, hedefleri, ilkeleri ve standartları belirler.
- Yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, tercihleri yapmak, bunlar için vergi salmak yetkisini de içerecek biçimde, çeşitli yollarla mali kaynak bulmak ve kendi iç organizasyon yapılarını kurmak bakımından idari özerklikten yararlanırlar.
- Karar organları ve bazı durumlarda da yürütme organı, yerel toplulukça seçilerek göreve getirilir²¹.

2. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Yerel yönetimlerin ne zaman ortaya çıktığı konusunda verilebilecek cevap, devletle birlikte ortaya çıktığı savına dayanmaktadır. Devletin oluşumunda ilk adım mülkiyetin, ikinci zorunlu adım ise toprağa dayalı örgütlenmenin gerçekleşmesidir. Eski Yunan'da, devlet, bağlı olduğu soya göre değil, oturduğu bucağa göre kimlik kazanan yurttaşlar topluluğu yaratabildiği zaman kurumsallaşmasını tamamlayabilmiştir²². Tarihsel gelişim içinde ilk yerel yönetimler, askeri örgütlenme, ulusal savunma, suçluların yakalanıp cezalandırılması gibi, günümüzde devlete, başka bir deyişle merkezi yönetime bırakılmış olan görevleri yerine getirmekteydiler.

Batı Avrupa'da, 2.yüzyıldan itibaren büyük malikane sahibi olan senyörlerin ve feodal beylerin, kentleri egemenlikleri altına alıp, yarı özerk birimler oluşturdukları²³ ve bunları da bir kralın kendi denetimi altında birleştirerek, siyasal bir düzenin oluşturulduğu bilinmektedir. Ancak bu siyasal yapı içerisinde yerel güç unsurları

²¹ Öztürk, a.g.e., s.44.

²² Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler -Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım** (Ankara, 1998), s.25.

²³ Keleş, a.g.e., s.27-28.

bulunmasına karşılık, kralın merkezleştirici gücü karşısında gerçek bir yerel özerkliğe sahip olamadıklarından, bunlar özerk yerel yönetim birimi olarak görülmemektedir²⁴.

Liberal tarih anlayışı Batı Avrupa’da yerel yönetimlerin ortaçağda devlete rağmen “toplum” tarafından yaratıldığını; 12. yüzyılda feodalizmin ortasında feodalizme rağmen ortaya çıktığını; burjuva demokratik değerleri²⁵ bağrında koruyarak ve geliştirerek krallıklara, güçlü monarşilere rağmen ilerlediğini; zamanı gelince bu değerleri çağdaş ulus devletlerin kurucu karakteri yaparak genel geçerli kurallar haline getirdiğini ileri sürmektedir.

Aynı tarih anlayışı Batı Avrupa dışında kalan dünyada böyle bir gelişme görmemektedir. Osmanlı, Rusya Devletleri ile sınırlı tutulan Doğu toplumları ve Türkiye, yerel yönetim tarihi bakımından “tarihsiz” ilan edilmiştir. Liberal dünya görüşünün Batı ve Doğu karşıtlığı üzerine kurulan tarihsel çizgisine göre; Batı’da yerel yönetim kurumunun ortaya çıkışı aşağıdan yukarıya doğru, iç dinamikler nedeniyle kendiliğinden ve devlete rağmen bir oluşum sürecidir. Doğu’da ise yerel yönetimlerin ortaya çıkışı, yukarıdan aşağıya, tamamen ya da kısmen dış dinamiklerle ve devlet tarafından bir kuruluş süreci geçirmiştir²⁶.

Nihayet bugünkü yerel yönetim anlayışının ilk örneği İngiltere’de 1835 yılında bir yasayla getirilmiş, ancak seçme ve seçilme hakkı sadece mal sahipleriyle sınırlandırılmış ve mal sahipleri olmayanların seçilebilmesi, ancak 1894 yılında mümkün olabilmıştır²⁷.

²⁴Rafet Çevikbaş, “Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye’deki Durumu”, **Türk İdare Dergisi**, (Haziran, 1995), Y.67, S.407, s.70.

²⁵ Ticaret, işletme ve ulaşım uğraşan burjuva sınıfı, özellikle kıyılarda, ulaşım kolaylığı bulunan yerlerde ve feodal beyliklerin çevresinde “Bourg” adı verilen yeni kentler kurarak gelişmeye ve büyümeye başlamıştır. Burjuvazinin gelişmesine paralel olarak, yaşadıkları bu kentler, önce yargılama ile ilgili bir takım ayrıcalıklar kazanmış ve daha sonra da kamu hizmetleri için yapacakları harcamaları karşılamak üzere vergi koymayı ve toplamayı içeren mali özerkliklerini elde etmişler ve böylece 13. yy’da bağımsız kentler ortaya çıkararak, aralarında savunma ve ticaret birlikleri oluşturmaya başlamışlardır.

²⁶ Güler, **a.g.e.**, s.88-89.

²⁷ Çevikbaş, **a.g.e.**, s.71.

Tarihi gelişim içinde zamanla yetkilerini kaybeden, zaman zaman yok olan bu kurumlar, bazen de nitelik değiştirerek, günümüze kadar ulaşabilmişlerdir²⁸. 20. yüzyıl başları yerel yönetimler için “altınçağ” olarak ifade edilmektedir. Bu dönemde, yerel birimler, zorunlu hizmetleri için yeterli kaynak bulabilmiş; yerel halka merkezi yönetimin sunduğundan daha çok hizmet sunabilmişlerdir²⁹.

3. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Yerel yönetimlerin varoluş sebepleri hakkında kesin şeyler söylemek mümkün değildir. Ayrıca sayabileceğimiz sebepler arasında hangisinin daha etkili olduğunun belirlenmesi de zordur. Üstelik yerel yönetimler varolduktan sonra çoğu zaman yeni işlevler de yüklenmişlerdir. Bu nedenle, çoğu zaman yerel yönetimlerin varoluş sebepleri ile amaç ve yararları iç içedir³⁰. Keleş, yerel yönetimlerin varlık nedenlerini siyasal, yönetsel ve toplumsal etkenler olarak göstermiştir.

Siyasal etkenle kastedilen, yerel yönetimlerin uluslaşma süreciyle ve bir ülkenin siyasal birliğinin sağlanmasıyla yakından ilgilidir. Yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında yönetsel boyut da önemli bir yer tutmaktadır³¹. Bir toplumda kamusal hizmetlerin tümünün merkezi yönetimce üretilmesi rasyonel değildir. Merkezi yönetimce alınacak her kararın, onun tarafından yapılacak her işlem ve eylemin, hem ekonominin hem de belli yerleşim alanlarındaki toplulukların tercihlerine uygun düşmesi olanaklı değildir. Yerel yönetimler daha çabuk, daha kolay ve daha düşük maliyetle, ulusal savunma, ulusal eğitim, dış politika dışında kalan bir kısım hizmetleri yerine getirebilir, yerleşim alanına özgü çözümler üreterek yönetsel rasyonelliğin bir gereği olarak varlık gösterebilirler³².

²⁸ Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği** (Ankara, 1900), s.45.

²⁹ Keleş, **a.g.e.**, s.34.

³⁰ Görmez, **a.g.e.**, s.45.

³¹ Kemal Göymen, **Türkiye’de Kent Yönetimi** (İstanbul, 1997), s.16-17.

³² Muharrem Varol, “Yerel Temsilden Katılıma: Kuram ve Gerçeklik, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yayınları, (Kasım, 2000), No:12, s.205-206.

Toplumsal gelişme de yerel yönetimlerin varlığı ve gelişme düzeyi ile yakından ilgilidir. Bir ülkenin gelişmekte, sanayileşmekte ve hızla kentleşmekte olması, yerel yönetimlerin gelişmesine de yol açabilir. Öte yandan, belli bir yöre halkının demokratik, eşitlikçi, katılımcı eğilimlere sahip olması da yerel yönetimlerin gelişmesini etkiler. Çünkü gelişim süreci, parçalara ayrılması olanaksız bir bütündür. Okur-yazarlık oranının yükselmesinin, bunda önemli bir payı olabilir³³.

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında ekonomik ve hukuksal faktörleri de eklemek doğru bir saptama olacaktır. Yerel yönetimlerin ortak tüketim için ortak üretim yapan birimler olarak tanımlanması yerel yönetimlerce gerçekleştirilen fiziksel-kültürel her türlü alt yapı yatırımlarının, planlama ve çevre düzenlemesinin tüm halk için yapıldığı anlamı da beraberinde getirir. Toplumsal nitelikli bu faaliyetler aynı zamanda ekonomik bir içerik de taşımaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin bütün bu sayılan istemleri yerine getirebilmesi için, hukuksal düzenlemelerin varlığına gereksinim vardır³⁴.

4. Merkezi Yönetim Ve Yerel Yönetim Arasındaki İlişki

Her devletin tarihi, toplumsal ve siyasal dokuları farklı olduğu için, yönetim yapıları ve buna bağlı olarak merkezi otoritenin yerel yönetimlerle ilişkileri de farklı biçimler almaktadır. Bir devletin genel anlamda yürütme organının belirleyici niteliklerinden birisi de merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileridir. Birbirinden oldukça farklı birer yönetim felsefesi olan merkezden yönetim ve yerinden yönetim anlayışlarından hangisi ağırlıklı olarak uygulanırsa, ülkenin kamu kurum ve kuruluşları bu tercihe göre biçimlenmekte, kamusal faaliyetler ve işleyiş yine egemen yönetim tarzı çerçevesinde gerçekleşmektedir³⁵. Örneğin üniter devletlerde yönetsel yapı merkezilik, federal yapıli devletlerde ise yerinden yönetim ilkesine ağırlık verilerek oluşturulur³⁶. Genel olarak

³³ Keleş, a.g.e., s.23.

³⁴ <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/yy-1.htm> (03.12.2004).

³⁵ Bekir Parlak, "Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler**, (İstanbul, 2002), ss.40-43.

³⁶ Şeref Gözübüyük, **Kamu Yönetimi Hukuku** (Ankara, 1976), s.30.

yerel yönetimlerin yeterli personele sahip olduğu, siyasi ve sosyal gelişmenin olduğu bir ülkede; merkezi yönetimin rolü, genel politika tespit etmek ve bu politikanın uygulanmasını gözetmek, yerel yönetimlerin iktidarları dışında kalan görevleri yürütmek, ülkenin değişik bölgelerindeki hizmetlerin aynı kalitede yürütülmesini ve idari uygulamalarda yeterlik ve eşitlik ilkelerinin gerçekleştirilmesini sağlamak, merkez ve taşra idareleri arasında koordinasyonu sağlamak ve araştırma yapmaktır³⁷.

4.1. Merkezi Yönetim

Merkezi yönetim, idarenin topluma sunacağı kamu hizmet ve faaliyetlerinin devlet merkezinden ve tek elden yürütülmesidir. Merkezi yönetim ilkesinin bulunduğu ülkelerde, idari hizmetler devlet merkezinde bulunan ve sayıları belirli ve sınırlı olan bir veya birkaç yetkili tarafından planlanır, düzenlenir ve yürütülürler³⁸.

Merkezden yönetim, hiyerarşi denilen bir yasal bağ ile zincir halinde merkeze bağlanmış kişilerden oluşur³⁹. Siyasal otoritenin güçlenmesine imkan tanıyan merkezi yönetim, kamu hizmetleri için gerekli sermaye ve uzmanlık gereksiniminin karşılanması için önem arz etmektedir⁴⁰. Merkezi yönetime bu şekilde üstünlükler kazandıran neden, bu yönetimde hizmetler, hizmeti yürüten görevliler ve hizmetin yürütülmesi için gerekli olan gelir, gider araç ve gereçlerin merkezileşmesidir⁴¹.

Buna karşılık merkezi yönetimin birtakım sakıncaları da bulunmaktadır. Örneğin, bürokrasiye ve kırtasiyeciliğe yol açabilmektedir. Ayrıca, hizmetlerin yöresel gereksinimlere göre yürütülmesini güçleştirmesi ve de demokratik ilkelere çok uygun olmaması da sakıncaları olarak gösterilebilmektedir⁴².

³⁷ Çevikbaş, **a.g.e.**, s.79.

³⁸ Metin Günday, **İdare Hukuku** (Ankara, 1998), s.41.

³⁹ Cüneyt Binatlı, **Belediye Hizmetleri Finansmanı**, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, 1977 No:186/117, (Eskişehir, 1977), s.8.

⁴⁰ İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner; **İdare Hukuku** (İstanbul, 2001), s.171.

⁴¹ Gözübüyük, **a.g.e.**, s.31.

⁴² Günday, **a.g.e.**, s.43-44.

Merkezi-yerel yönetim ilişkilerini açıklayan geleneksel iki yaklaşım vardır. Bunlar, temsilcilik ve ortaklık modelleridir. Temsilcilik yaklaşımın göre yerel yönetim, milli kamusal hizmetlerin yerel düzeyde yürütülmesinden sorumlu olup merkezin yerel temsilcileridir. Ortaklık anlayışına göre ise, yerel yönetimler bağımsız yerel birimler olup, merkezle aralarındaki ilişki eşit ortaklar arasındaki ilişkiye benzetilmektedir⁴³.

Bugün uygulamada, mutlak anlamda yüzde yüz merkezden yönetim ya da bunun tersi yönde örgütlenmiş bir ülke yönetimine rastlanmaz. Merkezden yönetimin güçlü olduğu ülkelere Türkiye, Fransa, İtalya ve Eski Doğu Bloku ülkeleri; yerel yönetimlerin güçlü olduğu ülkelere ABD, İngiltere, Japonya, Almanya ve İskandinav ülkeleri örnek gösterilebilir.

Sonuç olarak devletin siyasi rejimi, yönetimde demokratikleşmenin geldiği aşama, tarihsel ve coğrafi koşullar⁴⁴, devlet ile halk arasındaki ilişkiler, anayasa düzeni, siyasi partilerin yapısı ve bunların çeşitli kademelerdeki hükümet organları ile ilişkileri, temsilcilerin seçimi, ekonomik ve sosyal yapının hükümet otoritesi ile olan ilişkileri, yerel yönetimlerle ilgili kavramları uygulama şekilleri, gönüllü kuruluşların kamu ihtiyaçlarını karşılamadaki rolü ve halkın çeşitli kademelerdeki hükümet organları ile işbirliğinin sağlanmasında kullanılan yöntemleri, genel olarak merkez- çevre etkileşimi, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini belirlemekte, şekillendirmektedir⁴⁵.

4.1.1. Yetki Genişliği

Merkezden yönetim sisteminin sakıncalarını gidermek, bazı idari faaliyetleri merkezin dışında bulunan birimlere dağıtmak suretiyle merkeziyetçiliği azaltmak ve bazı acele ve önemli işlerin geciktirilmeden yapılmasını sağlamak üzere düşünülen pratik ve örgütlenme ile ilgili bir teknik olan yetki genişliği, bir bölge veya merkezin dışında

⁴³ Veysel Bilgiç, "Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Nisan 1998, C.7, S.2, s.27.

⁴⁴ Parlak, **a.g.e.**, s.44-45.

⁴⁵ **Yerinden Yönetim ve Kalkınma**, BM Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu (Ankara, 1967), s.13.

teşkilatlanmış bir hizmetin başında bulunan ve merkeze hiyerarşi ile bağlı memura, belirli fonksiyonların yerine getirilmesi bakımından, merkeze danışmadan karar almak ve uygulamak gibi kamu gücünden doğan yetkiler tanınması veya devredilmesidir. Bu bakımdan yetki genişliği sadece organik bakımdan bir merkez yokluğunu ifade etmemektedir⁴⁶.

4.1.2. İdari Vesayet

Yerel yönetimlerin durumunu çeşitli bakımlardan değerlendirmek, yönetimin hem hukuka hem de ihtiyaca uygun hareketini, faaliyetini sağlamak için, çeşitli denetim mekanizmaları bulunmaktadır. Bunlardan yasama organı tarafından yapılanlara siyasi denetim; yargı makamları tarafından yapılanlara idari denetim denilmektedir. İdari denetim, bu denetimler içinde en etkili ve önemli olanıdır.

Bir idari denetim şekli olan vesayet denetimi⁴⁷, merkezi yönetimin kamu düzenini ve kamu yararını baz almak suretiyle belirli konularda yerel yönetimi denetleme yetkisinin ortaya çıkardığı ilişkinin adı olup, birinci derecede kamu tüzel kişiliği olan devlet ile ikinci derecedeki kamu tüzel kişiliği olan yerel yönetimler arasındaki ilişki düzenidir. Yasal bir kurum olan vesayet denetimi, kamu hizmetlerinin her yerde aynı biçimde, düzeyde ve etkinlikte yapılabilmesi için uygulanmaktadır⁴⁸.

4.1.3. Özerklik

Merkezi yönetim dışında kalan kuruluşların yasal sınırları çerçevesinde kendi hareketlerini kendilerinin düzenleyebilme yetkisi ve idari, mali, konularda sahip oldukları hareket serbestisi olarak tanımlanan özerklik⁴⁹, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim

⁴⁶ Kalabalık, **a.g.e.**, s.406.

⁴⁷ Öztürk, **a.g.e.**, s.47.

⁴⁸ Aydemir, **a.g.e.**, s.19.

⁴⁹ Keleş, **a.g.e.**, s.43.

biçimidir⁵⁰. Özerklik, kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararı doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme haklarıdır. Özerklik, bir toplumda demokratik hükümet etmenin gerçekleşmesinde, insan hak ve hürriyetlerinin korunmasında bazı kurumlar için temel bir unsur sayılmakta; bazı hizmetlerin bu tür kurumlar aracılığı ile yürütülmesinde ülke çıkarları yönünden yarar görülmektedir⁵¹.

Yerel yönetimlerin özerkliği uluslararası düzeyde de tartışılan bir konudur. Avrupa Konseyi, 1981–1984 tarihleri arasında yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili bazı ilkeleri tartışmış ve bir karar tasarısı kabul etmiştir. Bu tasarı daha sonra “özerklik şartı” ismiyle Avrupa Konseyi’nce kabul edilmiştir. Özerklik Şartı birçok üye ülke ve Türkiye tarafından da imzalanmıştır⁵².

5. Yerel Yönetim Çeşitleri Ve Özellikleri

Yerel yönetimler; gerek yetki dereceleri gerekse uygulama alanları itibariyle çeşitli şekillerde sınıflandırmak mümkündür. Sahip oldukları yetkilerin derecesine göre yerel yönetim iki kısımda ele alınmaktadır⁵³. Bunlar siyasi yerinden yönetim ve idari yerinden yönetimdir.

5.1.Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün merkezi idare ile yerel yönetim idareleri arasında bölüşümüdür. Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış, çeşitli birimler arasında paylaşılmıştır. Siyasi yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan il, kanton, eyalet,

⁵⁰ Tortop, a.g.e., s.18.

⁵¹ Mustafa Ökmen, “Yerel Yönetimlerde Özerklik Eğilimleri”, **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler** (İstanbul, 2002), s.103.

⁵² Öztürk, a.g.e., s.49.

⁵³ Yenal Öncel, **Mahalli İdareler Maliyesi** (İstanbul, 1992), s.13.

federe devlet gibi mahalli yönetim üniteleri egemenliğin bir parçasına sahiptir⁵⁴. Bu yapıya sahip devletlere federasyon da denir⁵⁵.

Bugün ABD’de State’ler, Batı Almanya’da Land’lar. İsviçre’de Kantonlar federal devlet sistemi içerisinde, federe devletleri temsil etmektedirler⁵⁶.

5.2. İdari Yerinden Yönetim (Yönetsel Yerinden Yönetim)

İdari yerinden yönetim, merkeziyetçi sistemin, yerel nitelikteki ortak yararları gereği gibi koruyamaması sonunda ortaya çıkmış bir sistemdir. Bu sistemde yasama ve yargı konularındaki bütün yetkiler merkezi yönetime aittir. İngiltere’de sulh hakimliği görevinin yerel yönetimlere bırakılmış olması bu konunun ender rastlanan bir istisnasıdır⁵⁷.

İdari yerinden yönetimin de iki türü bulunmaktadır. Bunlar, hizmet yerinden yönetim ve coğrafi yerinden yönetim’dir.

5.2.1. Hizmet Yerinden Yönetim

İşlevsel yerel yönetim olarak da ifade edilen hizmet yerinden yönetim, belirli bir kamu hizmetinin merkez örgütünden ayrı ve hukuksal varlığa sahip kuruluşlar tarafından yönetilmesi, yerine getirilmesidir. Bir kamu hizmeti taşıdığı özelliği ya da teknik yapısı nedeniyle merkez tarafından idare edilemiyorsa, bu hizmete bağımsız bir varlık tanıma yoluna gidilmektedir⁵⁸. Bugün ekonomik ve sosyal hayatta meydana gelen değişme ve

⁵⁴ Turgay Uzun, Hüseyin Kurt, “Avrupa Birliği’ne Giriş Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Sorunlar”, **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler** (İstanbul, 2002), s.77.

⁵⁵ Ortaylı, yerel yönetimin bir tür federalizm demek olmadığını kanısındadır. Ona göre, “bir memleket federal yapılı olabilir; ama orada yerel yönetim olmayabilir. Bunun örneği eski Yugoslavya’dır. Buna karşılık, hiç federe olmayan bir memleket de, merkeziyetçi bir idare ile yönetilen bir ülkede de yerel yönetimler pek ala güçlü olabilir. Yakın zamanlara kadar İtalya bunun örneği iken, Çek Cumhuriyeti bu yapıdadır.

⁵⁶ Tortop, **a.g.e.**, s.11.

⁵⁷ Nadaroğlu; **a.g.e.**, s.24.

⁵⁸ Giritli vd., **a.g.e.**, s.146.

gelişmeler sayesinde devletin ülkesinde yaşayan topluluklarına götürmesi gereken kamu hizmetleri o kadar çeşitlilik göstermiştir ki, bunların hepsinin devlet tarafından yerine getirilmesine imkan yoktur. Bilim ve teknikteki ilerlemeler sayesinde ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar ve bunları karşılayacak olan hizmetlerin merkezde bir bütün halinde karşılanması için gerekli olan ihtisas ve işletme bilgisine, devletin klasik örgütleri sahip olamamakta veya gerekli teknik, ihtisas ve usullerin tamamını bünyesinde toplayamamaktadır. Bu nedenle merkezde “hizmet” itibarıyla bir yerinden yönetim sisteminin uygulanması zorunlu olmaktadır⁵⁹.

Hizmet yerinden yönetimin faydası olduğu kadar sakıncaları da bulunmaktadır. Devletin maliyesinde birliği sarsabilmektedir. Bu yönetim türünde hizmetin idaresi tamamen teknik elemanlara bırakıldığından, idarede teknisyenlerin hakimiyeti sonucunu doğurmaktadır⁶⁰.

5.2.2. Coğrafi Yerinden Yönetim

Coğrafi yerinden yönetim ya da diğer bir deyişle yer yönünden yerinden yönetim, bir yörede yaşayanlara, ortak ve yerel nitelikteki gereksinmelerini yeterince karşılayabilmek, bunları kendi organları eliyle gerçekleştirebilmek için tanınan özerliktir⁶¹. Bu yönetim türünde, oluşturulan organlar, ülke genelinde kamu hizmetlerini yürüten organ ve makamlar gibi kamu gücünden faydalanırlar, idari karar alırlar, yetki ve sorumluluk taşırlar, bazı durumlarda yürütülen yerel hizmetlerin gereklerini yerine getirmek için zor kullanırlar⁶². Bununla birlikte yer yönünden yerel yönetimlerin bazı sakıncaları bulunmaktadır. Örneğin, aşırı bir yerinden yönetim, ülkenin birlik ve bütünlüğünü bozarak, çeşitli bölgeler arasında bir yarışma ortamı yaratabilir. Diğer yandan, kamu hizmetlerinin ülkenin her noktasında eşitlik çerçevesinde görülmesine engel olabilmektedir⁶³.

⁵⁹ Kalabalık, **a.g.e.**, s.429.

⁶⁰ Eroğlu, **a.g.e.**, s.143.

⁶¹ Keleş, **a.g.e.**, s.19.

⁶² Kalabalık, **a.g.e.**, s.428.

⁶³ Giritli, vd., **a.g.e.**, s.183.

6. Hizmet, Yetki Ve Kaynakların Bölüşümü

Devletin, toplum için gerekli tüm faaliyetleri sadece merkezi idare aracılığı ile yürütemeyeceği çalışma içerisine sıkça dile getirilmiştir. Bu faaliyetlerden bazılarının mahalli idareler tarafından gerçekleştirilmesi geleneklerin yanı sıra siyasal ve ekonomik sebeplerden dolayı daha rasyoneldir. Bu durum, zorunlu olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir takım ilişkilerin doğmasına sebep olur. Bu ilişkiler federal bir devlette federal örgüt, üye devletler ve yerel yönetimler arasında olmak üzere üçlü bir aşamada, üniter bir devlette ise merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ikili bir aşamada meydana gelir. Bütün bu kuruluşlar, giriştikleri çeşitli faaliyetler sebebiyle birbirlerini etkilerler. Bu çok sayıdaki ilişkiler kompleksinin hem rasyonel prensiplere göre düzenlenmesi, hem hukuki birtakım esaslara bağlanması diğer bir ifadeyle kurumsallaştırılması gerekir. Aksi halde ekonomik açıdan kaynak israfı, siyasal açıdan yetki çatışması, idari açıdan ise toplumda huzursuzluk yaratacak birtakım sorunların ortaya çıkması kaçınılmaz olacaktır⁶⁴.

Yerel yönetim sisteminde temel sorunlardan birini, yerel yönetimlerin yetkilerinin tanımlanması ve belirlenmesi oluşturmaktadır. Yerel yönetimlere verilecek görevlerin dar tutulması halinde yerel yönetimlerin itibarı zedelenebilecek; görevlerin geniş tutulması halinde ise yerel yönetimler kaldıramayacakları bir yük altına ezilebileceklerdir. Bu konuda üç değişik uygulama biçimi görülmektedir⁶⁵. Bunlar, kanunların yasaklamadığı ya da başka yönetim birimlerine bırakılmamış olan tüm hizmetlerin yerel yönetimler tarafından görüldüğü, Almanya, Hollanda'da uygulanan genellik ilkesi; yerel yönetimlerin görmek istediği her yeni hizmet için vesayet makamı ve merkezi yönetimden yetki almaları gerektirdiği, özellikle de İngiltere'de benimsenen yetki ilkesi ile yerel yönetimlerin görev ve yetkileri kanunlarla bir liste halinde tek tek

⁶⁴ Nadaroğlu, **a.g.e.**, s.51.

⁶⁵ Çevikbaş, **a.g.e.**, s.79.

sayılarak belirlendiği liste ilkesidir. Ülkemizde de yerel yönetimlerin görevleri Anayasamızda belirtildiği gibi kendi kuruluş yasalarında sayılmıştır⁶⁶.

7. Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunmada Önemi Ve Üstlendiği Roller

Hizmetlerin yerinden karşılanması ilkesi ile oluşturulan yerel yönetimlerin; bir belde ya da kentte yaşayan halka en yakın yöntemler olmaları bakımından, yerel ortak ihtiyaçları en iyi şekilde tespit ederek, optimal hizmet üretimini sağladıkları savunulmaktadır⁶⁷. Yerel yönetimin varlığı ile üç amacın gerçekleştirilmek istendiği söylenebilir. Bunlardan birincisi insanların temel haklarından birini kullanmaya olanak vermesidir. Kişilerin mali güçleri olanak verdiği ölçüde piyasa mallarını tüketebilmekte özgür oldukları kabul edilince, aynı kişilerin birlikteki gereksinmelerini karşılayabilmek için bir araya gelerek kamu mal ve hizmetleri üretiminde ve dolayısıyla tüketiminde de özgür oldukları kabul edilmek zorundadır. Böyle bir kurumdan gerçekleştirilmesi beklenen ikinci amaç etkinliktir. Kamu hizmetlerinin sunulmasında, hem ekonominin, hem de üretilen hizmetin yerel taleplere uyumluluğunun sağlanması, merkezi yönetimle yerel yönetim arasında bir işbölümünün yapılmasını gerektirir. Bu işbölümünün de ötesinde yerel yönetim anlayışı içinde gerçekleştirilmek istenilen son amaç demokrasidir⁶⁸.

Demokratik ülkelerde, siyasal kararların alınmasında halk, temsilcileri aracılığıyla katılmaktadırlar. Halk temsilcilerinden oluşan parlamento, halkın gereksinim duyduğu kamu hizmet ve malları belirler. Parlamento aracılığıyla, yurttaşlar, ulusal düzeydeki ortak ve genel gereksinimleri konusundaki tercih ve isteklerini ortaya koyarlar ya da parlamento, tüm yurttaşların gereksinim duyduğu ortak ve genel kamu hizmetlerini saptar. Ancak parlamento, ülkedeki daha küçük toplulukların her birinin yalnız kendisinin gereksindiği kamu hizmetlerini ayrı ayrı dikkate alarak saptayabilecek durumda değildir ya da her topluluğun kendine özgü isteklerinin belirginliği ve

⁶⁶ Mustafa Dönmez, “Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü”, **Mülkiye**, Ankara, C.26, S.235, s.158.

⁶⁷ Öztürk, **a.g.e.**, s.44.

⁶⁸ İlhan Tekeli, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, (Haziran, 1983), C.16, S.2, s.3.

özgüllüğü hafiflemekte ve ulusal bütünlüğün içinde erimektedir. Diğer bir deyişle, hizmet üretimine karar veren ve üretip sunan kamu örgütlerinin kapsadığı alan genişlediği ölçüde, bu alan içinde yer alan alt toplulukların ve kümelerin özgül gereksinimleri de saptamak güçleşir. Oysa kendine özgü kamu hizmet ve malları ihtiyacının, topluluğunun kendi seçtiği organlarca saptanması ve üretilmesi, yerel istek ve beklentiler daha duyarlı olur⁶⁹.

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde yerinden yönetim tarzının ağır basması, yönetime katılma olgusundan, demokratik bilincin yaygınlaşmasına, etkili kamusal hizmet sunumundan, disfonksiyonel bürokrasinin azaltılmasına kadar devlet ve toplum açısından bir dizi hayati unsurun gerçekleşmesini sağlamaktadır⁷⁰. Herhangi bir ülkede, yerel yönetimleri önemli hale getiren yerine getireceği görevlerdir, diğer bir deyişle, toplumun gelişmesinde üstleneceği rollerdir. Yerel yönetimlerin önemini ve gerekliliğini göstermesi bakımından yerel olarak üstleneceği roller şu şekilde sıralanabilir;

- Yerel düzeyde halkın ferdi ve toplumsal olarak yönetime katılması ve yönetimi denetlemesi için, yerel yönetimler bir okul görevi görürler.
- Hizmetlerin üretiminde sürat, koordinasyon ve tasarruf sağlarlar.
- Belde halkının sağlık ve huzurunu sağlayıcı düzenlemeler yaparak genel sağlığın ve kamu düzeninin bozulmasını önlerler.
- Yerel yönetimler, halkın hak ve çıkarlarının savunulmasında ve gerçekleştirilmesinde en uygun ölçek kabul edilirler.
- Halkın yönetime katılmasını sağlayarak ulusal birlik ve dayanışmaya önemli katkıda bulunurlar⁷¹.
- Yerel yönetimler, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi sistemlerinin etkinliklerinin sağlanmasına değişik biçimlerde önemli katkılarda bulurlar⁷².

⁶⁹ Örnek, a.g.e., s.84-85.

⁷⁰ Bekir Parlak, "Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri", **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler**, (İstanbul, 2002), s.46.

⁷¹ Öztürk, a.g.e., s.45.

- Yerel yönetimler, tüm siyasi faaliyetlerin merkezde yoğunlaşmasının önlenmesine ve merkezi yönetimin çalışmalarının ülkenin üst düzey yönetime, ulusal düzeydeki kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesine ve herkes tarafından benimsenebilecek ulusal iç ve dış politikaların belirlenmesi gibi daha gerekli ve olumlu yönlere kaydırılmasına yardımcı olacaklardır⁷³.

8. Yerel Yönetimlerde Etkinlik Ve Verimlilik

Etkinlik, kaynak dağılımı ve kaynak kullanımı ile ilgili bir kavramdır. Yerel yönetim birimleri, kaynakların ülke düzeyinde oluşturulan bölgeler arasında adil bir şekilde dağılımını sağlayarak etkin olmaya çalışırlar. Bu çerçevede, yerel yönetimler, sonuçları ulusal gelişmişlik düzeyine çeşitli şekillerde etkili olması bakımından, ekonomik, sosyal, kültürel, eğitim v.b. görevleri yerine getirmektedir⁷⁴. Çeşitli bölgelerde sunulan kamusal hizmetler arasındaki kalite farkları göçlere ve sapsmalara sebep olabilir. Kaynak yönünden daha avantajlı durumda bulunan bölgeler daha fazla harcama yapabilme imkanına sahip olduklarından kendi bölgelerinin sakinlerine daha kaliteli hizmet sunabilmektedirler. Bu durumda göç, sosyal açıdan doğal ve kaçınılmaz bir olgu haline gelmektedir⁷⁵. Yani yerel hizmetlerin sağlanmasının yanında, bu hizmetlerin düzeyi ya da niteliği açısından, bir kent ya da kasabanın sınırları içinde bile belirli hizmetlerin bütün semtlere yeterli düzeyde sağlanması, birçok ülkede yerel yönetimleri doğuran nedenler arasında yer almıştır.

Yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılmasına; en uygun (optimal) hizmet alanının sınırlarının gözden geçirilmesi, kaynak savurganlığını azaltmak için yerel yönetim birimlerinin sayısının azaltılması, yerel birimlerden her birine en iyi yerine getirebilecekleri işlerin bırakılması yolları ile ulaşılabilmektedir⁷⁶.

⁷² Mustafa Ökmen, Bekir Parlak, "Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Haklar", **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri** (Ankara, 2000), s.628-629.

⁷³ Kalabalık, **a.g.e.**, s.419.

⁷⁴ Öztürk, **a.g.e.**, s.49.

⁷⁵ Nadaroğlu, **a.g.e.**, s.57.

⁷⁶ Çevikbaş, **a.g.e.**, s.78.

9.Küreselleşme Döneminde Yerel Yönetimler Ve Küreselleşmenin Bir Sonucu Olarak Yerelleşme

Yüzyılımızın son çeyreğinde ve özellikle 1980’li yıllarla birlikte, eski sosyalist bloktaki hızlı değişim sonucunda Doğu ile Batı arasındaki gelenekselleşmeye yüz tutmuş dengelerin altüst olması, merkeziyetçi, baskıcı rejimlere karşı artan mücadeleler bağlamında insan haklarına dayalı çoğulcu ve katılımcı demokrasi arayışlarının ağırlık kazanması, yeni uluslararası örgütlenme ve işbirliği biçimlerinin ortaya çıkması, ulaşım ve iletişim alanındaki baş döndürücü gelişmelerin, yeni siyasal, sosyo-ekonomik, kültürel ve benzeri ilişkiler ağı ve karşılıklı bağımlılıklar getirmesi, çevre sorunlarının sınır tanımayan boyutlara ulaşması gibi yerel, ulusal, bölgesel ve küresel ölçekte gerçekleşmekte olan süreçler, günümüzün ulus-devlet anlayışını ve uluslararası düzenin işleyişini sorgulamakta ve köklü değişimlere yöneltmektedir⁷⁷.

Yeni dünya düzeni olarak adlandırılan sürecin uluslararası düzeyde tek merkezli yönetim yaklaşımını çağrıştıran bir yapılanmaya dönük olması özellikle ulus devletleri ve mevcut kurumsal yapıları tedirgin etmektedir. Mevcut uluslararası yapıların işleyişine yönelik eleştiriler özünde küresel yönetim anlayışı içinde yapılmaktadır.⁷⁸

Söz konusu eleştirilere ek olarak, küreselleşme söylem olarak adem-i merkeziyetçiliği savunmakla birlikte, uygulamada merkeziyetçi bir tablonun oluşumuna yöneldiği belirtilmektedir. Özellikle bölgesel işbirliğine dayalı yönetsel modellerin bu çerçevenin dışına çıkarak öncelikle hakim unsurların çıkarları ile dünya toplumlarının çıkarlarını örtüşüyor gösterme çabaları bu yaklaşımı doğrular bir nitelik göstermektedir⁷⁹.

Yerel yönetimler, 19. yüzyıldan bu yana, ulus devletin referans noktası olarak yer aldığı devlet bütünlüğü içinde tartışılmış ve yeniden düzenlemelere bu bütün içinde konu

⁷⁷ Mustafa Çiçek-Mustafa Ökmen, "Küreselleşme Süreci ve Yerel Yönetimler", **Türk İdare Dergisi**, (Aralık, 1997), Y.69, S.417, s.127.

⁷⁸ Şerif Öner, "Demokratik ve Katılımcı Yerel Yönetimin Kurumsallaştırılması, **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler** (İstanbul, 2002), s.122.

⁷⁹ Öner, a.g.e., s.123.

olmuştur. Son iki yüzyıl boyunca yerel yönetimlere ilişkin ilke ve politikalar, bu idarelerin merkezi yönetim ile ilişkileri ekseninde inşa edilmiştir. Yeni yüzyılda bu geleneksel temel değişme eğilimine girmiştir. Küreselleşme, ulus-devletlerin yetki ve egemenlik alını değiştirerek yeniden belirlemeye zorlamaktadır⁸⁰. Bütün bu yapılanmalara paralel olarak gelişen yerel yönetim kavramı, gerek anlayış gerekse kurumsal olarak yeni açılımlara doğru yol almaktadır. Günümüzde, dünyada bir yandan “küreselleşme” süreci yaşanırken, aynı zamanda da “yerelleşme” eğilimlerinin güçlendiği görülmektedir. İlk bakışta birbiri ile çelişir gözükse de bu iki yönlü gelişme süreci bağlamında küreselleşme eğilimi, geleneksel ulus devlet kavramını ve ulus devletler arasındaki uluslararası ilişkilerin yapısını dönüştürmektedir. Buna karşılık, yerelleşme süreci ise küreselleşme eğiliminin kendi bünyesinde taşıdığı tekdüze ve merkezîyetçi yapılanmaya karşı, tarihsel, kültürel ve fiziksel yerel kimlikleri yeniden üretmek ve birbirine eklemeyerek daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır⁸¹. Yerelleşme, yerel topluluklara ait işlerin o topluluk tarafından şekillendirilmesi ve denetlenmesidir. Bir başka tanımla yerelleşme; yerel ekonomilerin, toplumsal güçlerin ve kültürlerin gelişmesini hedefleyen, plan ve program çerçevesinde sürdürülen bir yerinden yönetim ve katılım sürecidir. Yerelleşmenin yaşama geçirilmesi ile katılımcı demokrasinin temel nitelikleri olan; “tüm halkın kararlara ve yönetime tam katılımı”, “demokrasi eğitimi-halkın demokrasiyi yaşayarak öğrenmesi”, “özerk, demokratik, açık ve saydam yerel yönetim” mümkün olabilecektir. Küresel düşünmek ve yerel davranmak, küresellik ile yerellik arasındaki zorunlu ilişkiyi ifade eden bir sözcüktür.

Küreselleşme ile gelen yerellik bağlamında yerel haklar önem kazanmaktadır. Buna göre, yerel haklar, yerel hizmetlerin kalite ve etkinliğinin artırılmasını, yerel topluluklarda ekonomik, sosyal ve kültürel olanaklar yaratmayı, yerel topluluğun ve topluluk duygusunun geliştirilmesini ve yerel yönetimde etkin yurttaş katılımını

⁸⁰ **Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (Ankara, 2001), s.7.

⁸¹ Çiçek-Ökmen,a.g.e., s.127-129.

içermektedir⁸². Sonuç olarak denilebilir ki, toplumsal ve ekonomik yapılanmaların hızlı evrimi ve teknolojik alandaki hızlı gelişmeler, geleneksel yerel yönetim anlayışı ve yerel hizmet kavramı üzerinde önemli değişikliklere yol açmıştır. Toplumsal ve ekonomik yaşamın ölçeğindeki genişlemeler karşısında, geleneksel yerel yönetim birimleri, toplumsal devingenliği giderek artan çağdaş yerel toplulukları temsil edemez ya da kavrayamaz duruma düşmüşlerdir. Yerellik niteliğini giderek yitiren ve çevredeki topluluklarla karmaşık bir ilişkiler ve etkileşim sürecine giren bu topluluklar, kendilerini eski yerel topluluklarıyla özdeşleştirmekte gittikçe güçlük çekmeye başlamışlardır. Yerel toplulukların artan toplumsal ve ekonomik istemleri karşısında, yerel yönetimlerin üstlenmek durumunda kaldıkları hizmetlerde nitel ve nicel açıdan önemli değişiklikler olmuştur. Bu dönüşümlerle birlikte, yerel hizmetler gittikçe teknik bir nitelik kazanmaya ve bu hizmetlerin görülmesinde yerel bilgi ve birikim ve deneyimsiz hale gelmeye başlamışlardır. Toplumsal yaşantının ölçeğinin genişlemesi, yerel hizmetlerin yeterli ölçüde ve ekonomik üretimi zorlamıştır. Yerel hizmetlerin üretimindeki teknolojik gelişmeler, bu hizmetlerin optimal kavrama alanlarını büyütmüş ve yerel ölçekten alansal ya da bölgesel ölçeğe doğru kurmayı zorunlu kılmıştır. Daha önceleri yerel gereksinimleri karşılamada yeterli görünen küçük yerel yönetim birimleri, teknik bilgi, personel, parasal yetersizlikler gibi nedenlerle yerel toplulukların bütün isteklerini karşılayamaz konuma girmişlerdir. Ekonomik gelişme ile insanların hiç değilse bir bölümü temel gereksinimlerini karşılama endişesinden kurtulma, ilgi ve istemlerini sosyal güvenlik, kültür, eğlence gibi daha yüksek gereksinimlere yöneltme eğilimine girmişlerdir. Bu da kütüphane, kültür sarayları, festivaller, spor ve eğlence siteleri vb. gibi alanlardaki yerel hizmetlerin daha fazla üretilmesi gereğini ortaya çıkarmıştır⁸³.

Küreselleşme süreci ile birlikte gelen bir diğer radikal değişiklik ise yurttaş, yerel halk olarak tanımlanan kesimin “müşteri” kavramına dönüşmesidir⁸⁴.

⁸² Ökmen-Parlak, a.g.e., s.629.

⁸³ Sami Güven, **Türkiye’de Sosyal Sorunlar ve Sosyal Politikalar** (Bursa,1996), s.458-462.

⁸⁴ Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e., s.11.

10. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihçesi

Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihsel geçmişini Osmanlı İmparatorluğu dönemi ve Cumhuriyet dönemi olarak iki başlık altında ele alabiliriz.

10.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

Osmanlı Devleti’nin mülki yapısı, “eyalet”, “sancak”, kaza” ve “köy” esasına dayanmaktadır. Osmanlıda Tanzimat’tan önce Batı tipi yerel yönetim sistemi bulunmamaktaydı, ancak yerel hizmetleri yürüten kurum ve kuruluşlar mevcuttu⁸⁵. 19. yüzyıla kadar klasik Osmanlı yönetimi, taşrada ahalinin yönetime katılmasını, demokrat ve özgürlükçü bir yerel yönetim fikrini düşünmemiştir. Zaten böyle bir istek ve mücadele yönetilenler açısından da söz konusu olmamıştır. Bu durum sadece bize has değil, evrensel bir tarih gerçeğidir. Ancak geleneksel devletin geniş bir bölgedeki idari-mali görevlerini yerine getirmesi ve kontrolü kurması, her şeyden önce teknolojinin gelişmemesi, bürokratik kadroların darlığından olanaksızdı. Bundan başka yerel yönetim ve demokrasinin temeli olan seçim gibi bir kurum kesinlikle söz konusu değildi⁸⁶. 1854 öncesinde yerel hizmetlerin bazıları esnaf örgütleri, bazıları gönüllü kuruluşlar (yangın söndürme hizmetleri için oluşturulan tulumbacılar gibi), bazıları da vakıflar tarafından gerçekleştirilirdi⁸⁷.

Tanzimat dönemi, idari modernleşme ihtiyacının şiddetle duyulduğu imparatorluğun son yüzyılıdır. Bu idari modernleşme ise kaçınılmaz olarak hukuki, kültürel, siyasi ve sosyal değişimiyle birlikte olmuştur⁸⁸

19.yüzyılda Osmanlı şehirlerinin alt yapı ve kamusal hizmetlerinin düzensizliği, her türlü iktisadi ve kültürel faaliyetin gelişmesine engel teşkil eden örgütsüzlükleri; yeni devrin idarecilerinin önemle meşgul olduğu sorunlardı. Diğer yandan Avrupa dünyası;

⁸⁵ Bilal Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması* (İstanbul, 1997), s.33.

⁸⁶ İlber Ortaylı, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)* (Ankara, 2000), s.11.

⁸⁷ TOBB, *a.g.e.*, s.68-69.

⁸⁸ Ortaylı, *a.g.e.*, s. 17.

iktisadi faaliyetlerin kolayca yürütebilmesi için, özellikle Osmanlı liman sahiplerinin ıslahını istemekteydi. Bu şehirlerde ulaşım, su, kanalizasyon, aydınlatma ve sağlık hizmetleri gibi sorunlarının çözülmesi ekonomik yardımlar için ön şartlardı⁸⁹. Buna istinaden, 1858 yılında Galata ve Beyoğlu semtlerini kapsayan ilk düzenli belediye olan “Altıncı Belediye Dairesi” kuruldu⁹⁰. O dönem Osmanlı belediyelerinin modernleşme ile yükümlü olduğu görevleri; yangına karşı tedbirler almak ve itfaiye teşkilatı kurmak, sağlıkla ilgili hizmetler, sosyal yardım alanındaki isteklere cevap vermektir. Ancak, belediyelerin bu son görevi, değişen toplumun bünyesi için gerekli olduğu halde yerine getiremediği bir fonksiyondur. Bu dönemde sosyal yardım vakıflar aracılığıyla gerçekleştirilmekteydi⁹¹.

1876 Anayasasınının 108. maddesi, illerin yerinden yönetim ilkesine göre, yönetilmesi, 112. maddesi ise belediye işlerinin seçimle iş başına gelecek olan belediye meclisleri tarafından görüleceği ilkesini koydu.

Ülkemizde yerel yönetimlerin gelişim sürecinin genel özellikleri; Batılı anlamda köklü bir yerel yönetim geleneğine sahip olmaması, yerel yönetimlerin yönetim sistemimize girişi, halkın istek ve hareketleriyle değil, daha çok azınlıkların ve Avrupa devletlerinin baskısı sonucu gerçekleşmesi; yerel yönetimlerin halkın temsil edildiği ve yönetime katıldığı bir yönetim biriminden ziyade, vergilerin düzenli toplanması, hizmetlerin iyi yürütülmesi, asayişin sağlama gibi düşüncenin olmasıdır. Ayrıca yerel yönetimlerin yapısı, Fransa’dan örnek alınmıştır⁹².

10.2.Cumhuriyet Dönemi

Batılı anlamda yerel yönetimlerle ilgili ilk yasal düzenlemeler ve uygulamalar Cumhuriyet döneminde yapılmıştır. Cumhuriyet döneminde; 19.3.1924 tarihinde “442

⁸⁹ Aynı, a.g.e., s. 30.

⁹⁰ Cumhur Tezsezen-Ömer Ağa, *Türkiye’de Yerel Yönetim Sistemi İçinde Belediyeler* (Ankara, 1995), s.17.

⁹¹ Ortaylı, a.g.e., s.208-216.

⁹² Eryılmaz, a.g.e., s.31-32.

sayılı Köy Kanunu” ve 1930 yılında “1580 sayılı Belediye Kanunu” çıkarılarak yürürlüğe konmuştur. Ancak İl Özel yönetimlerine ait temel yasa, daha önce de ifade edildiği gibi 1913 yılında Osmanlı döneminde çıkarılmış ve bir yıl sonra 1914’de de görevlerinde değişiklik yapılmıştır⁹³.

1930 yılında çıkartılan 1580 sayılı yasa gerçekte belediyelere çok geniş görev alanı çizmiştir. Gerçekten, o zamandan bu zamana geçen süre içinde hemen hemen belediyelerin görev alanlarının sınırlılığından yakınma olmamıştır. Yakınmalar daha çok belediyelerin bu görevleri görececek yeterli kaynaklarla donatılmamış olması ve bu görevleri zaman içinde merkezi yönetime kaptırmış olmasıdır. Belediyelerin görevlerindeki daralmalarının temel kentsel alt yapı, temel kentsel servisler ve kentsel ekonomiyle ilgili alanlardan çok belediyelerin temel sosyal ve kültürel görevleri alanında olduğu görülmektedir⁹⁴.

1933 yılında belediyelere kredi olanakları sağlamak amacıyla Belediyeler Bankası kurulmuş, bu kuruluş daha sonraki yıllarda İller Bankası adı altında faaliyetlerini sürdürmüştür⁹⁵.

Son olarak da 23.12.2005 tarihinde 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir.

11. Türkiye’de Yerel Yönetim Yapısı Ve Yerel Yönetim Birimleri

Ülkemizde yerel yönetimlerin yapısı ve yerel yönetim birimleri aşağıda ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

⁹³ Çevikbaş, **a.g.e.**, s.83.

⁹⁴ Tekeli, **a.g.e.**, s.15.

⁹⁵ Yerel Yönetimler Sorunları-Çözüm Önerileri, **a.g.e.**, s.12.

11.1. Yerel Yönetim Yapısı

Türkiye'nin yönetim yapısı merkezi yönetim ile yerinden yönetim ilkelerine dayandırılmıştır. Merkezden yönetim ilkesi gereğince; yetkiler bir merkezde toplanmakta, daha alt düzeydeki birimlerin yetkileri azalmaktadır⁹⁶.

1924 Anayasası'nın yerel yönetimlerin tüzel kişiliği olan yönetim birimleri olarak yerinden yönetim ilkesine göre yönetilecekleri ifadesi 1961 Anayasası'nda hayli geliştirilmiştir⁹⁷.

1981 Anayasası'nın "Mahalli İdareler" başlığını taşıyan 127. maddesi hükmü aynen şöyledir: "Mahalli İdareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları ve yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

11.2. Yerel Yönetim Birimleri

Yerel yönetim birimleri il özel daireleri, belediye ve köylerden oluşmaktadır Bu birimlerin genel özellikleri şu şekildedir.

⁹⁶ Hakan Kadioğlu, **Çağdaş Yerel Yönetimlerde Sosyal Politikalar** (Bursa, 1997), s.79.

⁹⁷ Aynı, s.81.

11.2.1. İl Özel Daireleri

İl özel idareleri, görevleri bakımından, merkezi idare ile belediye ve köyler arasında “ara düzey” niteliğine sahip idari birimlerdir⁹⁸. 24.6.2004 tarihli, 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanun uygulamasında; a) İl özel idaresi: İlin ve il sınırları içindeki halkın mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini, b) İl özel idaresinin organları: İl genel meclisini, il encümenini ve valiyi, ifade eder.

Kanunun 6. maddesi il özel idaresinin görev ve sorumluluklarına yer vermiştir. Buna göre, il özel idaresi; kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar, gerekli kararları alır, uygular ve denetler.

İl özel idaresi bu hizmetlerden;

a) Eğitim, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, yapmakla görevli ve yetkilidir.

Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin malî durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir. İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur.

⁹⁸ Eryılmaz, **a.g.e.**, s.131.

Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşükün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.

İl özel idaresi hizmetlerine gönüllü katılım başlığı altında 65. madde yine konumuz açısından önem arz etmektedir. Maddede şu ifadeler yer almaktadır: “İl özel idaresi sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşükünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular”.

11.2.2. Belediyeler

5272 sayılı ve 24 Aralık 2004 tarihli Belediye Kanunun uygulanmasında; “belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmaktadır.

Kanun, nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabildiğini ve yine il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunlu olduğunu vurgulamaktadır.

Adı geçen Kanunun 13. maddesi hemşehrilik kavramı üzerinde durmuştur. Buna göre, herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur. Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda, üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır.

5272 sayılı Kanunun 14. maddesinde belediyenin görev ve sorumluluklarını düzenlemekte ve şu şekilde sıralamaktadır:

Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

- a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, evlendirme, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50 000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.
- b) Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir, bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır. Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.

1580 sayılı yasanın 14. maddesi ile belediyelere listelenmiş görevlerin yerine getirilmesinde sorumluluk yüklenirken, yeni yasa “kanunlarla başka kamu kurum ve kuruluşlarına verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki görev ve hizmetleri belediyeler

yapar veya yaptırır” demek suretiyle, bu kurumlara çok geniş bir faaliyet alanı tanımlamıştır. Genel ve soyut bir anlatıma sahip olan bu madde kamu hizmetlerinin sağlanmasında belediyeleri genel görevli, merkezi yönetimleri ise özel görevli gibi nitelendirmektedir. Diğer bir ifadeyle, belediyelerin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına açıkça terk edilmemiş herhangi bir görev konusunda doğrudan harekete geçebileceklerini düzenlemektedir. Bu, belediyelerin gerçek bir yerel yönetim birimi olmaları yolunda atılmış önemli bir adım olarak nitelendirilmektedir.

Görüldüğü gibi, yasanın 14. maddesi belediyeleri mahalli düzeydeki sosyal politika ve sosyal refah hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve sınırları içindeki vatandaşların refahının artırılmasında etkin kuruluşlar haline getirmiştir. Öyle ki, çevre ve çevre sağlığı, kültür ve sanat etkinliklerinin yanı sıra, belediyeler konut ihtiyacının karşılanması, sosyal hizmetlerin sunulması ve sosyal yardımlarda bulunulması, işsizliği azaltmak amacıyla yerel halka meslek ve beceri kazandırıcı faaliyetlerin yapılması ve kadın ve çocuklar için koruma evleri açılması görevlerini yerine getirecektir. Yine, özellikle gelişmiş batılı ülkelerde, yerel yönetimler tarafından sağlanan okul öncesi eğitim alanında ülkemiz belediyeleri isterlerse faaliyette bulunabileceklerdir. Okul binalarının yapımı, bakımı, onarımı ve diğer eğitim araç ve gereçlerini sağlayabilirler. Üstelik, belediyeler sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve bu tesisleri çalıştırabilir⁹⁹.

⁹⁹ http://www.sosyalsiyaset.com/documents/belediye_ssğ_deneyimleri.htm (03.06.2006) Halis Yunus Ersöz, "5272 Sayılı Yasa Öncesinde Türkiye'de Belediyelerin Sosyal Politika Alanındaki Deneyimleri".

İKİNCİ BÖLÜM

YOKSULLUĞA İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR VE YOKSULLUĞUN GENEL GÖRÜNÜMÜ

1.Yoksulluk Kavramı

20. yüzyılın ikinci yarısı gerek teknolojik atılımın gerekse ekonomik büyümenin daha öncesine kadar görülmemiş bir hızla geliştiği süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu gelişmelerin kültürel, sosyal ve siyasal hayatımızda köklü değişimlere yol açması kaçınılmaz olmuştur. Günümüz son yirmi yılında, gelişmiş ülkelerde refah devleti gerilerken önce az gelişmiş ülkeler (AGÜ) ve daha sonra da geçiş ekonomileri olarak adlandırılan Orta ve Doğu Avrupa'daki eski sosyalist ülkeler, çoğu kez Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası güdümünde uyguladıkları istikrar ve yapısal uyum politikaları aracılığıyla dışa açık piyasa ekonomisine geçiş süreci yaşamışlardır. Bu süreç çerçevesinde, giderek yaygınlaşan etkili bir küreselleşme söylemi içinde¹⁰⁰, toplumsal ve ekonomik ilişkilerin düzenlenmesinde devleti ve siyasi iradeyi devreden çıkararak anahtar rolün serbest piyasa ilişkilerine, bireysel inisyatife ve özel girişimciye verilmesi gerektiğine inanan neoliberal anlayış yaygınlaşmaya başlamış ve dünya düzeninin temel dayanağı durumuna gelmiştir.

Neo-liberal uygulamalarla birlikte ekonomik krizin giderek ortadan kalkacağı ve refahın hızla yukarıdan aşağıya doğru yayılacağı doğrultusunda bir beklenti içerisinde girilmesi, bu politikaların popülaritesini arttırmış bu bekleyiş içerisinde ise devletin rolü ne olacak

¹⁰⁰ Fikret Şenses, **Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk** (İstanbul, 2002), s.17.

sorusu gündeme gelmiştir.¹⁰¹ . Bu sırada, gelir eşitsizliği ve yoksulluk, başta AGÜ olmak üzere, birçok ülkede sosyal ve siyasal açılarından kaygı verici boyutlara ulaşmıştır¹⁰² .

Yoksulluğun, giderilmesi gereken bir sosyal sorun olarak fark edilmesi ve kabul edilmesi uzun zaman almıştır. Bunun nedenlerinden birisi, her toplumda bazı kişilerin yoksul olacağı ve bu durumdan kusur ve hatalarıyla kendilerinin sorumlu olduğuna dair inanışın varlığı ve toplumların bu olgudan rahatsız olmamasıdır. Yoksullara yardım etme, dinsel yönden hayır, sevap duygusu ve insancıl, vicdani görüşler ile daha çok kişilere düşen bir gönüllülük olmuştur. Ancak yoksulların yarattığı bazı toplumsal sıkıntıları gidermek üzere bir takım düzenlemelerin yapılması gereği duyulmuştur. Kişisel kusur ve hata yanında toplum düzeninin hata, kusur ve ihmalinin farkına varılabilmesi ve kabul edilmesi uzun zaman almıştır. Bu olgu kabul edildikten sonra dernek, vakıf gibi kişi ve grupların yanında devletin de konuya el atması gereği duyulmuştur. Özellikle refah düzeyinin yükselmesi ve bir ölçüde yaygınlaşmaya başlaması ile yoksulluk, toplum vicdanını da rahatsız eder olmuştur. Herkesin hayatın güzellik ve kolaylıklarından pay almaya hakkı olduğu inancı bu rahatsızlığın özünü oluşturmaktadır¹⁰³ .

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, önceleri kırsal bölgelerde görülen yoksulluk göç olgusuyla birlikte şehirlere hareket etmiştir. Artık kentlerde yoksulluk, yoksulların baş etmeye çalıştıkları bir sorun olmaktan çıkıp yoksulluk kültürü ile yaşam biçimi haline gelmiş bu durum da toplumdaki tüm nüfus gruplarını farklı şekillerde etkilemeye başlamıştır¹⁰⁴ .

Son yıllarda yoksullukla ilgili çalışmalarda, kavramsal açıdan üzerinde görüş birliğine varılmış bir tanımın bulunmaması ve bu tanımların yoksullara bakış açılarına göre

¹⁰¹ Faruk Sapançalı, “Yeni Dünya Düzeni ve Küresel Yoksulluk”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, (İzmir, 2001), C.3, S:2, s.117.

¹⁰² Şenses, **a.g.e.**, s.17.

¹⁰³ Nesrin Koşar, Yoksulluğa İlişkin Bir Tipoloji, **Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu Dergisi**, (Ankara, 1990), C:8, S:1-2-3, s.1.

¹⁰⁴ Ayşe Canatan, “Yoksulluk ve Yaşlılık”, **IV.Aile Şurası Aile ve Yoksulluk Bildirileri** (Ankara, 2004), s.104.

değişik değer yargılarına sahip, bir toplumsal yapıdan diğerine ve zaman içinde değişebilmeleri, hem tanımlanmasını, hem de ölçülmesini güçleştirmektedir¹⁰⁵. Ancak, genel olarak şöyle bir tanım yapılabilir.

Yoksulluk, “Bireylerin veya ailelerin temel ihtiyaçlarının sahip oldukları imkanları aşması sebebiyle fizik mal veya hizmet ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalması”dır. Yoksulluk düzeyi ise, “Bir birey ya da ailenin, bağımsız varlığının sürdürebilmesi için zorunlu olan en az ölçüde bile yiyecek, giysi ve barınma araçlarının sağlanması durumu” olarak tanımlanmaktadır. Bireyler ya da aileler belirli ihtiyaçlarını minimum düzeyde dahi karşılayamıyorlar ise “yoksulluk” içerisinde yaşıyorlar demektir¹⁰⁶. Tanımda yer alan minimum ihtiyaçlara ek olarak, güvenli içme suyu, kanalizasyon, elektrik, sağlık ve giyim gibi hizmetlere ulaşım, yönetime katılma, temel hak ve özgürlüklerden yararlanma, sigortalı bir işte çalışma gibi öğeler ön plana çıkarılmaktadır. Sivil, toplumsal, kültürel ve siyasal haklardan yararlanma olanağının bulunmaması toplumsal dışlanma anlamına geleceği bu nedenle yoksulluk tanımı içerisinde değerlendirilmesi gerektiğini ifade edenlerle¹⁰⁷, cinsiyet ayrımcılığı gibi olguların yoksulluk üzerinde önemli etkileri olabileceğini savunanlar da bulunmaktadır¹⁰⁸.

Yoksulluk fazla üretemeden ve/ya üretilen değerler karşısında elde edilen değerlerin bireyler arasında, bölgeler arasında, sektörler arasında vs. adil bir şekilde paylaşılmasından da kaynaklanır. Ülkelerin fazla üretememelerinin nedeni iklim ve doğa koşulları olabilir. Bu durumda yoksulluk o bölge için kaçınılmaz olabilmektedir. Bu durumun aksi bir ülke için ise, hızlı nüfus artışı ve dolayısıyla fazla tüketim yoksulluğa sebep olabilmektedir. Bunların dışında, yoksulluğun kaynakları arasında, adaletsiz vergi sistemi, yüksek faiz ve rant ekonomisi, doğal afetler, çalışamayacak

¹⁰⁵ Faruk Sapançalı, **Sosyal Dışlanma** (İzmir, 2003), s.46.

¹⁰⁶ İsmail Akbal, “Demokrasi Açısından Yoksulluğun Değerlendirilmesi”, **IV. Aile Şurası Aile ve Yoksulluk Bildirileri** (Ankara, 2004), s.37.

¹⁰⁷ Sapançalı; toplumsal dışlanma ve yoksulluk arasındaki ilişkinin doğasının net bir şekilde belirginleştirilemediği için aralarındaki ayrımın ortaya konulmasının güç olduğunu, ancak aralarında kavramsal farklılıkların olduğunu ifade etmektedir.

¹⁰⁸ Erhan Erken, “Dünya Sistemi ve Yoksulluk İlişkisi”, **Yoksulluk Sempozyumu, Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği**, (Haziran, 2003), C.I, s.310.

durumda olan özürlü sayısının fazla olması, bireyler arasındaki yetenek farklılıkları, piyasada tekelleşmenin olması, devlet teşvikleri, enflasyon, işsizlik gibi faktörleri de sayabiliriz¹⁰⁹

Yoksulluk, sosyoekonomik, sosyokültürel ve sosyopsikolojik boyutları olan evrensel bir olgudur. Bu olgu, göreceli bir kavram olduğundan, yoksulluğun algılanma biçimi de önem kazanmaktadır. Toplumlar yoksulluğun ortadan kaldırılması ile ilgili olarak, yoksulluğu algılama biçimlerine göre birtakım politikalar geliştirmekte ve uygulamaktadırlar¹¹⁰.

2. Yoksulluğun Türleri

Yoksulluk kavramını daha iyi tanımak için yoksulluğun türlerine değinmekte yarar vardır.

2.1. Mutlak Yoksulluk-Görelî Yoksulluk

Mutlak yoksulluk, yeterli (kalori) ve dengeli (protein, karbonhidrat gibi besin bileşenleri) beslenme açısından asgari tüketim düzeyini ve geliri mutlak olarak ele alırken; görelî yoksulluk, bir bireyin ya da ailenin, içinde bulunduğu sosyal grubun ya da yerleşim biriminin içindeki diğerlerine göre yoksulluğu incelediği gibi bu sosyal grubun ya da yerleşim biriminin diğer grup ve birimlerle karşılaştırılmasına konu edinmektedir¹¹¹. Mutlak yoksulluk sınırı az gelişmiş ülkeler için kişi başına günde 1\$, Latin Amerika ve Karaimler için bu sınır 2\$, Türkiye'nin de dahil edildiği Doğu Avrupa ülkelerinin de içinde bulunduğu grup için 4\$, gelişmiş sanayi ülkeleri için 14.40 \$

¹⁰⁹ Coşkun Can Atkan, "Yoksulluk Sorununun Nedenleri ve Yoksullukla Mücadele Stratejileri" **Yoksulluk Sempozyumu** C:I, Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği (Haziran, 2003), s.149.

¹¹⁰ Ali Rıza Abay, "Bir Sosyal Politika Olarak Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yeri", **Sivil Toplum Dergisi** (Nisan Eylül, 2004), s.7-16.

¹¹¹ http://www.isguc.org/yoksulluk_ikilemi.php. (11.03.2004) Esin Özsoy, "Kalkınma -Yoksulluk İkilemi ve Türkiye".

olarak belirlenmiştir¹¹². Yukarıdaki yoksulluk sınırının belirlenmesinden ayrı olarak görel yoksulluğun bir hesaplama şekli de gelir dağılımı yüzdelerinin esas alınmasına dayanır. En düşük gelire sahip %20 veya %40 nüfus diliminde yer alanlar yoksul kabul edilir ve bu grubun gelirinin yıllara göre değişimi incelenir. Uluslararası literatürde alttaki %40'lık dilim genellikle yoksul kabul edilmektedir.

Mutlak yoksulluğu yoksulluk oranı olarak kullanmanın yetersizliği, bu oranın yalnızca gıdayı baz almasından kaynaklanmaktadır. Görel yoksulluğu kullanmanın eksikliği ise salt kişi başına ortalama geliri ele alması, dolayısıyla kişilerin yaşam standardı hakkında bilgi vermemesidir. Ancak gelir dağılımdaki dengesizliği yansıtmak açısından önemli bilgiler vermektedir¹¹³.

2.2. 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.

2.3. Gelir Yoksulluğu-İnsani Yoksulluk

Gelir yoksulluğunda, yoksulluk sınırı olarak bir asgari gelir ve tüketim düzeyi söz konusu iken; insani yoksullukta, yaşam süresinin kısalığı, eğitim ve sağlık hizmetlerinden yoksunluk, iş olanaklarından yoksunluk, iş olanaklarından yoksunluk gibi temalar incelenmektedir.

¹¹² <http://www.denizfeneri.org.tr/icerik.asp.YOKSTANIM> (10.02.2005).

¹¹³ <http://www.shp.org.tr/images/yayinlar/yoksulluk/2003.03.2004pdf> (09.08.2005).

2.4. Sosyo-Ekonomik Güçsüzlük

Bu kavram altında, psikolojik ve ekonomik güvensizlik; sosyal dışlanma; tercih ve girişim özgürlüğünün kısıtlılığı; yoksulluk kısır döngüsüne yol açan fırsat eşitsizliği, kaynaksızlık ve güvensizlik; var olma duygusu ve üretkenlik bakımından örgütsel yetenekler gibi değerlendirmeler yapılmaktadır.

2.5. Kırsal Yoksulluk-Kentsel Yoksulluk

Kırsal yoksulluk daha çok, bağımsızlık, güvenlik, öz-saygı, sosyal kimlik, sosyal ilişkilerin sıklığı ve sağlamlığı, karar alma özgürlüğü, hukuki ve siyasi haklar gibi niteliksel beklentiler ve yoksunluklar üzerine odaklanırken; kentsel yoksulluk, gelir ve tüketim şeklinde niceliksel beklentiler ve yoksunluklar konusuna eğilmektedir¹¹⁴.

2.6. Ultra Yoksulluk

Gelirinin tamamını harcadığı hâlde, mutlak yoksulluk kriterinde esas alınan günlük kalori miktarının sadece % 80'ini karşılayabilen insanların hâlini anlatmaktadır. Ultra yoksulların yoksulluk durumlarının beş yıldan daha fazla sürmesi hâlinde onların durumlarının düzeltilmesinin imkânsız olduğu savunularak bu kategoridekiler kronik yoksul olarak tanımlanmaktadır¹¹⁵.

3. Yoksulluğun Ölçülmesi

Yoksulluk kavramının tanımı yapılırken karşılaşılan güçlükler, aynı zamanda yoksulluğun ölçülmesine de yansımaktadır. Yoksulluğun ölçülmesinde kullanılan yaygın metot, gelir ve tüketim harcamalarıdır. Eğer bir kişinin gelir ya da tüketim

¹¹⁴ <http://www.isguc.org> (11.03.2004).

¹¹⁵ Abay, **a.g.e.**, s.12.

seviyesi, temel ihtiyaçlarını karşılayamayacak kadar düşükse, o kişi yoksul kabul edilir ve bu minimum seviye “yoksulluk çizgisi” olarak kabul edilir. Ancak temel ihtiyaçların zamana ve toplumlara göre değişmesi nedeniyle, her ülke kendi değerleri, sosyal normları ve gelişme seviyesini göz önünde bulundurarak, kendi çizgisini belirler¹¹⁶. nk, toplumların kendi içinde ve toplumların kendi arasında insanların gereksinimleri olan şeyler farklı olmakta ve bunlar farklı değerlerde olduğu için farklı biçimlerde ölçülebilmektedir. Örneğin yaşam standardı ülkeden ülkeye değişir. Bu nedenle temel gereksinmelerin maliyeti ülkeden ülkeye ve hatta aynı ülke içinde bölgeden bölgeye farklılaşabilir¹¹⁷.

Yoksulluk konusunda genelde mutlak yoksulluğa yönelik yöntemler geliştirilmiştir. Bunlardan alınması gerekli asgari kalori miktarı yaklařımı¹¹⁸, genellikle “yeterli” miktarda temel gıda maddesinden oluşan gıda sepetinin maliyeti veya bir asgari kalori normunun gerektirdiği tüketim harcamaları esasına göre yapılmaktadır¹¹⁹. Dünya Bankası; biyolojik yönden yaşamın sürdürülmesi için bireyin günde en az 2.400 kalori almasını zorunlu bulur. Ancak, bu belirleme biçiminin uygulanması sanıldığı kadar kolay değildir. nk; bu sınırlar çizilirken sadece yaş, cinsiyet gibi bireysel özellikleri değil, yerel beslenme kültürlerini de göz önünde bulundurmak gerekir¹²⁰.

UNICEF’in belirlediği yoksulluk ölümüne göre; hane halklarının karşılanmayan temel gereksinimleri varsa, bu hane halkları yoksul olarak nitelendirilmektedir. Karşılanmayan temel gereksinimlerden başlıcaları şunlardır:

- İyi kalitede olmayan evde yaşamak (duvar, çatı ve zemin için kullanılan malzemelerin kalitesiz olması),

¹¹⁶[http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVRTY/EXTPA/contentMDK:20242879\(10.03.2005\)](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVRTY/EXTPA/contentMDK:20242879(10.03.2005)).

¹¹⁷ Sapançalı, **a.g.e.**, s.49.

¹¹⁸ Güzin Edoğan, “Yoksulluk Tanımları ve Yoksulluk Araştırmaları”, **V.Aile şurası Aile ve Yoksulluk Bildirileri** (Ankara, 2004), s.25.

¹¹⁹ şenses, **a.g.e.**, s.63.

¹²⁰ .Zühtü Altan, **Sosyal Politika Dersleri** (Eskişehir, 2004), s.146.

- Hane halkının kalabalık olması (oda başına düşen fert sayısının 3'den fazla olması),
- Evde içme suyunun olmaması ve uygun bir kanalizasyon sisteminin yokluğu,
- Hane halkında okul çağında çocuk olması ve çocuğun okula gidememesi, hane halkı reisinin eğitim düzeyinin düşük olması¹²¹.

Yoksulluğun belirlenmesinde yararlanılabilecek diğer göstergeler; kişi başına düşen ulusal gelir, cinsiyet bazında ulusal gelirin dağılımı, bölgeler / iller bazında ulusal gelirin dağılımı, bir öğretmene düşen öğrenci sayısı, bireyler için yapılan eğitim harcamaları, harcamalar içinde gıda maddelerine ayrılan pay, cinslere göre okur-yazarlık oranı, cinslere göre ortalama yaşam beklentisi, doğum oranı artış hızı, bebek ölüm oranı, sağlıklı beslenme durumu ve düzeyi, temiz suya erişebilen kişi / aile sayısı, kişi başına düşen doktor sayısı, kişi başına yapılan sağlık harcamaları, genel işsizlik oranı ve cinsiyete dayalı işsizlik oranlarıdır¹²².

Dünya Bankası'nın çalışmalarında kullandığı yoksulluğun boyutu ve eşitsizlik konusunda belirlediği ölçüt ise şöyledir: Hane halklarının elde ettiği gelir küçükten büyüğe doğru sıralanır; hane halkının ilk %40'nın toplam gelirden aldığı pay, %12'den küçükse, yüksek düzeyde eşitsizlik söz konusudur. Hane halkının ilk %40'nın toplam gelirden aldığı pay, %12 ile %17 arasında ise orta düzeyde eşitsizlik söz konusudur. Hane halkının ilk %40'nın toplam gelirden aldığı pay, %17'den büyükse düşük düzeyde eşitsizlikten söz edilir¹²³.

Dünyada yoksulluğun boyutlarını bütünsel olarak görebilmek için gerek ulusal düzeyde gelir dağılımı araştırmalarını yürüten istatistik kuruluşlarının yaptıkları araştırmaların gerekse uluslararası kuruluşların yaptıkları araştırmaların sonuçları son derece önem taşımaktadır. Ulusal düzeyde yapılan araştırmaların metodolojileri ve hesaplama yöntemleri birbirinden farklılıklar gösterdiğinden genel olarak ülkelerarası

¹²¹ Rahime Beder Şen, "Yoksulluk Tanımları ve Yoksulluk Araştırmaları", **V.Aile Şurası Aile ve Yoksulluk Bildirileri** (Ankara, 2004), s.28.

¹²² <http://public.cumhuriyet.edu.tr/mazlum/makal.htm> (15.10.2005).

¹²³ Beder, **a.g.e.**, s.28.

karşılaştırmalar yapmak doğru ve güvenilir değildir. Uluslararası kuruluşların gelir yoksulluğu araştırmaları ise ulusal düzeyde yapılan araştırmalardan farklıdır. Dünyada halen gelir dağılımı konusunda düzenli ve kapsamlı gelir dağılımı istatistiklerini yapan kuruluşların başında Dünya Bankası gelmektedir. Dünya Bankası, günlük 1\$ ya da 2\$'ın altında bir gelirle yaşamını idame ettirmek zorunda olan nüfusu “yoksul” olarak adlandırılmaktadır. Şüphesiz, Dünya Bankası'nın bu metodolojisi de bazı iktisatçılar tarafından eleştirilmektedir¹²⁴. Bazı yazarlara göre, bu yoksulluğun küresel boyutunu saklamaya yöneliktir. Buna göre, dünya yoksullarının sayısı manipüle edilmekte ve olduğundan çok daha az gösterilmesi sağlanmaktadır. Nitekim, günde 1\$ eşiğinin yoksulluk standardı olarak kabul edilmesi durumunda, dünya nüfusunun ancak beşte birinin (1.2 milyar) yoksul olduğu sonucuna varılmaktadır¹²⁵.

Yoksulluk ölçütleri arasında BM Kalkınma Programı (UNDP) tarafından geliştirilen ve ölçüm yöntemleri zaman içinde kimi değişikliklere uğrasa da 1990 yılından bu yana kullanılmakta olan İnsani Gelişmişlik Endeksi (HDI), bu alanda yaygın bir uygulama alanına sahiptir¹²⁶. HDI, iyi ve uzun yaşam, bilgiye erişim ve yüksek yaşam standardı esasına dayalı bir insani gelişme tanımından yola çıkılarak gelir, eğitim ve sağlık göstergelerinden oluşmakta, sosyo ekonomik göstergeleri ekonomik büyümeyle ilişkilendirmekte ve gelişmiş ülkeler ve az gelişmiş ülkelerin durumlarını birlikte izleyerek uluslar arası kıyaslamalar yapılmasına olanak sağlamaktadır.

UNDP tarafından hazırlanan 2003 İnsani Gelişme Raporu, zengin ve yoksul ülkeler arasında ortaklıklar kurulması için çağrıda bulunarak, yardım ve kalkınma kavramları için yeni bir yaklaşım sergilemektedir.

New York'da, 8 Temmuz 2003'de UNDP tarafından açıklanan İnsani Gelişme Raporuna göre, dünya liderlerinin, 2015 yılına kadar yüz milyonlarca insanı yoksulluktan kurtarma yolundaki iddiaları gerçekleşebilmesi mümkündür. Ama bunun

¹²⁴ <http://www.canaktan.org/yeni-trendler/global-sorunlar/yoksulluk.htm> (14.04.2005) Coşkun Can Aktan-İstiklal Y. Vural, “Global Yoksulluk Sorunu”.

¹²⁵ http://www.isguc.org/arc_view.php?ex=239 (09.08.2005) Doğan Bıçkı, “Ekonomi ve Toplum”.

¹²⁶ Senses, **a.g.e.**, s.100.

için, yoksul ülkeler geniş kapsamlı reformları gerçekleştirmeleri ve zengin ülkelerin de yardımlarını arttırmaları ve ticaret ortamındaki kuralları geliştirmeleri gerekmektedir¹²⁷. İnsani Gelişme Raporu, Binyıl Kalkınma Hedeflerine ulaşabilmek için, Yeni Binyılın Kalkınma Sözleşmesi adlı yeni bir eylem planı önermektedir. 2000 yılında 189 ülkenin imzaladığı Binyılın Kalkınma Sözleşmesi'nin hedefleri; açlığı ve yoksulluğu tamamen yok etme, temel eğitimde başarıya ulaşma, kadınların güçlendirilmesi ve cinsiyet eşitliğini sürdürme, çocuk ölümlerini azaltma, anne sağlığının geliştirilmesi, AIDS ve diğer hastalıklarla mücadele olarak belirlenmiştir.

2004 İnsani Gelişme Raporu tahminlerine göre; Doğu Asya ve Pasifik'de yoksulluk oranlarının hızlı bir şekilde düşmesi mümkündür. Dünyada en fazla nüfusa sahip ülkelerin başını çeken Çin'de ekonomik büyümenin sürdürülmesi durumunda günde 1\$ın altında çalışanların sayısında azalma olacaktır. Aynı görüşler Hindistan'ı da kapsamaktadır. Rapor gelişmiş, az gelişmiş ve uluslararası finansal kurumlara bazı önerilerde bulunmakta, Binyıl Kalkınma hedeflerine ulaşmada onların önemini vurgulamaktadır¹²⁸.

4. Türkiye'de Yoksulluğun Genel Görünümü, Boyutları

1980'li yıllarda dünyanın pek çok ülkesinde yaşanan ekonomik krizler ve bu krizlerden çıkmak için benimsenen yapısal uyum politikaları bir çok önemli toplumsal sonuçları da beraberinde getirmiştir. Bu dönüşüm rüzgarlarından Türkiye'nin de etkilenmesi kaçınılmaz olmuş ve ülkede bazı politikaların değişmesini zorunlu kılmıştır. Bu yıla kadar sürdürülen dışa kapalı bir ekonomi¹²⁹ ve izlenen ithal ikameci sanayileşme politikası sonucu, ithalata bağımlılık artmış, döviz sıkıntısı yaşanmış ve üretimde

¹²⁷ <http://www.denizfeneri.org.tr> (03.05.2006).

¹²⁸ <http://web.worldbank/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXPOVERTY/EXTPA/contentMDK.20242879> (10.03.2005).

¹²⁹ Dışa kapalı ve rekabetçi olmayan ekonomik yapının genel özellikleri; ölçek ekonomilerinden yararlanmayan küçük ölçekli işletme birimleri, geri ve eskimiş teknoloji, rekabet eksikliğinden kaynaklanan düşük ve kalitesiz üretim, yerli girdi payını arttırmaya yönelik fakat aynı zamanda uzmanlaşmadan uzaklaşan üretim, pazarlarda tekelleşme, aşırı korumanın verdiği rahatlıktan kaynaklanan etkinlikten uzaklaşma ve bütün bunların sonucunda yüksek maliyet ve dış pazarlardan soyutlanma olarak özetlenebilir.

kapasite kullanım oranı %50'lerin altına düşmüştür. Yerli ara ve yatırım malı üreten sanayi dallarının kurulamaması, Türk ekonomisinin, 1970'li yılların sonunda büyük bir kronik dış ödemeler açığıyla karşılaşmasına sebep olmuştur.

Bu darboğazdan kurtulmak amacıyla, 24 Ocak 1980 tarihinde ekonomide köklü dönüşümleri amaçlayan bir istikrar programı yürürlüğe konularak, ithal ikameci sanayileşme stratejisi terk edilmiş, ihracata ağırlık ve öncelik veren bir sanayileşme modeli benimsenmiştir. Dışa açılma, pazar genişlemesi imkanı yaratmış, bu olumlu gelişme özellikle iç pazarın yetersiz olduğu sanayi dallarının gelişmesini teşvik etmiştir. Dış pazarlara üretim yapma, kapasite kullanım oranlarını arttırmış, tesislerin ölçeklerini genişletmelerine yol açmış ve yeni yatırımlara gitmelerine yol açmıştır¹³⁰ İhracatta yaşanan bu olumlu gelişmeler milli gelirden artışa neden olmuştur. Ancak 80'li yılların ortalarından itibaren tırmanmaya başlayan enflasyon ve borçlanma problemi, zamanla kronikleşerek çözümlenemez bir hal almış ve sosyal, politik ve kültürel yozlaşmaları, bozulmaları da beraberinde getirmiştir. Bu dönemde yolsuzluk ve kayıt dışı ekonomi yaygınlaşmış, firmalar kısa vadeli yalnız kar amaçlı davranışlar benimseyerek sosyal sorumluluklarını dışlamışlar, ahlaki olmayan davranışlar hoş görülmüştür. Yaşanan ahlaki çöküş süreci sonucu Türkiye'de yolsuzluk ve yoksulluk hızla artmıştır. Gelir düzeyi sürekli olarak düşmüş, gelir dağılımında dengesizlik ve adaletsizlik artmış, eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerine erişimde fırsat eşitliği bozulmuş, suç oranları artmış ve sosyal dayanışma giderek bozulmuştur¹³¹.

Buğra Türkiye'deki yoksulluğun ana nedenlerini;

- Büyüme ve istihdam arasındaki ilişkinin kırılma ve kırılganlaşması,
- Enformel sektörün büyümesi,
- Risk durumunda alınan sosyal yardım mekanizmalarının eski etkinliğini yerine getirememesi,
- Küçük köylülüğün eski rolünü oynayamaması,

¹³⁰ Rıdvan Karluk, **Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim Yapısal ve Sosyal Değişim** (İstanbul, 1999), s.234-236.

¹³¹ Necmiye Cömertler, "Kadının Penceresinden Yoksulluk", **V.Aile Şurası Aile ve Yoksulluk Bildirileri** (Ankara, 2004), s.64.

- Güneydoğu Anadolu'da yaşanan rahatsızlıkların sonucunda yapısı değişen kırdan kente göç olarak sıralamıştır¹³².

Bu aşamada Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE)'nin 1994 yılında yapmış olduğu çalışmanın sonuçları çarpıcıdır. Buna göre, en üstteki %1'lik grup (süper zengin grup), ayda hanesine giren gelir, Türkiye'nin %45'nin hanesine giren gelire denk gelmektedir. Bu grubun cari fiyatlarla ayda 7.5 milyar TL'ye yakın geliri ile bile en yakınındaki gruba %354'lik fark yaratabilmektedir. Aylık 2.100 milyar TL ile 1milyar TL arasında gelire sahip olan yüksek gelir grubun toplam nüfustaki payları %5'i bulmaktadır. Üst-orta gelir grubu olarak nitelendirilen ve ayda en fazla 999 milyon TL, en az 501 milyon TL gelire sahip bu tür ailelerin toplam nüfustaki payı %16'dır. Alt-orta gelir grubu ise ayda en fazla 500 milyon TL, en az 201 milyon TL ile nüfusun %48'ne ulaşmaktadır. Nüfusun yarısına tekabül eden bu grubun, ülke gelirinden aldığı pay %32'dir. Ayda 200 milyon TL ve altı bir gelire geçinmeye çalışanlar düşük gelir grubunu oluşturmaktadır. Bu grubun gelirden aldığı toplam pay %9,2; toplam nüfus içerisindeki oranı ise %30'dur¹³³.

Bölüşümde asıl büyük dengesizlik 2001 Şubat krizi sonrası yaşanmıştır. 22 Şubat devalüasyonu ile ilk elde %40, takip eden haftalarda bir %40 daha değer kaybeden TL, bütün ekonomik dengeleri altüst ederken dar gelirli kesimlerin reel gelirlerini de bozmuştur. Devalüasyonla birlikte aylık ortalama enflasyon artışları %10'u bulunca, ücret ve maaşların reel gelirleri büyük aşınma yaşamıştır. Kriz, emek gelirlerini vurarak yoksullaşma sürecine yeni bir ivme katmış, birikimlerini döviz olarak tutanlar bir gecede olağanüstü kazançlar elde etmişlerdir. Ayrıca krizle birlikte yaşanan yoğun personel çıkarma, işsizliğin artışına neden olmuştur¹³⁴.

İstanbul, Ankara, İzmir gibi metropol kentlere uzun bir süre önce başlayan ve de hala devam eden göçler, bu kentlerde nüfus yoğunluğunu artırmıştır. Kentlerdeki aşırı nüfus yoğunluğu, istihdam sorunları, sağlıksız kentleşme, varolan sınırlı kaynakların

¹³² http://www.tesev.org.tr/etkinlik/dem_yon_yoksulluk_uluslararası_15-16nisan2005rapor.doc Yerel Yönetişim Yoluyla Yoksulluğun Giderilmesi Bölgesel Konferansı, (Nisan, 2005), İstanbul (02.07.2006).

¹³³ Mustafa Sönmez, **Gelir Uçurumu Türkiye'de Gelirin Adaletsiz Bölüşümü** (İstanbul, 2001), s.16-17.

¹³⁴ Aynı, s.24

dağılımında sıkıntılar bu süreçle toplumsal hayatın sorunları arasına girmiştir. Sosyo-ekonomik politika önlemlerinin yetersizliğine bağlı olarak da yoksul bireylerin sayısında artış gözlenmiştir. Bu yetersizlik gelir dağılımındaki dengeleri daha da bozarak yoksulluğun bir kısır döngü haline gelmesine neden olmuştur¹³⁵.

DİE'nin 2004 çalışmalarına göre, 1 kişilik hane halkı için aylık gıda yoksulluk sınırı 73 milyon TL'dir (Aralık 2003 fiyatlarıyla). Aylık gıda ve gıda dışı yoksulluk sınırı ise 171 milyon TL'dir. 4 kişilik hane için aylık gıda yoksulluk sınırı 167 milyon TL iken, gıda ve gıda dışı yoksulluk sınırı ise 387 milyon TL'dir. Aylık yoksulluk sınırının altında yaşayan insan sayısı kentte 376.000 kişi, kırdada ise 550.000 kişidir. Gıda ve gıda dışı yoksulluk sınır altında kentte yaşayan insan sayısı 9.011.000 kişi iken, kırdada yaşayan insan sayısı ise 9.429.000'dur¹³⁶.

Devlet birçok kuruluşu aracılığı ile yılda 1,5 milyar dolar harcayarak 18 milyon kişiye değişik alanlarda yardım götürmektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun 931 vakfı yanında, Sağlık Bakanlığı, Emekli Sandığı, Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu ve diğer kuruluşları ile toplumda giderek yaygınlaşan yoksulluğu tahammül edilebilir bir seviyede tutma gayreti içindedirler¹³⁷.

Ekonomik sorunlara yönelik olarak politika belirlenmesi açısından, başta Anayasamız olmak üzere diğer birçok yasa hükümleri bulunmaktadır.

1982 Anayasasının, 60. maddesi sosyal güvenliği herkese bir hak olarak belirlemekte ve devletin bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri almasını ve teşkilatı kurmasını düzenlemektedir. Takip eden 61. madde, dul, yetim, malul, gazi, harp ve vazife

¹³⁵ Salih Altuntaş; "Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele", **V.Aile Şurası Aile ve Yoksulluk Bildirileri** (Ankara, 2004), s.167.

¹³⁶ Oya Beklan Çetin, Fatime Güneş, Fuat Güllüoğınar, **Eskişehir'de Belediyeden Yardım Alan Ailelerin Yoksulluk Durumu ve Yoksullukla Başa Çıkma Stratejilerinde Kadınların Rolü** Anadolu Üniversitesi Proje No:030813, (Eskişehir, 2005), s.3.

¹³⁷ <http://www.denizfeneri.org.tr>. Yoksulluk Sempozyumu Sonuç Bildirgesi 31 Mayıs- 1 Haziran 2003 İstanbul (14.05.2005).

şehitlerinin ailelerini, sakat ve yaşlıların korunmasını ve toplum hayatına uyumlarını sağlamayı devlete görev olarak yüklemektedir.

Türk Medeni Kanunu (1926), nafaka başlığı altında konuyu ele alır ve herkesi, yardım etmezse “zarurete düşecek usul ve furuuna ve kardeşlerine” yardım etmekle yükümlüdür. Kardeşlerin yardımı varlıklı olmaları koşuluna bağlıdır (md.315, 316). Ayrıca boşanma halinde yoksulluğa düşecek eşe bir yıl boyunca yoksulluk nafakası ödenmesi hükmü kanunda yer almaktadır. 1941 yılında çıkarılan 4109 sayılı Asker Ailelerine Yardım Kanunu, askerlik hizmetinde bulunanların, aileyi geçindiriyor olmaları koşuluyla, ailelerine ayni ve nakdi yardımın belediyelerce ve köy ihtiyar meclislerince asgari ücret dahilinde verilmesini öngörmektedir.

Türkiye için ilk sosyal yardım kanunu sayılabilecek olan ve yalnızca çalışamayacak durumda olan yaşlı, malul ve sakatları kapsamına alan 2022 Sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun”, kendisine bakacak kimsesi olmayan, sosyal güvenlik kuruluşlarından aylık almayan, nafaka bağlanmamış veya bağlanması mümkün olmayan, herhangi bir sürekli geliri olmayan, muhtaçlığı il veya ilçe idare heyetlerinden alacakları belge ile kanıtlayan yaşlı, malul ve sakatlara gösterge rakamının her yıl bütçe kanunu ile belirlenen bir katsayı ile çarpımı ile bulunacak miktarda aylık bağlanmasını öngörmektedir.

2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu, yoksulluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan kişilere kaynakların elverdiği ölçüde parasal ve ayni sosyal yardımlar sağlanması hükmünü getirmiştir. Aynı Kanuna dayalı olarak çıkarılan Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliği (1986), korunmaya muhtaç çocukların ailelerine, tabi afetler nedeniyle ailesini geçindiremeyecek duruma düşünlere, ekonomik yardım yapılmasını öngörmektedir. Kurum bu amaçla yoksul kişi ve aileleri bulmak, ihtiyaç durumlarını belirlemek, uygun gerekli yardımı sağlamakla görevli kılınmıştır. Kurumun sosyal yardım hizmetleri, çocuk yuvaları, yetiştirme yurtları ve huzurevlerinde verdiği hizmetlerdir.

1986 tarihli 3294 sayılı Sosyal Dayanışma ve Teşvik Kanununun amaç bölümünde fakir ve muhtaç durumunda olan vatandaşlara yardım etmek ve sosyal adaleti pekiştirici önlemler olarak gelir dağılımını bir ölçüde adil hale getirmekten bahsetmektedir. Yoksul olan ve sosyal yardım kuruluşlarından aylık almayanlar, küçük bir yardım ve eğitim imkanı sağlanarak topluma yararlı duruma getirilebilecek kişileri ve koşulları varsa 2022 sayılı Kanuna göre aylık alanları da kapsamına almıştır. Kanuna göre oluşturulan fonda toplanacak kaynakların ihtiyaç sahiplerine her il ve ilçede kurulan sosyal dayanışma ve yardımlaşma vakıfları aracılığıyla yapılacak incelemeler sonucu dağıtılması öngörülmektedir. Yasa çerçevesinde öğrenci bursları, evli öğrencilere yardım, yurt inşası ve işletimi, yiyecek, giyecek, yakacak yardımı, evlenme, sünnet, def'in yardımları gibi aynı, nakdi ve hizmet yardımları söz konusudur. Vakıfların özellikle muhtaç durumda olan hastaların tedavisinde önemli katkısı bulunmaktadır¹³⁸.

Ülkenin ekonomik gelişme planlaması için 1963 yılından bu yana hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarında da sosyal güvenlik, kalkınmanın adil olarak gerçekleşmesi, özel grupların belirlenmesi ve korunması gibi temel ilkeler yer almaktadır. 2001-2005 sekizinci beş yıllık kalkınma planında "Gelir dağılımının iyileştirilmesi ve yoksullukla mücadele" başlıklı maddede; mevcut durumdan söz edilmekte, ülke genelinde yaşanan bu olumsuz gelişmenin sebebi olarak kentsel yerlerde meydana gelen bozulmalar gösterilmektedir. Bunun yanı sıra, kent ve kırsal kesimde kişi başına düşen gelir farklılıkları artmıştır. Bütçe içerisinde özellikle iç borç faiz ödemelerinin payının giderek büyük boyutlara ulaşması devletin genelde sosyal refahı, özelde ise gelir dağılımını düzeltici ve yoksulluğu azaltıcı politikalar uygulama imkanlarını daraltmıştır. Planda sosyal güvenlik ve sosyal yardım sisteminin yoksulları korumakta yetersiz kaldığı vurgulanmıştır.

Dumanlı'nın (1996) Türkiye'de yaptığı bir çalışmada, günlük kalori ihtiyacını 2450 kalori olarak saptamış, hesaplamada Türkiye'nin cinsiyet, yaş gibi durumlarını göze

¹³⁸ Nesrin Koşar, **Sosyal Hizmetlerde Sosyal Yardım Alanı Yoksulluk ve Sosyal Hizmet** (Ankara, 2000), s.70,71.

almıştır. Bu rakam aynı zamanda Türkiye’de asgari ücret hesaplamasında kullanılan ve yetişkin bir kol işçisi için günlük alınması gereken kalori miktarı olan 3500 kalorilik miktarın tam olarak %70’ine denk gelmektedir¹³⁹.

Başka bir çalışmada AC Nielsen Zet adli araştırma kuruluşunun 2000 yılında yürüttüğü tüketim harcama araştırmasıdır. Bu çalışmada Türkiye’de gelir dağılımının dengesizliği ve yoksulluğun boyutları hakkında fikir vermektedir. Nüfusun altı gruba bölüdüğü çalışmada en düşük gelirli %17,8’lik nüfus grubunun (yaklaşık 11 milyon kişi) aylık hane halkı harcaması ortalama 266 \$ kadardır. %36,6’lık en kötü ikinci grubun (yaklaşık 22 milyon kişi) aylık hane halkı harcaması da ortalama 412 \$dır¹⁴⁰.

UNDP Türkiye Temsilcisi Jakob Simenson, Türkiye’de nüfusun %42’sinin günlük gelirinin 4 \$’ın (yaklaşık 5,5YTL) altında olduğuna dikkat çekerek, uzun dönemli olan, geleneksel aile ve arkadaş bağları sayesinde kolaylıkla ortadan kaldırılması mümkün olmayan “yeni yoksulluk”ta artış olduğunu ifade etmiştir. UNDP, her ne kadar kişi başı gelirin yükseldiğini belirtse de BM’in Türkiye için yoksulluk ve demokrasi uyarılarının devam edeceğini işaret etmektedir¹⁴¹.

DPT’nin 2003 yılı Hanehalkı Bütçe Anketi sonuçlarına göre Türkiye’de fertlerin % 1,29’u sadece gıda harcamalarını içeren açlık sınırının; % 28,12’si ise gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Kırsal yerleşim yerlerinde yaşayanların yoksulluk riski kentsel yerlerde yaşayanların yoksulluk riskinden fazladır. Hanehalkı büyüklüğü arttıkça yoksulluk riski de artmaktadır. Eğitim durumu yükseldikçe yoksul olma riski azalmaktadır 2003 yılında Türkiye’de yaklaşık olarak 894 bin kişi açlık sınırının; 19,4 milyon kişi ise yoksulluk sınırının altındadır. 4 kişilik hanenin aylık açlık sınırı 168 milyon TL, aylık yoksulluk sınırı ise 417 milyon TL’dir. Açlık sınırının altında yaşayan fert oranı 2002 yılında %1,35 iken 2003 yılında %1,2’ye düşmüş; buna karşılık yoksul fert oranı %26,96’ dan %28,12’ye yükselmiştir.

¹³⁹ Recep Dumanlı, **Yoksulluk ve Türkiye’deki Boyutları**, DPT-Uzmanlık Tezleri (Ankara, 1996), s.67.

¹⁴⁰ <http://www.shp.org.tr/iames/yayinlar/yoksulluk/2003.032004pdf> (09.08.2005).

¹⁴¹ Radikal, 9 Eylül 2005.

Türkiye'deki yoksulluk durumunu makroekonomik bir bakış içinde değerlendiren Buğra, yoksulluğu sosyal bilimler alanında görece güncel bir kategori ve dünya ekonomisi içinde elle tutulur bir gerçeklik ve tehdit olarak tanımlamaktadır. Buğra, yaptığı analizde ilk olarak ekonomik büyüme ve istihdam arasındaki ilişki ile istihdam ve geçim arasındaki ilişkinin kırılanlaştığını belirterek, ekonomik büyümenin her zaman istihdam yaratmadığına dikkat çekmekte, küresel ekonomi bağlamında da enformel sektör ile kayıt dışı işgücüne doğru kaymalar olduğunu ve bunun engellenemez bir biçimde yoksulluğu yeniden ürettiğini ifade etmektedir.

Buğra, bu koşullarda istihdamın ancak sosyal yardım ve koruma gibi sosyal güvenlik mekanizmalarına ilştirilmesiyle anlamlı olacağını vurgulamaktadır. Yoksulluk artışını kayıt dışı işgücündeki artışla karşılaştıran Buğra, kadınların da işgücüne dahil olmaya zorunlu kaldığını ve bununla birlikte aile yapılarının değiştiğine işaret etmektedir¹⁴².

2002, 2003 ve 2004 yılları yoksulluk sınırı yöntemlerine göre yoksulluk oranlarının karşılaştırıldığı çalışmada, Türkiye'nin kentsel ve kırsal yoksulluğu ortaya çıkmaktadır.

2004 yılında Türkiye'de fertlerin yaklaşık %1.29'u yani 909 bin kişi sadece gıda harcamalarını içeren açlık sınırının, %26.6'sı yani 17.991 bin kişi ise gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Kişi başı günlük harcaması satın alma gücü paritesine göre 1 doların altında kalarak yaşamlarını sürdürenlerin oranı %0.02 yani yaklaşık 11 bin kişi olarak hesaplanmıştır.

2004 yılında, 4 kişilik hanenin aylık açlık sınırı 182 milyon TL, aylık yoksulluk sınırı ise 429 milyon TL'dir. 2003 yılında %1.29 olarak tahmin edilen aylık açlık sınırının altında yaşayan fert oranı 2004 yılında da aynı kalmıştır. Hane halkı türüne göre çekirdek ailede fertlerin yoksulluk oranı %23.25 olurken ataerkil veya geniş ailede %32.03, tek yetişkinli ailede ise %24.18 olmuştur.

¹⁴² http://www.tesev.org.tr/etkinlik/dem_yon_yoksulluk_uluslararasıopl_15-16nisan2005rapor.doc "Yerel Yönetişim Yoluyla Yoksulluğun Giderilmesi Bölgesel Konferansı (İstanbul, 2005).

Okur-yazar olmayanlarda yoksulluk oranı %45.11 olurken, ilköğretim mezunlarında bu oran %25.49, lise ve dengi meslek okulları mezunlarında %8.28, yüksekokul, fakülte ve üstü mezuniyete sahip fertlerde %1.33 olmuştur. 2004 yılında kadınlarda yoksulluk oranı %25.98, erkeklerde %25.20'dir¹⁴³.

TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi tarafından her ay düzenli olarak yapılan çalışmanın Nisan 2006 ayı sonuçlarına göre; dört kişilik bir ailenin dengeli ve sağlıklı beslenebilmesi için yapması gereken gıda harcaması tutarı bir önceki aya göre 7,54 YTL azalarak 561,76 YTL, temel ihtiyaçların karşılanması için yapılması gereken toplam harcama tutarı ise 24,56 YTL azalarak 1829,84 YTL olmuştur.

5. Dünyada Yoksulluğun Genel Görünüm

Küreselleşme süreci, neo-liberal ekonomik politikalarla, emeğin sosyal devlet döneminde sermaye karşısında ulaşmış olduğu hassas dengeyi bozmuş, sosyal devletin sağladığı görece iyileşme yerini görece yoksullaşmaya bırakmıştır¹⁴⁴. Refah devleti anlayışının yürürlük süresinin, tüm coğrafyaları bağlamamak kaydıyla, II. Dünya Savaşı sonrası ilk kapitalist sistemin bir birikim krizine girmesi ile sona erdiği düşünülen 70'lerin ortaları/sonları olduğu kabul edilmektedir.

Refah devletinin krizi, bir yandan kamunun işveren olma konumunun zayıflamasına ve dolayısıyla işsizliğin artmasına yol açarken; diğer yandan, sosyal harcamaların kısılmasından ötürü, dar gelirli kentlilerin yaşam koşullarının zorlaşmasına neden olmaktadır. Refah devleti krizinin diğer bir yönünü, yatırımcı olarak etkinliğinin azalması oluşturmaktadır. Refah devletinin yatırım alanından çekilmesiyle oluşan boşluk, küresel serbest piyasa koşullarına göre işlediği düşünülen yerel-yönetim-özel sektör işbirliği ile doldurulmuştur¹⁴⁵.

¹⁴³ http://www.tuik.gov.tr/PreTAblo-do?tb_id=238tb_adi (02.06.2006).

¹⁴⁴ Yeşim Edis Şahin "Küreselleşme Yoksullaşma ve İnsan Hakları", *Türkiye'de İnsan Hakları*, TODAİE, Ankara, (Haziran, 2000) Yayın No: 301. s.592.

¹⁴⁵ http://www.isguc.org/arc_view.php?ex=239 (09,08,2005) Doğan Bıçkı, "Ekonomi ve Toplum".

Yoksulluk göstergelerine baktığımızda, gelir dağılımındaki adaletsizlik gelişmiş ülkelerin lehine, gelişmekte olan ülkelerin aleyhine giderek artmaktadır. 2001 yılı verilerine göre 1998'de en yoksul ülke sayısı yirmi altı iken 2001 yılında kırka çıkmıştır. 2000 yılı itibarı ile gelişmiş zengin ülkelerle yoksul ülkeler arasındaki gelir düzeyi farkı elli katına kadar çıkmıştır. Bir başka göstergeye göre ise, 1998 yılında zengin ülkelerde yaşayanların kişi başına günlük gelirleri 70\$ iken, dünya nüfusunun 2.8 milyarını oluşturan yoksul ülkelerde bu oran günlük 2\$'dır. Yine dünya nüfusunun 1.2 milyarını oluşturan en yoksul ülkelerde yaşayan insanlar ise sadece 1\$'ın altında bir gelir ile yaşamlarını açlık sınırının altında devam ettirmektedirler. Bugün dünyada yaklaşık 800 milyon insan açlıkla boğuşmaktadır. Mozambik, Etiyopya, Somali ve Kenya gibi ülkelerde yoksulluk iyice kemikleşmiş, âdeta kronik hâle gelmiştir¹⁴⁶.

UNDP'nin 1998 yılı verilerine göre yaptığı araştırmanın sonuçlarına göre 174 ülke arasında insani gelişmişlik yönünden en ileri ülkelerin başında Kanada, Norveç ve ABD gelmektedir. Örneğin Kanada'da ortalama yaşam beklentisi 79 yıl, okuma-yazma oranı %99, okullaşma oranı %100'dür. İnsani gelişme indeksi sıralamasında en altta yer alan ülke ise Sierre Leone'dır. Bu ülkede ortalama yaşam beklentisi yaklaşık Kanada'daki ortalama yaşam beklentisinin yarısı kadardır Sierre Leone'de okuma yazma bilenlerin oranı %31, okullaşma oranı ise %24'tür.

Aynı verilere göre Türkiye, 174 ülke arasında insani gelişmişlik endeks sıralamasında 85. sırada yer almaktadır. Ülkemizde ortalama yaşam beklentisi 69,3 yıl, okuma yazma oranı %84, okullaşma oranı %61 olarak tahmin edilmiştir. Ülkemizde tahmin edilen kişi başına milli gelir ise 6,442 \$'dır¹⁴⁷.

Yoksulluğu demografik yönünden ele aldığımızda yoksulluğun belli nüfus kategorilerinde ve coğrafi kesimlerde yoğunlaştığı söylenebilir. Sadece anne veya babanın olduğu

¹⁴⁶ Abay, **a.g.e.**, s.13.

¹⁴⁷ http://www.canaktan.org/yeni-trendler/global_sorunlar/yoksulluk.htm. (12.05.2005) Can Aktan, "Global Yoksulluk Sorunu".

parçalanmış ailelerde -özellikle annenin aile reisi olma durumunda, çocuğa bakma yükümlülüğü iş bulma ve işi sürdürmenin önünde bir engel teşkil etmektedir. Bu grupta yoksulluk şiddetli yaşanabilir. Çocuklar dünyadaki yoksullar arasında oranca ilk sırayı almaktadır. Yoksulların beşte ikisinin çocuk olduğu belirlenmiştir. Alt sosyo-ekonomik tabakada çocuk sayısının fazlalığı düşünüldüğünde bu sonuç doğal karşılanmalıdır¹⁴⁸. Hindistan, Pakistan, Bangladeş, Etiyopya, Nepal, Endonezya, Vietnam, G. Afrika gibi birçok az gelişmiş ülkede beş yaş altındaki çocukların yaklaşık %50'si yeterli beslenememektedir. Yüksek gelirlili ülkelerde 100 çocuktan 1 tanesinden daha azı beş yaşına gelmeden ölmektedir; en yoksul ülkelerde ise bu rakam beş kat daha yüksektir¹⁴⁹.

Yaşlılar, özellikle sosyal güvenlik sisteminin yaygın ve kapsamlı olmadığı toplumlarda, çalışamayacak yaşa geldiklerinde para kazanma imkanları yok olduğundan yoksulluğa düşmektedirler. Sosyal güvenliğe hak sahibi olanlar da gelirleri emeklilikle birlikte azaldığı için yoksullaşmaktadır¹⁵⁰.

Yoksulluğun ortaya konulan bu profili, yoksulluğa karşı oluşturulan veya oluşturulacak olan sosyal politikaların mihenk taşı olmaktadır. Bir diğer deyişle, sosyal yardım hizmetleri, yoksulluğun tam bir simetriğidir; yoksulluğun şiddetli olduğu kesimlerden başlayarak insani yoksulluk sınırına doğru bir açılım göstermektedir. Dolayısıyla, yoksulluk profili, sosyal yardım hizmetleri için bir yol haritasıdır¹⁵¹.

Yoksulluğun yoğun olduğu az gelişmiş ülkelerin çoğunda gelir dağılımının da dengesiz olduğu görülmektedir¹⁵². Dünya Bankasına göre, bu ülkelerde genellikle otoriter siyasal yönetimlerin bulunması, kesimlerin istemlerini dile getirip savaşında bulunmalarına olanak vermemektedir. Ancak, demokratik yönetimlere sahip az gelişmiş ülkelerde de yoksulluğun giderilemediği gözlenmektedir. Bu bakımdan demokrasinin tek başına

¹⁴⁸ Koşar, **a.g.e.**, s.30.

¹⁴⁹ Sapancalı, **a.g.e.**, s.35.

¹⁵⁰ Koşar, **a.g.e.**, s.31.

¹⁵¹ Rıza Türkcan, **Yerel Yönetimlerde Sosyal Yardım Hizmetleri** (Ankara, 2003), s.50.

¹⁵² 1999'da 30,2 trilyon dolarlık gelir yaratılırken "yüksek gelirlili" diye adlandırılan ve dünya nüfusunun %15'nin yaşadığı 24 ülke, toplam gelirden %78 pay alırken; dünya nüfusunun %45'nin (2,4 milyar) yaşadığı düşük gelirlili ülkeler ise dünya hasılasının ancak 30'da 1'ini yaratabilmişlerdir.

yoksulluğu önlemede yeterli olmadığını söylemek mümkündür. Çünkü böyle ülkelerde örgütlenme anlayışının yaygınlık kazanamaması, sivil toplum kavramının zayıflığı, politikanın toplumsal kesimlerden çok etnik dinsel gruplara dayalı olarak yapılması yoksulluğu yenme konusunda başarısızlıklar getirebilmektedir. Bahsi geçen bu saptama Türkiye'nin demokrasi deneyimi açısından da önem taşımaktadır¹⁵³.

Örneklemeye çalıştığımız bu eşitsizlikler sadece Batı dışı toplumlara özgü değildir. Küreselleşmenin merkezi konumundaki ülkelerde de sınıflar arası uçurumlar sürekli büyümekte, deyim yerindeyse küreselleşme azınlıkta bulunan bir kesime yaramaktadır. Günümüzde küreselleşmenin merkezi olan Amerika'ya baktığımızda nüfusun % 17'si yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. En yüksek gelire sahip 2.7 milyon kişinin geliri, en düşük 100 milyon kişinin gelirine eşittir. 8 milyon Amerikalı evsiz, sokaklarda yaşamaktadır. Son yirmi yılda en yoksul Amerikalının toplam gelirleri % 21 azalırken, en zenginlerin geliri ise % 22 artmıştır. Bugün Amerika'da açlık tehdidiyle yüz yüze olan insan sayısı 30 milyon civarındadır¹⁵⁴.

Mart 1996'da yapılan UNDP Toplumsal Kalkınma Zirvesi'nde yoksulluk ile mücadele için ülkelerin verdikleri taahhütleri yerine getirmelerine destek için tasarlanmış, göreceli olarak küçük ancak hedefleri kesin biçimde saptanmış, yeni bir "Yoksulluk Stratejisi İnisyatifi" programı başlatmıştır. Bu bağlamda Hollanda, Danimarka ve UNDP tarafından, kalkınmakta olan ülkelere yoksulluğun ve eşitsizliğin yapısal nedenlerini gidermeye yönelik ulusal planlar geliştirmeleri veya güçlendirmeleri çabalarına destek sağlanması için başlangıç olarak 17 milyon \$ bağışlanmıştır.

Verimli ve duyarlı bir kamu sektörünün bulunduğu, çoğulcu, kadın-erkek eşitliği ve insan haklarına saygılı, toplumsal katılım ve yerel yönetimlerin güçlü olduğu, adil ve

¹⁵³ <http://www.shp.org.tr/iamges/yayinlar/yoksulluk/2003.032004pdf> (09.08.2005) Sosyal Demokrat Halk Partisi, "Yoksulluğu Yenmek için Acil Plan"

¹⁵⁴ Kızılcılık, **a.g.e.**, s.232-236.

işler bir yargı sistemi ile şeffaf, sorumlu bir bütçe kaynak yönetiminin işlediği ortamlar” sürdürülebilir insani gelişme”nin oluşturulmasına olanak tanıyan ortamlardır¹⁵⁵.

Çalışma içerisinde sürekli üzerinde değindiğimiz gibi yoksulluk küresel bir sorundur. Pek çok toplumda farklı görünümlere sahip olmakla birlikte benzer özelliklere sahiptir. Bu özellikleri şu şekilde sıralayabiliriz.

5.1. Fiziksel Varlık/Kapasite

Yoksul insan için en önemli kaynak, kendi işgücüdür. Kişilerin yoksul olmaları, fiziksel olarak zayıf ve aç olmaları durumunda en değerli kaynak olan işgüçleri / fiziksel varlıkları zarar görebilir veya ortadan kalkabilir. Fiziksel varlıklarının, en değerli kaynak olarak varlığını sürdürebilmesi ve sağlıklarını koruyabilmeleri için gerekli hizmetlerin sunulması ve sağlıklı bir çevrede yer almaları gereklidir. Gerçek geliri düşük olan yoksul kişi/hane hakkında kadınlar ve çocuklar dahil olmak üzere her bireyin işgücüne gereksinim duyulmaktadır.

5.2. Eğitim

Gerekli olan maddi koşullara sahip olmayan bir çok aile çocuklarını okula gönderememekte veya okula devam etmeleri için güçlüklerle karşılaşmaktadır. Bu nedenle yoksul hane halklarının genellikle eğitimsiz veya eğitim düzeylerinin düşük olmasından dolayı niteliksiz işgücü olarak değerlendirilmelerine yol açmaktadır. Bu durum ise yoksulluklarını pekiştirmekte ve süregelen hale getirmektedir.

¹⁵⁵ Paul Van-Hanswijck De Jonge, **Yoksulluğu Önleme Stratejileri, Sivil Toplum Diyalogu** (Diyarbakır, 1997), s.15.

5.3. Örgütlenme - Örgütsel Yetenek

Kişi veya gruplarının seslerini duyurabilmeleri, bir baskı grubu oluşturmaları, kendi çıkarlarını koruyabilmeleri organize olmuş birliklerin içinde yer almaktan geçer. Gerekli ekonomik düzeyi yakalayan zenginler kendi çıkarlarını koruyacak bu tür birliklere sahip iken, yoksulların bu tür olanakları bulunmamaktadır. Bu durumun tersine döndürülebilmesi için güçlü aile/akrabalık bağları yeterli olmamakta, üyeliğe dayalı örgütlenmeler zorunlu olup, yoksulların kaynaklara erişimini kolaylaştıracaktır.

5.4. Doğum ve Ölüm Oranları

Hemen hemen bütün toplumlarda varsıl kesime bakıldığında doğum ve ölüm oranının düşük olduğu görülür. Yoksul kesimde ise gerekli bilinç düzeyi olmadığı için doğum oranının yüksek olduğu, bunun ise yoksulluğu pekiştiren bir durum olduğu bilinmektedir. Bunun yanında yeterli ve sağlıklı beslenme olanaklarının olmaması, yaşadıkları fiziksel çevrenin hijyenik olmayan koşullar içermesi nedeniyle ölüm oranları yüksektir.

6. İnsan Hakları Belgelerinde Yoksulluk

İnsanların gelişmişliği, medeniyetler kurması, düşünmesi, üretmesi, hissetmesi, kültür yaratması gibi doğal yapısından kaynaklanan nitelikler diğer canlılardan onu ayırmaktadır. İnsan hak ve özgürlüklerinin doğması bu niteliklerin zorlayıcı bir etkisi olarak karşımıza çıkmaktadır.

İnsan haklarının evrimi, ekonomik, toplumsal ve siyasal koşullara ve savaşımara bağlı olarak, çoğu zaman biçimsel anlamda da olsa süreklilik göstermiş, uluslararası hukuk kuralları olarak tanınmıştır. Toplumsal savaşımın sonucu gelinen bu aşama, insan

haklarının evriminin tamamlandığı anlamına gelmemektedir. İnsanlığın uygarlık sürecine geçtiği günlerde başlayan hak ve özgürlükler savaşımı günümüzde de, bir yandan sınırlı da olsa kazanılan hakların yaşama geçirilmesi, diğer yandan hak ve özgürlüklerin sınırlarının gelişmesi istem ve çabalarıyla sürmektedir. İnsan haklarının biçimsel evrimi ve yaşama geçirilmesi, ekonomik ve toplumsal yapıdaki köklü değişimler açısından çözümlendiğinde; Fransız Devrimi ve burjuvazinin egemenliği, sosyal devlet ve Fordist birikim rejimi, küreselleşme ve Post-fordist birikim rejimi olarak üç önemli ekonomik, toplumsal ve siyasal dönüşüm göze çarpmaktadır¹⁵⁶.

1215'te insan hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmesini önlemek için Magna Carta ile başlayan mücadele, çeşitli bildirilerden sonra, 1776 Amerikan Virginia Haklar Bildirgesi, 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Haklar Bildirgesi, 1948 İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve çeşitli uluslar arası antlaşmalarla hukuksal boyutta doruk noktasına ulaşmıştır¹⁵⁷. Birleşmiş Milletler, "İnsan Hakları Sorular ve Yanıtlar" adlı yayının 1987 baskısında insan haklarını genel olarak, doğanın temelinde yer alan ve onlar olmaksızın insanca yaşayamayacağımız haklar tanımlamaktadır. Devam eden maddelerde ise insan haklarının evrenselliği ve ayırım yapılmaksızın bütün insanlar için geçerli olduğu ifade edilmektedir. Politik sistemlerden ve koşullardan bağımsız olarak bireysel haklara her zaman saygı gösterilmesi bir diğer hak olarak yer almaktadır. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 2-21 maddelerinde "negatif haklar" olarak nitelenen medeni ve siyasi haklar yer almaktadır. 22. ve 27. maddelerde yer alan pozitif haklarla amaçlanan ise; sosyal adaletin sağlanması, yoksulluğun giderilmesi ve yaşamın sosyal, ekonomik ve kültürel alanlarına katılımın sağlanmasıdır. Bildirgenin 28. maddesinde "kollektif" hakları içermekte ve buna göre; herkesin bu bildirmede ileri sunulan hak ve özgürlüklerin tam olarak gerçekleşeceği bir toplumsal ve uluslar arası düzene hakkı vardır" ibaresi göze çarpmaktadır¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Yeşim Edis Şahin, "Küreselleşme Yoksullaşma ve İnsan Hakları", Türkiye'de İnsan Hakları Konferansı, (7-9 Aralık 1998), s.589.

¹⁵⁷ A.Mehmet Kocaoğlu, "Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Haklardaki Dengesizlik: En Büyük İnsan Hakları İhlalidir", Türkiye'de İnsan Hakları Konferansı. (7-9 Aralık 1998), s.358.

¹⁵⁸ BM İnsan Hakları Merkezi, **İnsan Hakları ve Sosyal Hizmet**, Sosyal Hizmet Uzman Derneği Genel Merkezi (Ankara, 2004), s.15-16.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Amaçları Hakkında Bildirge'nin (1944) başlangıç bölümünde; dünyada geçerli ve devamlı bir barışın, ancak sosyal adalet esası üzerine kurulabileceği aksi durumda; birçok kişiler için adaletsizliği, sefaleti ve yoksulluğu getireceği bunun da dünya barışını ve uyumunu tehlikeye sokacağı işaret edilmektedir. Konferans her nerede olursa olsun, fakirlik, bütün insanların refahın için tehlike oluşturduğu prensibi üzerinde durmaktadır¹⁵⁹.

BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 25. maddesinde konuya şu şekilde yaklaşmaktadır: “Herkes, beslenme, giyim, konut, tıbbi bakım ve gerekli sosyal hizmetler dahil, kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahını temin için elverişli yaşama standartları hakkına ve işsizlik, hastalık, maluliyet/sakatlık, dulluk, yaşlılık hallerinde ya da geçim olanaklarında kendi denetimi dışındaki koşullardan doğan diğer yoksunluk durumlarında, (sosyal) güvenlik hakkı vardır.”

UNDP sürdürülebilir insani kalkınma çerçevesinde yoksulluğu ortadan kaldırma yolunda ülke stratejileri için bir politika öncelikleri oluşturmuştur. Buna göre politika öncelikleri şunlar olmalıdır:

- İnsan odaklı gelişmeye imkan sağlayacak bir çevre yaratmak,
- Herkesi kendine yeterli kılmak,
- Geniş tabanlı ve eşitlik sağlayıcı büyümeyi teşvik etmek,
- Temel hizmetler ve sosyal hizmetlere erişebilme yollarını açmak,
- Aileler için yiyecek güvenliği sağlamak,
- İş ve yaşamı sürdürme imkanlarını artırma,
- Kredi ve üretim imkanlarında eşitlik sağlamak,
- Güçsüz gruplar için sosyal korumaları genişletmek,
- Cinsiyet açısından eşitliği ve kadınların topluma katılımını artırmak,
- Doğal kaynakları koruma, bakım ve yeniden canlandırılmalarını sağlama,

¹⁵⁹ Meral Atılğan, “Yoksulluk, İnsan Hakları ve Yoksullukla Mücadelede “İyi Yönetim”in Rolü”, **Türk İdare Dergisi**, (Mart 2004), S:442, Y:76, s.133.

Yukarıda belirlenen politika önceliklerine göre eylemler şöyle sıralanmıştır:

- Ulusal yoksulluk haritası ve değerlendirmeleri, özellikle cinsiyete göre dağılımı belirlemek,
- Yoksulluğu yok etmek için ulusal amaç ve hedefleri belirlemek,
- Kapasite değerlendirmesi ve artımını sağlamak,
- Ulusal politika ve bütçeleri gözden geçirmek,
- Sosyal kalkınma amaçlarını tüm plan içine katmak,
- Sosyal gelişme için kaynakları seferber etmek,
- Yardımı koordine etmektir¹⁶⁰.

Devletlerin uluslar arası düzeyde belirlenen bu hedefleri kendilerine politika olarak belirlemeleri ve acil eylem programları geliştirmeleri gerekmektedir. Yoksullukla mücadele konusunda ülke çapında başlatılacak bir seferberlikte elindeki tüm araçları kullanmalı, konuya yönelik hizmet veren kuruluş ve örgütleri desteklemelidir.

¹⁶⁰ Koşar, **a.g.e.**,s.64-65.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN YOKSULLUKLA MÜCADELEDE UYGULADIĞI SOSYAL YARDIM VE SOSYAL HİZMET PROGRAMLARI

1. Yoksulluk Sorununun Sosyal Politika İçerisindeki Yeri ve Yoksullukla Mücadelede Sosyal Politikanın Önemi

Günümüzde yoksulluk, sadece az gelişmiş ülkelerin sorunu olarak düşünülmemelidir. Bugün gelişmiş ülkeler de dahi, yoksul bireylerin varlığından söz etmek mümkündür. Ancak, bu ülkelerde sosyal devlet anlayışı kurumsallaştığından ve sosyal politika araçlarının da etkin bir şekilde uygulandığından, yoksul ailelerin en azından daha da yoksullaşmasının önüne geçilmekte, kendilerine ve bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerine, sosyal yönden kabul edilebilir asgari seviyede bir hayat standardını yakalama fırsatı verilmektedir¹⁶¹.

Sosyal devlet, fertlerin sosyal durumlarıyla ilgilenen, onlara asgari bir hayat düzeyi sağlamayı, sosyal adalet ve sosyal güvenliği gerçekleştirmeyi ödev bilen devlettir. Sosyal devlet ilkesini gerçekleştirebilecek iki önemli sistemi şöyle özetlenebilir:

- Ulusal gelirin toplum bireyleri arasında adaletli bir biçimde dağılmasını sağlayacak mali, iktisadi önlemleri almak,

¹⁶¹ http://www.sosyalsiyaset.com/documents/yoksul_ailelere_yonelik.htm (04.06.2005) Ali Seyyar, "Yoksul Ailelere Dönük Sosyal Politikalar".

- Vatandaşlara, insan onuruna yaraşır, asgari bir yaşam düzeyi sağlayabilmek için gerekli sosyal yardım önlemlerini almak ve geliştirmek¹⁶².

Sosyal devlet anlayışını benimseyen ülkeler sosyal politikalarını geliştirme ve uygulama konusunda daha fazla çaba harcamalıdır. Günümüzde ülkeler yalnız ulusal gelirleri veya kişi başına düşen gelirleri açısından değil Birleşmiş Milletlerin hazırladığı endekse göre de sıralanmaktadır. Devletin vatandaşlarına asgari bir yaşam düzeyini sağlaması için epeyce bir kaynak ayırması gerekmektedir. Bu nedenle; devletin sosyal niteliğini belirleyen gösterge, her şeyden önce, kamu harcamaları ve bu harcamalar içinde yer alan sosyal harcamaların boyutu olmaktadır. Devletin sosyal boyutunu ise, onun vergi, maliye ve ekonomi politikalarından ayrı düşünmek mümkün değildir. Sosyal göstergeler veya sosyal sorunlar karşısında, yalnızca ekonomik gelişme düzeyini ve ekonomik göstergeleri değil, toplumun siyasal ve sosyal yapılaşmasını da hesaba katmak gerekmektedir, çünkü devletin böyle bir sorumluluk ve nitelik kazanması toplumsal yapı, onun gelişmişlik ve bilinç düzeyinden ayrı düşünülemez¹⁶³.

Devlet, toplumu oluşturan kesimler arasında ekonomik ve sosyal bir denge kurma çabası içerisindedir. Bu geleneksel yaklaşım içinde, piyasa ekonomisine sahip devlet; özel mülkiyet, veraset, serbest girişim, rekabet, serbest fiyat ve farklı gelir dağılımı gibi temel kurumları korumakta, ancak ekonomik ve sosyal denge arayışı içinde müdahaleci niteliğinden de vazgeçmemektedir¹⁶⁴. İnsanlık tarihinde toplum içerisinde adaletsizlik, sosyal eşitsizlik hep varolan hoşnutsuzluklardır. Devletin bu eşitsizlikleri gidermede bazı politikalar yürütmesi ise kaçınılmaz olmuştur. İşte sosyal politika da bu anlayış içerisinde yer alan önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sosyal politikayı açıklamaya yönelik tanımlar incelendiğinde, çeşitli tanımlarla karşılaşmak mümkün olabilmektedir. Nitekim, kimi tanımlarda sosyal politika, devletin

¹⁶² Turgut Akıntürk **Temel Hukuk** (Eskişehir, 1998), s.25.

¹⁶³ Meryem Koray, **Sosyal Politika** (Bursa, 2000), s.58-59.

¹⁶⁴ Hakan Kadioğlu, **Çağdaş Yerel Yönetimlerde Sosyal Politikalar** (Bursa, 1995), s.13.

sosyal şart ve imkanlarına müdahale biçimi olarak tanımlanırken, kiminde sadece çalışma ilişkilerine yönelik müdahaleler olarak görülmektedir.

Titmuss sosyal politikayı çalışan sınıflar, emekliler, kadın ve çocuklar gibi zayıf gruplar için fayda veya refah amaçlı bir yaklaşımla, daha fazla refahın ve daha fazla faydanın sağlanmasındaki bir araç olarak tanımlamakta ve sosyal politikaya kaynakları yeniden dağıtıcı bir işlev yüklemektedir. Sosyal politikayı zenginden fakire gelir transferi ve refah amaçlı bir hedef olarak nitelendirmekte, bu iki unsuru taşımayan politikaları ise sosyal politika kapsamına dahil etmemektedir¹⁶⁵.

Altan, sosyal politikayı, önceleri sadece devletin işçi statüsü altında çalışanları iş ilişkileri ve çalışma yaşamında, kötü niyetli olabileceği varsayılan fabrika sahiplerine ya da olumsuz çalışma koşullarına karşı koruyabilmek amacı güden, günümüzde daha geniş bir anlam kazanarak toplumlarda bağımlı statüler altında çalışanların iş ilişkileri ve yaşamında, kamu-özel ayrımı gözetmeksizin korunmalarını öngören politikaları konu olarak kapsamına alan bir bilim dalı olarak tanımlamıştır¹⁶⁶. Toplumsal çatışmaları aşarak sağlıklı ve dengeli bir toplum oluşturma sosyal politikanın sosyal gelişme, sosyal barış, sosyal adalet, sosyal denge, sosyal bütünleşme hedeflerinin ana unsurlarını belirlemektedir.

İstihdam, eğitim, sağlık, konut, kentsel hizmetler gibi toplumsal hizmetlerden, kişilerin ve sosyal grupların dengeli ve adil bir şekilde yararlanmalarının sağlanması, sosyal gelişme hedefinin kapsamını oluşturmaktadır. Korumaya yönelik bu politikalara sosyal reformlar yoluyla ulaşılabilir. Sosyal gelişme hedefi her şeyden önce, sosyal planlamayı, yoksulluğu önleyerek sosyal refahı yaygınlaştırmayı gerektirmektedir¹⁶⁷.

Dünya üzerindeki bu ekonomik ve sosyal değişim, ülkelerin yaşadıkları yerelleşme hareketleri, ülke politikalarını yerel yönetimler üzerinde yoğunlaşmasına yol açmıştır.

¹⁶⁵ Halis Yunus Ersöz, **Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler** (İstanbul, 2004), s.8.

¹⁶⁶ Altan, **a.g.e.**, s.4,5

¹⁶⁷ Yener Şişman, **Sosyal Politika ve İş Hukuku** (Eskişehir, 2002), s.133.

Artık sosyal politika devletin uyguladığı bir politika biçimindeki anlamından uzaklaşarak yeni bir anlam ve içerik kazanmaya başlamıştır.

Günümüzde sosyal politika, pek çok gelişmiş ülkede sadece merkezi hükümetin uyguladığı politika olarak anlaşılmamaktadır. Avrupa’da yerel hükümetler devletin uyguladığı politikaları artık kendileri uygulamaya başlamışlardır. Geleneksel hizmetlerin yanı sıra eğitim, kültür, toplum sağlığı, belde halkının korunması, gelir ve servet dağılımı, çevreyi koruma, sosyal konut politikası vb. uygulamalar sosyal politikanın yerel yönetimlerden beklediği hizmetlerdir¹⁶⁸. Merkezi ve yerel sosyal politikaların hedefleri, çoğu zaman aynı olmakla beraber, merkezi sosyal politika daha çok kanuni çerçeveyi oluşturmaya yönelik olmaktadır. Yerel sosyal politika aktörleri ise, bunları kendi bölgelerinin sosyo-ekonomik şartlarına ve toplumsal yapıya uygun bir biçimde hayata geçirmektedir¹⁶⁹. Bu aşamada denilebilir ki, başta ücret pazarlığındaki tutumları olmak üzere, çalışma koşullarının iyileştirilmesi (yerel yönetimlerin istihdam kapasiteleri birçok gelişmiş ülkede yadsınamayacak büyüklüktedir) ile geniş anlamda ve diğer sosyo-kültürel imkanlarının geliştirilmesi veya bölgesel istihdam politikaları ile dar anlamda sosyal politika çerçevesinde işlevler yapabilmeleri mümkündür. Buna karşılık, yerel yönetimlerin geniş anlamda sosyal politika anlayışı içinde tüm vatandaşları ilgilendiren ekonomik ve sosyal problemlerin giderilmesine doğrudan ve dolaylı olarak katıldığı görülmektedir. Nitekim, bu kurumlar doğrudan vergi ve harcamalar, ulusal ve uluslararası yatırımları çekmeye yönelik faaliyetleri ve çok çeşitli kamu hizmetleri ile bireysel ve toplumsal refahı artırmakta ve adil bir toplum oluşturmak için gelirin yeniden dağılımı politikaları uygulamaktadır¹⁷⁰.

Sosyal politikanın hedeflerini kısaca şu şekilde sıralamak mümkündür;

- Bireysel muhtaçlığın yanında değişik psiko-sosyal sorunların ve yüklerin ortaya çıkması halinde muhtaç insanlara, sosyal güvenlik yöntemleri (sosyal sigortalar, devletçe bakılma, sosyal yardım ve sosyal hizmetler) çerçevesinde geniş

¹⁶⁸ Kadioğlu, a.g.e., s.13

¹⁶⁹ Ali Seyyar, “Yerel Kamu Yöneticileri Sosyal Devletin Görevlerini Ne Derece Yerine Getirebilmektedir”, **İdarecinin Sesi**, (Mart-Nisan, 2005), C.19, S.109, s.12.

¹⁷⁰ Ersöz, a.g.e., s.12.

kapsamlı ve çok maksatlı maddi ve manevi destek ve danışmanlık hizmetleri sunmak,

- Sosyo-ekonomik yönden zayıf olan insanların sosyal ve ekonomik durumlarını sürekli olarak iyileştirmek,
- Sosyal risklere ve bunların doğurabileceği her türlü zararlara karşı toplumun bütün üyelerini sosyal güvenlik kapsamına almak ve,
- Fırsat eşitliği çerçevesinde insan onuruna yaraşır bir hayatın sürdürülmesi için tedbirler almaktır¹⁷¹.

Ekonomik büyümenin dengeli olabilmesi ya da sosyal sorunları çözerek büyümenin gerçekleştirilebilmesi için sosyal politikalara ihtiyaç vardır. İşte o zaman ekonomik ve sosyal gelişme bir bütünlük içinde gitmekte ve ekonomik üretim artışı sosyal refah artışına dönüşmektedir. Yoksul kesimi koruyucu sosyal politikalar olarak tüketicinin korunması, toprak reformu, kooperatifçiliğin desteklenmesi, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması, toplu konut uygulamaları, personel reformu, tekeli çokuluslu şirketlerin ekonomik güçlerinin dengelenmesi, gelir dağılımındaki eşitsizliklerin giderilmesi, servetin geniş kitlelere yaygınlaştırılması, vergi reformu yaygınlaştırılması, eğitim, sağlık, kentleşme, konut ve çevre politikası, tarım, kredi kırsal yerleşme politikaları gibi daha geniş kapsamlı ve makro ölçekli sosyal politikalar ya da toplum politikaları önem kazanmaktadır.

Devlet, gruplar arasındaki eşitsizliği önlemek (yoksulluk önleyici) için sosyal politikalarını uygularken çeşitli yöntemler kullanmakta, sosyal güvenlik şemsiyesi altında sigortalardan, sosyal güvenlik sisteminden, işsizlik sigortasından yararlanmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi aslında yoksulluğu ve insanların maddi yönden geleceklerinden emin olamama korkusunu önleyici bir kurumlaşma olup, çağdaş sosyal politikanın da en önemli konusunu oluşturmaktadır¹⁷².

¹⁷¹ Seyyar; **a.g.e.**, s.12.

¹⁷² <http://www.sosyalhizmetuzmani.org/stoveyoksulluk.htm> (01.07.2005) Suzan Oktay, Serbilgöl Bakır, Yasemin Kotan, “Sivil Toplum Örgütleri-Uluslararası Yardım Programları ve Yoksulluk”

Sosyal güvenliğin modern yöntemleri olarak sosyal yardım, sosyal sigorta ve devletçe bakılma yöntemi görülmektedir. Bunlardan sosyal yardım, sosyal güvenliğin sağlanmasında yaralanılan en eski yöntemdir.

Sosyal yardımdan yararlanabilmek için ilk olarak kişinin muhtaç olması gerekmektedir. Sosyal yardımlar bakımından muhtaçlık, bulunduğu çevre koşullarında gerekli asgari miktardaki geçim kaynaklarına ve gelir olanaklarına sahip olamama, bu suretle kendisi ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirememesi durumu olarak ifade edilmektedir. Sosyal yardımlar karşılıksız olarak sağlandığı için kişileri bu yardımları karşılığında herhangi bir yükümlülük altına sokmadığı gibi, ileride muhtaçlığın sona ermesi halinde geri ödeme zorunluluğu bulunmamaktadır. Günümüzde artık kişilerin devletten sosyal yardım talep edebilme hakkının var olduğu kabul edilmektedir.

Sosyal yardımlar, genellikle aynı yardımlar ve nakdi yardımlar olarak sınıflandırılmaktadır. Aynı yardımlar, para dışında mal olarak yapılan bütün yardımları ifade etmektedir. Sosyal yardım olarak bu anlamda yiyecek, giyecek, konut, yakacak gibi yardımlar sağlanabilmektedir. Ayrıca ulaşım için toplu ulaşım kartları verilmesi, elektrik ve suyun ücretsiz sağlanması gibi yardımlar da aynı yardımlar içinde değerlendirilmektedir. Nakdi yardımlar olarak da en önemli yardım parasal olarak yapılmaktadır¹⁷³.

Sosyal yardımlar çağdaş devletin, yoksul sınıfları koruyucu yöndeki sosyal sorumluluğunun bir gereği olarak uygulanmakta ve alanda genellikle yoksulluk programları olarak nitelendirilmektedir. Devlet sosyal çağdaş devlet anlayışı nedeniyle söz konusu yardım programlarını uygulamakla yükümlüdür. Ancak devletin bu yoksulluk programlarını yerine getirmediği (dış borçlar, yapısal uyum programları, savunma giderlerine ayrılan payın artması vb.) ya da getiremediği durumlarda bu tip ihtiyaçların giderilebilmesi için sistem kendi araçlarını yaratmak zorundadır¹⁷⁴.

¹⁷³ Nüvit Gerek-İlhan Oral, **Sosyal Güvenlik Hukuku** (Eskişehir, 2004), s.43-44.

¹⁷⁴ <http://www.sosyalhizmetuzmani.org/stoveyoksulluk.htm> (12.05.2006).

Sosyal hizmetler, insanların sağlık ve iyilik halinin geliştirilmesinde; insanların kendilerine daha yeterli hale gelmelerinde ve başkalarına bağımlı olma hallerinin önlenmesinde; aile bağlarının güçlendirilmesinde; bireylerin, ailelerin, grupların veya toplulukların sosyal işlevlerini başarıyla yerine getirmelerinde yardımcı olmak amacıyla sosyal hizmet uzmanları ve diğer meslek mensupları tarafından gerçekleştirilen etkinlik ve programlar bütünüdür¹⁷⁵.

Her toplumda yoksulluğa itilen insanlar olacaktır. Bunların önemli kısmı, kendi iradeleri dışında korunmaya muhtaç duruma düşmektedir. Bazıları ise, özürülülerde olduğu gibi doğuştan itibaren başkalarının sürekli yardımına veya sakatlık derecesine göre belirli oranda bakımına ve himayesine muhtaçtırlar. Bu kişilerin sosyal hizmetler alanında desteğe ihtiyaçları vardır. Sosyal hizmetlerin kapsamı ve ilgi alanları şu şekilde özetlenebilir;

- Tıbbi destek ve sağlık hizmetleri,
- Psiko-sosyal danışmanlık hizmetleri,
- Kurumsal ıslah ve rehabilitasyon işlemleri,
- Çocuk koruma ve kurumsal yetiştirme hizmetleri,
- Yaşlılara kurumsal barınma ve psiko-sosyal destek hizmetleri ve
- Özürülülere yönelik mesleki ve psiko-sosyal destek hizmetleridir¹⁷⁶.

Yoksulluk, en basit tanımıyla kişinin asgari düzeyde geçimini sağlayacak bir gelire sahip olamaması durumu olduğuna göre, geçimini sağlayacak gelir düzeyine sahip olamayanlar içerisinde bir diğer grubu da işsizler oluşturmaktadır.

Yoksulluk sorunu ile işsizlik arasında çok yakın bir ilişkinin bulunduğu genellikle herkesçe kabul edilmektedir. Yoksulluk tanımı içine giren kitleye baktığımızda, bu kişilerin genellikle işgücü piyasasıyla düzenli bir ilişki içerisinde olmadıkları, işsiz ya

¹⁷⁵ DPT, s.11.

¹⁷⁶ Ali Seyyar, "Sosyal Siyaset Açısından Yoksulluğa Karşı Mücadele", **Yoksulluk Sempozyumu** (Haziran, 2003), s. 57.

da eksik istihdam gibi istihdam sorunlarıyla karşı karşıya buldukları görülmektedir. Dolayısıyla işsizliğin bulunduğu bir ortamda yoksulluğun varlığı kaçınılmazdır. Aslında bu ilişkinin tersi de geçerlidir. Yoksulluğun işsizliği beslediği de bilinen bir gerçektir. İşsizliğin özellikle yoksul kesimler arasında artması yalnız onları değil tüm toplumu etkileyecek olumsuz sonuçların doğmasına neden olabilir.

Yoksullukla mücadelede istihdam politikaları önemli olmakla birlikte, yeterli olamamaktadır¹⁷⁷. İşsizlik oranlarını azaltmak yerine, işsizleri maddi açıdan destekleyerek (işsizlik sigortası ve işsizlik yardımları) işsizliğin neden olabileceği bireysel ve toplumsal zararları en aza indirmeyi hedefleyen “pasif politikalar” ile, eğitim yardımları, mesleki eğitim programları, bireyleri iş piyasası hakkında bilgilendirme, işe yerleştirme gibi faaliyetleri içeren “aktif politikalar”, bu sürecin süresini azaltmada etkili olabilmektedir¹⁷⁸.

Yoksulluğu önleme¹⁷⁹ açısından koruyucu sosyal politikaların diğer bir ilgi alanını aktif istihdam ve mesleki eğitim politikaları oluşturmaktadır.

2. Belediyelerin Yoksullukla Mücadelede Sosyal Hizmet Ve Sosyal Yardım Faaliyetleri

Merkezi hükümetin her geçen gün gelişen ve çeşitlenen toplumsal ihtiyaçları, özellikle yerel mahiyetteki ihtiyaçları etkin bir şekilde karşılaması mümkün olamamaktadır. Böyle bir çaba sadece devletin daha da hantallaşmasıyla¹⁸⁰ sonuçlanacaktır. Avrupa

¹⁷⁷ Naci Gündoğan, “Yoksullukla Mücadelede İstihdam Politikalarının Rolü ve Önemi”, **Yoksulluk Sempozyumu** (Haziran, 2003), s.161-163.

¹⁷⁸ M. Kemal Biçerli, **Çalışma Ekonomisi** (İstanbul, 2000), s.451,459.

¹⁷⁹ <http://www.e-konmistergi.com/makaleler/mikrokredi.htm> (05.05.2006) Son yıllarda dünyada çok önemli bir sorun haline gelen yoksulluk ve bununla nasıl mücadele edileceğine dair çözüm arayışları Mikro Kredi projesini gündeme getirmiştir. Mikro Kredi Projesi; iş yapma fikri olup, küçük bir başlangıç sermayesine ihtiyacı olan yoksullara imkan verilmesi projesidir. Sadece güvene dayanan, teminatsız ve kefilsiz küçük sermaye şeklindeki mikro kredi, yoksulların kendi kendilerine yoksulluktan kurtulmaları için etkili bir strateji olduğu öne sürülmektedir..

¹⁸⁰ Merkezi yönetim kuruluşlarının sosyal yardım hizmetlerine dönük makro sosyal hizmet sunum politikasının bulunmaması, merkezi yönetim kuruluşları arasında eşgüdüm sorunu doğurabilmektedir. Bu

Konseyi çalışmaları kapsamında Nisan 2000’de toplanan yerel yönetimlerden sorumlu bakanların bulunduğu konferansta, sosyal hizmetlerin sunulmasında yerel yönetimlerin aktif rol oynamalarının kaçınılmaz olduğu belirtilmiştir. Bu aşamada ortaya konulan sosyal belediyeçilik kavramı, mahalli idareye sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükleyen bir modeldir. Bu çerçevede; kamu harcamalarını, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması alanlarını kapsayacak şekilde sosyal amaca kanalize eden; işsiz ve kimsesizlere yardım yapılması, sosyal dayanışma ve entegrasyonun tesis edilmesi ile sosyo-kültürel faaliyet ve çalışmaların gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan alt yapı yatırımlarının yapılmasını öngören; bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet işlevini güçlendirmeye yönelik olarak mahalli idarelere sosyalleştirme ve sosyal kontrol işlevleri yükleyen bir modeldir. Sosyal belediyeçiliğin işlevleri olarak¹⁸¹; sosyalleştirme, sosyal kontrol ve rehabilitasyon, danışmanlık hizmeti verme, yardım etme ve gözetme ve halkın geçim sıkıntısını gidermeye yönelik yatırım kararları alma gösterilebilir. Yapılabilecek hizmetler çok genel olarak, kimsesizlerin, evsizlerin, sokak çocuklarının ve muhtaç kadınların barınma ihtiyaçlarını karşılamak; öksüzlere çocuk yuvaları ve kreşler yapmak; sağlık merkezleri, sağlık ocakları, gezici sağlık otobüsleri, ön tanı merkezleri hizmete sokmak; hastaneler yakınlarında hasta yakınları için misafirhaneler oluşturmak; kültür, sanat ve spor tesisleri, açmak; fakir, muhtaç ve yaşam mücadelesi veren kesimlere yönelik aş evleri kurmak; özürlüler için ulaşım, eğitim ve sosyo-kültürel ortamlarda kolaylık sağlayıcı tedbirler almak; meslek ve beceri edindirme kursları açmak; gıda, kömür, ilaç, kırtasiye malzemesi yardımı yapmak; toplumsal gruplar, sivil toplum kuruluşları ve kitle örgütlerine rehberlik etmek, onlarla dayanışma ve yardımlaşmayı geliştirmek; gençlerin, engellilerin ve kadınların toplumsallaşmalarını sağlayacak merkezler açmak olarak gösterilebilir¹⁸².

durum dağınık ve bir biriyle örtüşmeyen sınırlı hizmetleri beraberinde getirmektedir, dolayısıyla hizmet ülke yoksunluğuna göre değil; sosyal yardım amaçlarıyla örtüşmeyen pahalı, tekrarlı ve dar alanda bir hizmete dönüşmektedir. Bu nedenle, merkezi yönetim kuruluşlarının yaptıkları sosyal yardım hizmetleri bir bütün oluşturamamakta, hizmet için sarf edilen kaynak da israf olmaktadır. Rıza Türkcan, **Yerel Yönetimlerde Sosyal Yardım Hizmetleri** (Ankara, 2003), s.111.

¹⁸¹ <http://www.soshizmetuzmani.org/sosyalbelediyeçilik.htm> (12.05.2005) Erol Kaya, “Sosyal Belediyeçilik”

¹⁸² <http://www.pendik-bld.gov.tr/tr/tr/tab.aspx?tabid:734> (10.07.2006) Yalçın Akdoğan, “Sosyal Belediyeçilik”

Özellikle dezavantajlı toplumsal kesimler olarak nitelendirdiğimiz, engelliler¹⁸³, sakatlar, yaşlılar, çocuklar¹⁸⁴, yoksullar, korunmaya muhtaç çocuklar, sorunlu gençler ve kadınların yaşama tam katılımlarının sağlanamaması önemli bir sorun alanı oluşturmaktadır. Ülkemizde Anayasa ve ilgili yasalar merkezi ve yerel yönetimlere sosyal hizmet ve yardımları düzenleme yetkisi vermiş; konuyla ilgili çözümleri Beş Yıllık Kalkınma Planları ve Hükümet Programlarında yer almışsa da, uygulama da etkinliğe ulaşılammıştır¹⁸⁵.

Yerel yönetimler, yeni sağ politikalar nedeniyle devletin asli sosyal görevlerinden boşalan alanı doldurmak gibi bir kamu yükümlülüğü taşımaktadırlar. Bu yükümlülüğü, devletin sosyal alandan çekilmesi veya sosyal rollerin etkinliğini kaybetmiş olması nedeniyle bir emri vaki olarak yüklenirken, yeni sağ politikalarının “yerelleşme” anlayışının savunduğu güçlü yerel yönetim yapılanmasından uzak olarak yürütmektedirler. Dolayısıyla, kamunun sosyal boyutuna ihtiyaç duyan kişinin muhatap bulabileceği tek kamu kuruluşu olarak yerel yönetimler kalmaktadır¹⁸⁶. Özellikle gelişmiş ülkelerde refah devletinin genişlemesine paralel olarak yerel yönetimlerin sosyal politika ve sosyal refah hizmetlerinin yerine getirilmesindeki payı, özellikle, İkinci Dünya Savaşından sonra artmıştır. 1945-1975 döneminde refah devletleri gibi, birçok ülkede, yerel yönetimler de “altın çağ” diye nitelendirilen bir dönemi yaşamışlardır.

¹⁸³ Toplumsal yaşama katılabilme, bir iş bulup, o işi elinde tutabilme olanaklarından toplumun diğer bireylerine göre kısmen ya da tamamen yoksun bulunan kişilere engelliler denilmektedir.

¹⁸⁴ Korunmaya muhtaç çocuklara yönelik hizmetlerin bütünüyle belediyelere devrinin bir takım sorunlar yaratacağı ileri sürülmektedir. Örneğin bölgesel farklılıklar nedeniyle standartizasyonun sağlanamayacağı, hizmetlerin yerel bazda yürütülmesinin, alanın gerektirdiği niteliklerde ve sayıda personel ile çalışma olanağını azaltacağı, farklı ve bölgesel uygulamalar olacağından tüm toplumun gereksinimi olan hizmetlerin saptanmasının mümkün olamayacağı ileri sürülmüştür. Ayrıca büyük şehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasında nasıl bir görev paylaşımının yapılacağı SHÇEK’de açık olarak belirtilmemiştir. Korunmaya muhtaç çocuk hizmetlerinin belediyelere devrinin yaratacağı bir takım avantajlar da bulunmaktadır. Bu hizmetler bölgeden bölgeye, şehirden şehre farklılık göstermekte olduğundan, her bölgenin kendi yapısı içinde uygulamalarının gerçekleştirilmesi daha uygun olabilmektedir. Ayrıca, bu hizmetlerin yerine getirilebilmesi açısından, sivil toplum kuruluşları ile üniversiteler ile doğrudan bağlantı kurulması bakımından yerel yönetimler ön plana çıkmaktadır. Sinan Gürsu, **Korunmaya Muhtaç Çocuklara Yönelik Hizmetlerin Yerel Yönetimlere Devri** (Ankara, 2004), s.34,36.

¹⁸⁵ DPT, s.123.

¹⁸⁶ Türkcan, **a.g.e.**, s.110.

Bu dönemde yerel yönetimler, merkezi idareler tarafından ulusal ölçekte planlanan sosyal programların uygulanmasında temel bir araç haline gelmişlerdir. Çünkü refah programları başlangıçta ulusal nitelikli olmalarına rağmen, programların uygulanması ve mahalli düzeyde yorumlanması yerel yönetimlerin düzenlenmelerine bağlı olarak gerçekleştirilmiştir.

Öyle ki, İngiltere’de yerel yönetimler İkinci Dünya Savaşından sonra işsizlik, yoksulluk yardımı, eğitim, konut, sağlık gibi önemli sosyal hizmetlerde merkezi idarenin bir partneri olarak mevcut görevlerini sürdürdüğü gibi, gelişmiş refah toplumunda ortaya çıkan özellikle yeni sosyal ihtiyaçların karşılanmasında da görev üstlenmeye başlamışlardır. Nitekim, 1970 yılına kadar yerel yönetimler, refah devleti işlevlerinin yerine getirilmesinde temel bir araç olmuşlardır. Öte yandan, Avrupa Birliği’ne üye ülkelerinde yerel yönetimlerin fonksiyonlarının ortaya konulduğu bir çalışmada, neredeyse tüm Birlik üyesi ülkelerde eğitim, kültür, sağlık, konut, çevre ve hatta kalkınma ve istihdamın korunması alanlarında yerel yönetimlerin görev üstlendiği görülmektedir¹⁸⁷. Yoksullukla mücadelede yerel yönetimlere görevler yükleyen, ilk sosyal görevliler olarak da adlandırılan gözlemciler fakirliği izlemek için görevler veren İngiliz Yoksulluk Yasaları¹⁸⁸, sosyal politika önlemleri ortaya koyması açısından önem taşımaktadır. Yasa, gözlemcilerle fakirlere yardım fonlarını artırma ve bunları kullanabilme yetkisi verildiğini ve devlet yardımının aile, arkadaş veya komşu yardımından sonra en son çare olarak kullanılacağını düzenlemiştir¹⁸⁹.

¹⁸⁷ http://www.sosyalsiyaset.com/documents/belediye_ss_deneyimleri.htm (03.06.2006).

¹⁸⁸ Yoksullukla mücadelenin tarihsel perspektifini çizmesi açısından son derece önemli olan İngiliz Yoksulluk Yasaları, için üç dönemden bahsetmek mümkündür. Dörtüzyüzyı aşkın bir geçmişe sahip yasaların, 17. yy başlarına rastlayan ilk evresi, “eski yoksul yasalarının” geçerli olduğu, yoksulluk sorununun Hristiyanlığın Protestan yorumu ile birlikte “seküler (din dışı) ve paternalist (korumacı) anlayış çerçevesinde ele alındığı dönem olmuştur. İkinci dönem, yoksul kavramının “düşkünlerle-iş göremezler”, “iş göremezlerle –bağımsız emekçiler” arasında ayırım çizgisinin bulunduğu ve “Laissez – Faire” ilkesinin öncü rol oynadığı, 1830’lu yıllarla birlikte devreye giren “Yeni Yoksul Yasalarının” egemen olduğu dönem olmuştur. Üçüncü ve son dönem ise, Viktorian “hayır” anlayışının veya “sosyal devlet” anlayışının mı öne çıkacağı mücadelesine sahne olan 1900’lü yılların başlangıç evresi oluşturmuştur. Volkan Sozan, **Türkiye’de Yoksulluk Sorunu ve Yoksulluk Yönetimi** (Ankara, 2000), s. 47.

¹⁸⁹ Ersöz, **a.g.e.**, s.10-11.

Günümüzde bu konuda Habitat¹⁹⁰ aldığı karar ve uygulamalarıyla önemli ilerlemeler kaydetmektedir. Gündeminde yerel yönetimlere birçok sorumluluk ve görev yüklenmiştir. Gündemin 113. ve 118. paragraflarına göre, yerel yönetimler ve diğer ilgili kuruluşları içeren uygun düzeylerde hükümetler, ilgili kurumların desteği ile insan yerleşimlerinin, sürdürülebilir şehir alanı kullanımı planlaması gayretleri desteklenmelidir ve buna bağlı olarak şunları yapmalıdır

Kadınların, azınlıkların, çocukların, gençlerin, özürülülerin, yaşlıların ve yoksulluk içinde bulunan insanların ihtiyaç ve öncelikleri dikkat edilerek bütün ilgili gruplar arasında uygun strateji ve mekanizmaların geliştirilmesi ve desteklenmesi yoluyla insan haklarını kurumsallaştırmak gerekmektedir. Yoksullukla ve işsizlikle mücadelede mikro-girişimleri ve küçük çaplı özel ve kooperatif girişimleri de içeren üretici gelişmeleri güçlendirmek, özürülüler, kadınlar, erkekler ve gençler için piyasa ve diğer iş alanlarını genişletmek, resmi ve resmi olmayan eğitim ve öğretim aktivitelerini ve programlarını kullanarak, gençlerin sosyal, ekonomik ve politik sürece katılımını artıracak mesleki yetenek geliştirme ve iş programları geliştirme çalışmaları yapılmalıdır. Ayrıca, savunmasız ve dezavantajlı insanları korumak için, yaşlılık konseyleri, kadın grupları, toplum hareketleri, gençlik grupları gibi organizasyonlarına yer verilmesi gerektiği vurgulanmıştır¹⁹¹.

Türkiye’de konuya bakış açısı zaman içinde değişimler gösterse de temelinde aynı düşünce yatmaktadır. Ülkemizde 1930’lar sonrasında sosyal yardım ve hizmet görevleri, merkezi yönetimden çok belediyelerin görevleri arasında düşünülmekteydi. Gerek Belediyeler Kanunu ve gerekse Umumi Hıfzısıhha Kanunu bu konuda yetim evleri, ihtiyar yurtları, yoksullar için yatı evi, muhtaçlar için yardım sandıkları, şefkat sandıkları kurmak ve işletmek görevleri ile çocukları korumak ve gözetmek, genel

¹⁹⁰ Birincisi, 1976’da Kanada’da toplanan bu konferans, yalnızca ülkelerin resmi temsilcilerinin, devlet başkanlarının katıldığı bir etkinlik değil, sivil toplum örgütleri, meslek örgütleri, bilim adamları, kent yöneticileri ve onların dernekleri hatta kentle ilgili iş adamlarının katıldığı bir etkinliktir. 1996 İstanbul buluşmasında, BM’in Habitat II Gündem Taslağını yine insan yerleşiklerinin, özellikle de kentlerin ekonomik açıdan kendini besleyen, toplumsal açıdan canlı, çevresel açıdan sağlıklı, kültürel kalita ve çeşitliliğe saygılı duruma getirilmesi vurgulanmaktadır. Cevat Geray, “Yerel Yönetimler ve Habitat II”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, (Mayıs, 1996), C.5, S.3, s.3-5.

¹⁹¹ <http://www.youthforhab.org.tr> (11.08.2005).

yerlerde çocukların çalıştırılmasını önlemek, yoksul hastaları ve kazaya uğrayanları korumak, sakat olup kimsesi olmayanlara yardım etmek, işsizlere iş bulmak, memleketlerine göndermek, kimsesiz kadınları korumak, dilenciliği önleyecek tedbirler almak, kuduz hayvanlar tarafından ısırılan yoksul kimselerin tedavi kurumlarına götürülmelerini karşılamak ve giderlerini karşılamak belediyeye yüklenmişti¹⁹².

Türkiye’de 1984 sonrası yeniden yapılanma ve gelirlerin artmasına paralel olarak, büyükşehir belediyeleri ve ekonomik durumu gelişmiş olan diğer belediyeler, merkezi yönetimin ilgi alanında bulunan sosyal hizmet ve yardımları yapar duruma gelmişlerdir¹⁹³. Örneğin engelliler için danışma ve rehabilitasyon merkezleri, kimsesiz sokak çocuklarını koruma merkezleri, kadın sığınma evleri, düşkünler evi, huzurevleri, aşevleri kurulması; yoksullara ayni ve nakdi yardım sağlanması; gezici sağlık merkezleri, yaşlılara ücretsiz paso uygulaması; öğrencilere paso verilmesi gibi hizmetler sunulmaktaydı.

Bu açıdan bakıldığında, toplumdaki bireylerin günlük yaşamlarına ilişkin faaliyetleriyle ön plana çıkan yerel yönetimlerin, dezavantajlı toplumsal kesimlere yönelik projelerin üretilmesinde ve gerçekleştirilmesinde, merkezi yönetime oranla daha etkin olma özelliğine ve gereksinimlere olanakları dahilinde cevap verme yetkisine sahip olduğu ortaya çıkmaktadır. “Yaşadığı yer”e diğer bireylere oranla daha bağımlı olan bu kesimlere özgü hizmetin sağlanmasında da, yerel yönetimlerin önemi, görev ve sorumlulukları her geçen gün artmaktadır¹⁹⁴.

Belediyelerde sosyal hizmet alanları sekiz grupta toplanabilir:

Çocuklar: Kreş ve çocuk yuvaları, kimsesiz çocuklar için yuvalar, çocuk kulüpleri açılması; parklar, trafik ve eğitim alanları düzenlemesi,

¹⁹² Erkan Serçe, **Tanzimattan Cumhuriyet’e İzmir’de Belediye (1868-1948)** (İzmir,1998), s.308.

¹⁹³ Osmanlı Devleti’nde genelde vakıflar yoluyla yürütülen sosyal yardım ve hizmetler konusunda, belediyeler bir takım yükümlülükler içinde bulunmasına rağmen, belediyelerin içinde bulunduğu yetersiz koşullar bu alana eğilmelerine imkan tanımamıştır. Bu tür hizmetler ya devletin girişimiyle ya da özel kişi ve kuruluşların katkılarıyla sürdürülmüştür. Erkan Serçe, **a.g.e.**, s.308-309.

¹⁹⁴ DPT, s.124-125.

Gençler: Gençlik merkezleri, spor tesisleri, danışma ve psikolojik yardım merkezleri, meslek edindirme kursları açılması, çeşitli konularda eğitim programları düzenlenmesi vb.

Kadınlar: Ana-çocuk sağlığı merkezleri, kadın sığınma evleri, meslek edindirme kursları açılması, el emeğini değerlendirme organizasyonları düzenlenmesi,

Yaşlılar: Gücsüzler yurdu, huzur evleri açılması, hobi ve iletişim merkezleri oluşturma

Engelliler: Temel eğitim okulları, meslek edindirme ya da beceri kursları açılması, koruma vakıflarının kurulması, spor ve iletişim imkanlarının sağlanması,

Risk Grupları: Sokak çocukları, tinerci çocuklar, ihmale ve istismara uğramış çocukların aralarında bulunduğu grup için hukuki ve psikolojik yardım bürolarının açılması ve sosyalleşmenin sağlanması için çeşitli organizasyonların düzenlenmesi,

Kriz Dönemi Hizmetleri: Savaş, terör, doğal afet gibi durumlarda barınma, beslenme, temizlik hizmetleri verilmesi, ilgili kurumlarla görüşerek, onların harekete geçmelerinin sağlanması ve,

Yaygın Eğitim Organizasyonları: Okuma yazma, çocuk bakımı ve eğitimi, çıraklık eğitimi, beceri kazandırma kursları; madde bağımlılığında korunma eğitim programları düzenlenmesine öncülük edilmesi olarak belirlenebilir¹⁹⁵.

23.07.2004 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun’da da sosyal hizmet ve yardımlara ilişkin önemli düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun “Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7. maddesinin 1. fıkrasının (v) bendinde Büyükşehir belediyelerine “sağlık

¹⁹⁵ Şerife Pekküçükşen, “Sosyal Belediyecilik ve Selçuklu Belediyesi Şefkat Evleri Örneği”, **Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma** (Çanakkale, 2004), s. 460.

merkezleri¹⁹⁶, hastaneler, gezici sağlık uniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, mesleki ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri, yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapma” görev, yetki ve sorumlukları verilmiştir. Anılan Kanun’un; “Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 18. maddesinin (m) bendinde bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllülerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özürllü merkezleri oluşturmak” büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Büyükşehir belediyesinin giderleri başlıklı 24. maddesinin (j) bendinde dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürllülere yapılacak sosyal hizmetler ve yardımlar büyük şehir belediyesinin giderleri arasında sayılmıştır.

Belediye Kanunu, belediyelerin yerel halkın ihtiyacı olan hizmetlerin ya belediye tarafından yapılmasını ya da yapılmasının sağlanmasını düzenlediği görölmektedir. Bu arada hizmetlerin yerine getirilmesinde önceliğin “belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği” dikkate alınarak belirleneceği yasada vurgulanmaktadır. Bu düzenleme ile 1580 sayılı yasada sadece “liste ilkesi” uygulanırken, yeni düzenleme ile belediyelerin görevlerinin belirlenmesinde “genellik ilkesi”nden yararlanılabilecektir. Yeni yasada belediye hizmetlerinin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle

¹⁹⁶ Ülkemizde belediyelere ait hastaneler uzun yıllardır hizmet vermektedir. Öyle ki,1967 yılında 10 adet belediye hastanesi bulunmaktaydı. Ancak bu sayı günümüze kadar çok fazla değişmemiştir. Belediyelere ait hastane sayısı 1996 yılında 6, 2001 yılında ise 9 olmuştur. 2001 yılı itibariyle belediyelere ait hastaneler 1133 yatak kapasiteli olup, bu hastanelerde 468 bin poliklinik muayenesi yapılmış, 14850 hastaya yataklı tedavi hizmeti verilmiş, 8000 civarında ameliyat yapılmıştır. Yine belediyeler uzun yıllardır ambulansla hasta taşıma hizmeti vermekte, poliklinikler ve sağlık evleri işletmektedir. Örneğin, Ankara Büyükşehir Belediyesi Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığına bağlı bir hastane ve yoksul gecekondü bölgelerinde sosyal güvenceden yoksun vatandaşlara hizmet vermek için kurulan 3 adet sağlık evi ve bir adet kan bilgi bankası ve acil sağlık ünitesi bulunmaktadı. İstanbul Büyükşehir Belediyesi ise 2 adet belediye hastanesinin inşaatına devam etmekte ve 22 adet poliklinikte sağlık hizmeti vermektedir. İzmir Büyükşehir Belediyesi bağlı 400 yatak kapasiteli bir hastane vardır. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi de hastane inşaatına başlayan belediyelerdendir. Poliklinik veya sağlık evi ölçeğinde değerlendirdiğinde irili ufaklı birçok belediyenin bu tür sağlık kuruluşlarını işlettikleri görölmektedir. http://www.sosyalsiyaset.com/documents/belediye_ss_deneyimleri.htm (03.06.2006) Halis Yunus Ersöz, “5272 Sayılı Yasa Öncesinde Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Politika Alanındaki Deneyimler”.

sunulacağı ifade edilerek yerindelik ilkesi ile alternatif hizmet sunma yöntemlerine bir atf olduğu söylenebilir. Ayrıca hizmet sunumunda da özürli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanacağı da yasa da belirtilmektedir¹⁹⁷.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "sosyal amaçlı yardımlar" başlıklı 103. maddesinin 3. bendinde de, bu Kanunla sağlanan gelirlerin %1'inin kanunlarla tayin edilen veya belediyelerce tespit edilen sosyal amaçlı kuruluşlara veya hizmetlere tahsis edileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu hükümler doğrultusunda, Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerimizce; sosyal hizmet ve yardımların etkinliği, kaynakların israf edilmeden herhangi bir ayırım gözetmeksizin, gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaşması için diğer sosyal hizmet ve yardım kuruluşları ile işbirliği içerisinde, geniş katılımlı bir envanter çalışmasıyla ihtiyaç sahibi birey ve gruplar belirlenerek, kayıtları sürekli olarak güncellenmesi sağlanmalıdır.

Öncelikle yardıma en çok muhtaç olanlardan başlamak üzere, birey ve ihtiyaç temelli hizmet sunulmalı, geniş toplum kesimlerini kapsayan standart yardım programlarından kaçınılmalıdır. İhtiyaç duyulan alanlarda, hizmet ve yardımın bir kurum bünyesi içerisinde yapılmasının zorunlu olduğu durumlar göz önüne alınarak, değişik ihtiyaç ve yaş gruplarına bir arada hizmet sunabilecek çok amaçlı merkezlerin ve/veya tesislerin kurulmasına öncelik verilmelidir.

Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerince; hizmet sunulacak ve yardım yapılacak birey ve gruplar genel olarak çocuklar, gençler, yetişkinler, yaşlılar, engelliler ve kadınlar olmak üzere sınıflandırılmakla birlikte; özelde bakıma veya korunmaya ihtiyacı olan 18 yaş altı çocuğu bulunan ailelere, (aile içi şiddet, ihmal ve istismara maruz bırakılan her yaştan çocuk), genç, yaşlı, engelli ve kadınlara, işsiz yetişkinler ile kimsesiz çocuklara, bağımsız olarak yaşamakta güçlük çeken 60 yaş ve üstü kişilere,

¹⁹⁷ Uğur Yıldırım, "Yeni Belediye Yasaları Çerçevesinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, (Ekim, 2004), C.4, S.13, s. 24.

günlük toplum hayatına ve toplumsal ilişkilere bağımsız olarak katılamayan veya ihtiyaçlarını gideremeyen kronik ve ileri düzeyde ruh sağlığı bozuk, duygusal açıdan istismar edilen çocuk, genç, yetişkin ve yaşlılara, başta sokak çocukları olmak üzere, her türden madde bağımlılığı bulunan veya alkol ve uyuşturucu alması nedeniyle kendisini ve çevresindekileri zarar görme riskine maruz bırakan kişilere, göç ederek büyük şehir sınırları içerisine yerleşen ve kent hayatına uyum sağlamakta güçlük çeken birey ve gruplara, suç işleme eğilimi bulunan veya suç işlemiş çocuk ve yetişkinlere, imkanlar dahilinde, sosyal hizmet ve yardımda bulunmalıdır¹⁹⁸.

Yerel yönetimler yaşlıların kentin gündelik yaşamından soyutlanmadan yaşayabilmesi için sağlayacakları başlıca hizmet alanları; sokaklar, parklar, diğer kamusal alanlar ve otoparklar gibi yerlerde fiziksel erişebilirliğini sağlayıcı kentsel mekan tasarımı hedeflenmelidir. Yaşlıların mümkün olduğu kadar toplumda, sosyal ve fiziksel çevrelerinde tutarak bağımsız bir yaşam sürmelerini destekleyen politikalar güdülmeli, örneğin merkezi yönetim ve gönüllü kuruluşlarla birlikte yurtlar, bakım evleri ve hastaneler hizmete sunulmalıdır. Gezici sağlık hizmetleri verilmekle birlikte yaşlanma ile ilgili sağlık hizmeti verecek uzmanlaşmış sağlık personelleri yerel yönetimlerin sağlık birimlerinde yer almalıdır¹⁹⁹.

Ülkemizde bütün bu ifadeler doğrultusunda bir çok belediye konuya ivedilikle yaklaşmakta, sınırları dahilindeki vatandaşlara hizmet götürmeye çalışmaktadırlar. Kimi kaynaklı sorunlar, kimi kurumsal işlevsizlikler nedeniyle hizmetlerin etkililiğinde ya da ulaşılan kişi sayısı konusunda elbette sıkıntılar yaşanabilmektedir. Sosyal yardım ve sosyal hizmet alanında çalışmalar yürüten, önceliklere imza atarak diğer belediyelere örnek oluşturan bazı belediyelerimizin faaliyetleri aşağıda ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

¹⁹⁸ <http://www.tsd.org.tr/index.php?id:30duyuruID:313> (24.11.2004).

¹⁹⁹ DPT, s.128.

2.1. Eskişehir İli Kapsamında Belediyelerin Faaliyetleri

Eskişehir’de belediyeden yardım alan ailelerin yoksulluk durumunu incelemek amacıyla 2004 yılında 300 kadınla anket yapılmıştır. Bu çalışmada, yardım alan hanelerde kadın ve erkeğin eğitim ve gelir düzeylerinin düşük olduğu, sosyal ve sağlık güvencesinden yoksun oldukları, yaşadıkları konutların ailenin gereksinimlerini karşılamada yetersiz olduğu ortaya çıkmıştır. Yine proje kapsamında sorulan sorular neticesinde ortaya çıkan bulgulara göre, erkek ve kadınlar iş buldukça, enformel sektörde geçici, güvencesiz ve düşük gelirli işlerde çalışmaktadır. Anket sonucunda işsiz kadın ve erkeğin sayısı yüksek çıkmıştır. Yetersiz ve sağlıksız beslenmeden en çok etkilenenin çocuklar ve yaşlılar olduğu başka bir saptamadır. Belediyeden yardım alan ailelerin aylık gelirine bakıldığında, 300 haneden 37 hanenin aylık geliri olmadığı ve yardıma bağlı yaşadığı tespit edilmiştir. Diğer hanelerin gelirleri 50 milyon TL altı ile 850 milyon TL arasında dağılım göstermiştir. 300 haneden %41,7’si (125 hane) belediyeden yiyecek, %2,3’ü (7 hane) yakacak, %0,3’ü (1 hane) giysi, %31’i (93 hane) yiyecek ve yakacak, %10,3’ü (31 hane) yiyecek ve giysi, %12’si (36 hane) yiyecek, yakacak ve giysi, %2,3’ü (7 hane) para ve diğerlerinden yardım almaktadır²⁰⁰.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Sosyal Projeler Koordinatörlüğü yoksulluğun etkilerini en aza indirmek konusunda kapsamlı çalışmalarda bulunmaktadır. Bu birimden temin edilen bilgiler ışığında, 2004 yılında ihtiyaç sahibi bireylere sunulan ayni ve nakdi yardımların içeriği şu şekildedir:

2.1.1. Engelliler Servis Aracı

Engelli vatandaşların ulaşım sorunlarını gidermek kentteki yaşamlarını kolaylaştırmak için sabah işlerine ve okullarına hazırlanan güzergahla ring servisleri yapmaktadır. Sabah altıda başlayan akşam onbire kadar devam eden hizmetle en uzaktaki vatandaş

²⁰⁰ Beklan vd, **a.g.e.**, s.29.

kentteki merkeze ulaşarak banka, sağlık, alışveriş ve gezmek gibi ihtiyaçlarını karşılamaktadır.

2.1.2. Giysi Destek Mağazası

2004 yılı boyunca giysi destek mağazasına ulaşan kullanılmış ikinci el giysilerin temizliği ve bakımı yapılarak 5500 ihtiyaç sahibi vatandaşa dağıtılmıştır. Burada giysilerde puanlama sistemine gidilmiştir. Kişi mağazaya giderek ihtiyaçlarını isteğine göre seçmekte, ancak her bir giysiye verilen puanların toplamı belirlenen tavanı geçmemektedir. Yararlanan tüm bireyler için geçerli olan bu sistemle bir nevi adalet sağlanmak istenmiştir. Bu projenin dikkat edilmesi gereken diğer bir yanı ise, ihtiyaç sahibi kişilere randevu verilerek mağazaya girişleri sağlanmakta ve kendilerinden başka kimseler bulunmamaktadır. Böylece insan onurunu rencide edici davranışlardan kaçınılmış olmakta ve yine Türk basınında sıkça yer alan yardıma ulaşmadaki izdihamların önüne geçilmektedir.

2.1.3. Kırtasiye Destek Kampanyası

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi kent içerisinde başlatmış olduğu atık kağıtların toplanması ve geri dönüşümü projesinden elde ettiği gelirlerle, 2004 yılında 2400 öğrenciye kırtasiye desteği sağlamıştır.

2.1.4. Gıda Yardımları

Belediye tarafından 2004 yılında gelir düzeyi düşük hiçbir sosyal güvencesi olmayan ibraz eden ve araştırması yapılan 1400 aileye kuru gıda yardımında bulunulmuştur. Yardımda bulunulacak kişilerin tespitinde belediye, aşevlerinden yararlananların doldurmuş olduğu formdan²⁰¹ ve aldıkları belgeleri göz önünde bulundurmaktadır. Bu

²⁰¹ Ek:1.

formun detaylı olarak araştırılmasından sonra kişiye yardım yapılmakta ya da yapılmamaktadır.

2.1.5. Kömür Yardımları

Belediye, 2004 yılında gelir düzeyi düşük hiçbir sosyal güvencesi olmayan müracaat ettikten sonra araştırması yapılan 500 aileye kömür yardımında bulunmuştur

2.1.6. Meslek Edindirme ve Eğitim Merkezi

Hazırlanan eğitim programlarından üniversite hazırlık, İngilizce, Almanca, bilgisayar, resim, satranç, seramik, masa tenisi gibi kurslardan 600 öğrenci faydalanmıştır. (Yaz döneminde 07-16 yaş grubu için açılan kurslardan ise 100 çocuk faydalanmıştır). Seminer programlarından ise 800'ün üzerinde vatandaş yararlanmıştır. Seminer programlarından bazıları şöyledir; Çocuk hakları, trafik eğitimi, kadın hakları, diş sağlığı ve taraması, aile planlaması, anne bebek iletişimi v.b.

2.1.7. Kadın Eğitim Merkezi

Ev hanımları ve genç kızların el işi ve nakış gibi alanlarda beceri kazanmaları hedeflenmiş olan bu projede makine nakışı, el nakışı, ebru sanatı, ev süslemeleri, el mefruşatı dikimi, iğne oyası, yamalı bohça, kilim dokuma, ahşap boyama, takı dizaynı, kumaş boyama gibi çeşitli kurslar açılmıştır. Bu kurslardan 850 kursiyer yararlanmıştır. Elde edilen ürünlerle yıl sonu sergileri düzenlenmiştir.

2.1.8. Ücretsiz Ekmek Dağıtımı

Sosyal Projeler Koordinatörlüğü tarafından muhtaç durumda olduğunu belgeleyen ailelere her mahallede belirlenen dağıtım noktalarında ücretsiz ekmek dağıtılmıştır. Mahallelere ulaşım belediye tarafından tahsis edilen otobüslerle sağlanmıştır. İhtiyaç sahipleri kendilerine verilen ekmek kartları ile ekmeklerini almıştır. Dağıtımlar

19.01.2004-13.11.2004 tarihleri arasında yapılmış olup, 1282 kayıtlı aileye bu hizmet yapılarak toplam 1.204.265 adet ekmekek dağıtılmıştır.

2.1.9. Alheizemer ve Diyaliz Hastaları Servisi

Alheizemer ve diyaliz hastaları belediye tarafından tahsis edilen servislerle evlerinden alınıp, tedavi sonucu yeniden evlerine bırakılmaktadır. Diyaliz hastaları için servis günde üç sefer çalışmakta, günlük 45-47 diyaliz hastası bu hizmetten yararlanmaktadır. Alheizemer derneği ile ortak yürütülen hizmetten ise 2004 yılı içerisinde 17 hasta yararlanmış, bu rakamın artması beklenmektedir²⁰².

2.2. İstanbul İli Kapsamında Belediyelerin Faaliyetleri

Önemli faaliyetlerde bulunan bir diğer belediye örneğini de İstanbul Büyükşehir Belediyesi oluşturmaktadır. Bilindiği gibi İstanbul, ülkemizin nüfus açısından en kalabalık şehridir. Ayrıca hala göç alması önemli sorunların devam etmesine neden olmaktadır. Bu sorunların aşılmasında büyükşehir belediyesine ve alt belediyelere görevler düşmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından, kentte yaşayan yoksulları hem nicel olarak saptamak hem de en çok nerelerde yoğunlaştığı sorularına cevap bulmak için “yoksulluk haritası” hazırlanarak, dayanışmayı öne çıkaran ve yoksulluğun etkilerini azaltan projelere yönelmek amaçlanmıştır. Sivil toplum örgütleri ile (Kadın Koordinasyon Birimi, Beyaz Gönüllüler) ortak çalışmalar yürüten ilgili belediye, kış aylarında evlere kömür teslimi, sıcak aş dağıtımı, ekmekek dağıtımı²⁰³ gibi pek çok alanda çalışmalar yürütmektedir²⁰⁴.

²⁰² Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Sosyal Projeler Koordinatörlüğü verilerine dayanılarak özetlenmiştir.

²⁰³ Ekmekek dağıtımı için hazırlanan fişler üç aylık olup, ihtiyaç sahiplerine dağıtılmaktadır. Her fiş karşılığı dört ekmekek alınabilmektedir.

²⁰⁴ <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Haberler/HaberDetay.html?HaberId=18994> (15.10.2005).

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Koordinasyon Merkezi'nin uyguladığı projeler, yoksullukla mücadele konusunda yerel yönetimlerin yaptıklarına örnek olarak sunulmuştur. İstanbul Sosyal Hizmetler Koordinasyon Merkezi çerçevesinde;

2.2.1. Eğitim Müdürlüğü

Eğitim müdürlüğü bünyesindeki İSMEK'te 2004-2005 Eğitim-Öğretim Döneminde İstanbul sınırları içersinde 95 Kurs Merkezi'nde 65 branşta eğitim verilmektedir. Eğitim Müdürlüğü'nün verdiği eğitimler arasında; istihdama yönelik eğitimler, cezaevlerinde meslek edindirme eğitimleri ve engellilere yönelik meslek edindirme eğitimleri bulunmaktadır. Bunlarla beraber müdürlük, eğitim yardımları, aynı eğitim yardımları da yapmaktadır²⁰⁵.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meslek Edindirme Kursları olan İSMEK'ler yoluyla 2003 yılında 73 kursta 55 branşta, 15 bin öğrenciye ulaşmıştır.

İSMEK'lerin diğer bir amacı da eğitim yardımlarını sürdürmektir. Bu kapsamda 2005 yılı itibariyle 50 bin öğrenciye eğitim yardımı yapılmıştır. (Bunlardan 15 bin tanesini şehit, dul ve yetim çocukları oluşturmaktadır)²⁰⁶.

2.2.2. Darülaceze Müdürlüğü

Darülaceze Müdürlüğün ana görevleri arasında; ihtiyaç sahiplerinin barınması ve bakımının yapılması ile sağlık hizmetleri vardır. Müdürlüğe bağlı çocuk bakım merkezleri de bulunmaktadır²⁰⁷. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Okmeydanı ve Kayışdağı'ndaki Darülaceze tesisi yüzlerce yaşlı insana bakılmaktadır. Sadece Darülaceze'deki yaşlılarla değil, İstanbul'daki bütün yaşlı insanlara aynı sağlık ve

²⁰⁵ http://www.tesev.org.tr/etkinlik/dem_yon_yoksulluk_uluslararası_15-16nisan2005rapor.doc (22.01.2006) Yerel Yönetişim Yoluyla Yoksulluğun Giderilmesi Bölgesel Konferansı, (Nisan, 2005), İstanbul

²⁰⁶ <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Haberler/HaberDetay.html?HaberId=18994> (15.10.2005).

²⁰⁷ http://www.tesev.org.tr/etkinlik/dem_yon_yoksulluk_uluslararası_15-16nisan2005rapor.doc (26.08.2005)

sosyal bakım hizmetlerini sağlamak ise büyük şehir belediyesinin hedefleri arasındadır. İşte bu amaçla kurulan İstanbul Yaşlı Hizmetleri Danışma Kurulu, yaşlılara yönelik hizmet planlarında; ilçelerde “Cep Darülaceze” (Mahalle Yaşlı Evleri) açılması ve 5-6 yaşlıyı barındıran bu evlerdeki yaşlılara maddi-manevi destek sağlanması, belediyenin sunduğu hizmetlerin yaşlı ergonomisine uygun planlanması vardır. Mahalle Yaşlı Evleri’nde ve “Yaşlı Dostu Hizmetler” programında, belediyeden burs alan öğrencilerden yararlanılmaktadır. Yaşlıların evlerde bakımı için çalışmalar yapılmaktadır. Mahallelerde ayrıca ‘Yaşlı Sohbet Evleri/Klupleri’ açılacak ve ayrıca yaşlılara yönelik gıda, yakacak, ev temizliği ve baston gibi sosyal yardımlar yapılacaktır²⁰⁸.

2.2.3. İstanbul Özürlüler Merkezi

Bu merkezde verilen hizmet ise, görme, işitme, ortopedik, zihinsel ve kronik hastalıklarından dolayı özürlü olan kişilere ve yakınlarına ya da konuyla ilgili olanlara eğitim, psikolojik destek, tıbbi ve rehabilitasyon²⁰⁹ imkanı sunmaktadır²¹⁰.

2.2.4. Kadın Sağlığı Koruma Merkezleri

Kadınlara hizmet vermek üzere kurulan “Kadın Sağlığını Koruma Hizmeti” merkezlerinde osteoporoz, meme kanseri, rahim kanseri taraması yapılmaktadır²¹¹.

2.2.5. Sokak Çocuklarına Meslek Edindirme Merkezi

Önemli bir sorun olan sokak çocuklarına yönelik çalışmalar yapan İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sağlık Dairesi Başkanlığı, “Sokak Çocukları Meslek Edindirme Merkezi”ni

²⁰⁸ <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Haberler/HaberDetay.html?HaberId=20846> (15.10.2005).

²⁰⁹ Çalışmalar kapsamında ihtiyaç sahibi özürlü vatandaşlara tekerlekli sandalye, işitme cihazı, koltuk değneği, beyaz baston, ortez-protez ve hasta altı bezleri dağıtılmıştır.

²¹⁰ <http://www.ibb.gov.tr/IBB/Poup/tr-TR/PrinterFriendlyBasinBultenleri.aspx?Culturel> (21.12.2005).

²¹¹ 2003 yılında 8 bin 515 kadının kemik yoğunluğu ölçülmüş, 3 bin 650 kadına meme muayenesi yapılmıştır.

(İS MEM) açmış, sokakta kalmış çocukları himaye altına alarak, onlara meslek öğretme ve topluma kazandırma amacı gütmüştür²¹².

2.2.6. Sosyal ve İdari İşler Müdürlüğü

Sıcak yemek dağıtımı, gıda yardımları, ramazan çadırları ve amatör spor kulüplerine yardım bu müdürlük tarafından yapılan yardımlar arasındadır.

2.2.7. Halkla İlişkiler Müdürlüğü

Ücretsiz ekmek kuponu dağıtımı, sel felaketinden sonra eşya yardımı, kira yardımı ve erzak yardımı yapılması Halkla İlişkiler Müdürlüğü'nün görevleri arasındadır²¹³.

2.2.8. Evde Sağlık Hizmetleri

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nce Türkiye'de ilk kez "Evde sağlık hizmetleri" adı altında hayata geçirilen ve eylemleri hala devam eden bir hizmet sunulmaktadır. Evde sağlık hizmetleri kapsamında; sosyal güvencesi olmayan, açlık ve yoksulluk sınırında yaşayan, evde bakıma muhtaç, kronik hastalığı olan, yaşlılar, kadınlar, özürlüler, hamileler ve gelişim süreci takip edilmesi gereken çocuklar tespit edilmektedir. Evde Sağlık Hizmeti'ni içeren uygulamalar hastanın evine kadar getirilirken; aile fertleri de halk sağlığı konusunda bilgilendirilerek, ev koşullarında alınacak önlemler anlatılmaktadır. İlk muayeneleri ve tetkikleri sonucu evde bakımı yapılabilecek hastaların gerekli görülen tüm ilaç ve tıbbi malzemeleri karşılanmaktadır.

Evde sağlık hizmeti'nin yetersiz kaldığı durumlarda ise, hasta en yakın sağlık kurumuna götürülerek ayrıntılı muayene gerçekleştirilmekte, muayene sonucunda ortaya çıkan sağlık sorunları gerektirirse; hasta, tam teşekküllü bir hastaneye sevk edilmektedir.

²¹² <http://www.ibb.gov.tr/IBB/Poup/tr-TR/PrinterFriendlyBasinBultenleri.aspx?Culturel> (21.12.2005).

²¹³ http://www.tesev.org.tr/etkinlik/dem_yon_yoksulluk_uluslararası_15-16nisan2005rapor.doc (03.05.2005) Yerel Yönetişim Yoluyla Yoksulluğun Giderilmesi Bölgesel Konferansı, (Nisan, 2005), İstanbul

Evde sağlık hizmeti'ne ihtiyaçı olan hastaların tespiti sırasında yapılan ziyaretlerde, muhtaç durumdaki aileler belirlenerek; gıda, giyim ve yakacak gibi sosyal yardımlar da yapılarak, bakıma ihtiyaçı olan kimsesiz yaşlılar Darülaceze'ye, özürlüler ise İstanbul Özürlüler Merkezi'ne sevk edilmektedir²¹⁴.

Bu hizmet birimi, 2002-2003 yılları içinde 1 milyon 234 bin 884 haneye giderek 361 bin 894 hastalık ve özürlü tespit etmiş, bunlardan 116 bin 415 hasta ve özürlüye ziyaret öngörmüştür. Yapılan değerlendirmeler sonucunda sosyal güvencesi olmayan ve bakıma muhtaç 20 bin 179 hasta evde bakıma alınmış ve bu hastaları tedavi etmek üzere toplam 171 bin 816 kez doktor ve hemşire ziyareti yapılmıştır.

Yaşlı Sağlığı Hizmetleri merkezi ile de 65 yaşın üzerindeki fertlere kendi evlerinde danışmanlık ve rehberlik hizmetleri verilmektedir²¹⁵.

İstanbul'a bağlı Bakırköy Belediyesi Görüntüleme Merkezi ve Halk Sağlığı Laboratuvarı hizmete açması Türkiye'de bir ilk uygulama olarak kabul edilmektedir. Böylece imkan sahibi olmayan tüm hastalara ücretsiz olarak bu merkezden ve iç bünyesinde yer alan laboratuardan yararlanabilecektir²¹⁶.

2.3. Ankara İli Kapsamında Belediyelerin Faaliyetleri

Belediyeciliği sadece alt yapı ve üst yapı yatırımları olarak değerlendirmeyen, çocuk, genç, kadın ve yaşlılara yönelik yatırımların da önemini kavrayan Ankara Büyükşehir Belediyesi, düzenlediği çeşitli etkinliklerle bunu göstermektedir. Büyükşehir Belediyesi tarafından yürütölen faaliyetler şu şekildedir;

²¹⁴ <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Haberler/HaberDetay.html?HaberId=18994> (15.10.2005).

²¹⁵ <http://www.ibb.gov.tr/IBB/Poup/tr-TR/PrinterFriendlyBasinBultenleri.aspx?Culturel> (21.12.2005).

²¹⁶ http://www.internethaber.com/news_detail.php?id=32060 (21.12.2005).

2.3.1. Yaşlı Hizmet Merkezi

Ankara Büyükşehir Belediyesi Yaşlı Hizmet Merkezi, ev ortamında yaşlının desteklenmesi ve toplumdan soyutlanmadan yaşamına devam etmesi amacıyla 5 Eylül 1994 tarihinde kurulmuştur. Bu kuruluşun amacı; üyelerinin günlük yaşamlarını kolaylaştırırken yalnız olmadıklarını onlara hissettirmek ve gösterilen ilgi, sevgi ve şefkatle yaşlıların onurlu, bir yaşam sürmelerine yardımcı olmaktır. Aralık 2003 tarihi itibarıyla toplam 10.350 üyesi olan merkezde verilen hizmetleri ise şu şekildedir: Sosyal hizmetler, psikolojik destek hizmetleri, sağlık hizmetleri, rehberlik, refakat ve danışmanlık hizmetleri, sosyal ve kültürel etkinlikler, temizlik ve bakım hizmetleri, her türlü ev içi tamirata, ekonomik destek hizmetleri, öncelikli hizmet kartı, acil yardım hizmetleri gibi. Hizmetlerin kapsamında yer alan faaliyetleri aşağıda ayrıntılı olarak incelenecektir.

2.3.1.1. Psikolojik Destek Hizmetleri

Yalnız yaşayan üyeler öncelikli olmak üzere, yaşlı bireyler, klinik psikolog tarafından periyodik olarak evlerinde ziyaret edilmektedir. Psikolog, yalnızlık, stres, temel yaşam olayları (emeklilik, iş kaybı, yakın kaybı, doğal afetler vb.) sonrası uyum problemleri, iletişim çatışmaları, aile problemleri, uyku problemleri vb. konularda yaşlılara psikolojik destek sağlamaktadır. Yaşlılar ruhsal bozukluklar hakkında bilgilendirilmekte, psikiyatrik tetkik-tedavi ve terapötik müdahale amacıyla yönlendirilmektedir.

2.3.1.2. Sağlık Hizmetleri

Her gün 20 üyeye evinde sağlık hizmeti verilmektedir. Doktor ve hemşire, üyeyi evinde ziyaret ederek, genel sağlık kontrollerini yapmaktadır. Ayrıca, şikayetleri dinlenen yaşlı kişi, gerekli görüldüğünde, hastanelerin ilgili bölümlerine yönlendirilmekte ve yakınlarına danışman hekimlik hizmeti verilmektedir. İhtiyacı olan üyelere; enjeksiyon

yapılmakta, serum ve sonda takılmakta, pansuman yapılmakta, tansiyon ve şeker düzeyi ölçülmektedir.

2.3.1.3. Ücretsiz Check-Up

Sosyal güvencesi olmayan üyelere yılda bir kez Belediye Hastanesi'nde check-up yapılmaktadır. Bu sağlık taraması ile ortaya çıkabilecek hastalıklar önceden tespit edilerek gerekli tıbbi hizmetler sağlanmaktadır.

2.3.1.4. Acil Sağlık Hizmetleri

Acil durumlarda tam donanımlı ambulans ile yaşlı en yakın sağlık kuruluşuna ulaştırılmakta, varsa yakınlarına haber verilmekte ve tedavi sonuçlanıncaya kadar sağlık kurumundaki süreç takip edilmektedir.

2.3.1.5. Sağlık Taraması

Her hafta cuma günleri, daha önce belirlenen bölgede sağlık taraması yapılmaktadır. Bu esnada yaşlı vatandaşların; şeker, tansiyon ve kolesterol düzeyleri ölçülmektedir. Yaşlı, gerekli görüldüğünde, hastanelerin ilgili servislerine yönlendirilmektedir. Üyeler için ayda bir kere merkezde EKG ölçümü, kansızlık testi ve kemik taraması yapılmaktadır.

2.3.1.6. Rehberlik, Refakat ve Danışmanlık Hizmetleri

Merkeze bizzat ya da telefonla müracaat eden yaşlılara, sosyal hizmet uzmanları tarafından hizmetler hakkında gerekli bilgiler verilmektedir. Sosyal hizmet uzmanı, yaşlıyı hizmet alacağı birime yönlendirmekte ve verilecek hizmetin takibini yapmaktadır. Üyeye hizmetin ulaşip ulaşmadığı denetlenmekte; verilen hizmetten üyenin memnun kalıp kalmadığı öğrenilerek, memnun kalmadığı durumlarda gerekli önlemler alınmaktadır. Kurumda çalışan sosyal hizmet uzmanları ve psikolog tarafından

yaşlıların psikolojik, sosyal ve ekonomik sorunları saptanmakta ve ilgili konularda yaşlı bilgilendirilmektedir. Belirlenen sorunların çözümüne yönelik çalışmalar yapılmaktadır.

Üyenin talebi halinde telefon, elektrik, doğalgaz, su vb. faturaların bedeli yaşlıdan alınarak gerekli merkezlere yatırılmasına yardımcı olunmaktadır.

2.3.1.7. Sosyal ve Kültürel Etkinlikler

Yaşlıların günlük hayatını kolaylaştırırken, yalnız olmadıklarını onlara hissettirmek, yaşamın güzelliklerini onlarla paylaşmak amacıyla; konser, sinema, tiyatro, gezi, eğlence, kamp, yemek, piknik vb. etkinlikler düzenlenmektedir.

2.3.1.8. Temizlik ve Bakım Hizmetleri

Merkez tarafından günlük 32 üyenin evine gidilerek temizlik hizmeti verilmektedir. Temizlik için eve 3 veya 5 kişiden oluşan bir ekip gitmekte ve evin genel temizliğini yapmaktadır.

Bakıma muhtaç ve kimsesi olmayan üyelere, talep etmeleri halinde, malzemeleri yaşlıya ait olmak üzere, haftada birgün (en az üç çeşit) yemek yapılmakta ve bulaşıkları yıkanmaktadır. Ciddi sağlık sorunları olan, yalnız yaşayan ve bakıma muhtaç üyelerin beden temizliği, sakal-tırnak kesimi, ve bakımları yapılmaktadır.

2.3.1.9. Ekonomik Destek Hizmetleri

Sosyal hizmet uzmanı, ilk olarak müracaat eden yaşlıların sosyal güvencesi ve gelir durumunu incelemektedir. Durumu uygun görülen yaşlının gıda ve yakacak yardımlarını alması için gerekli yazışmaları ve işlemleri yaparak, muhtaç durumdaki yaşlının ücretsiz olarak merkezin tüm hizmetlerinden yararlanması sağlanmaktadır.

2.3.1.10.Yaşlı Serbest Kartı

Toplumun bir bireyi olarak yaşlı bireylerin sosyal yaşama aktif katılımını sağlamak amacıyla kendilerine “Yaşlı Serbest Kartı” verilmektedir. Bu kart yaşlının belediye otobüslerinden ücretsiz olarak yararlanmasını sağlamaktadır.

Yaşlı üyelere 1994-2003 tarihleri arasında değişik alanlarda toplam 191.479 adet hizmet sunulmuştur. Bu hizmetlerin dağılımı şu şekildedir: 12.768 kez sosyal inceleme, 5.340 kez psiko-sosyal destek hizmeti, 20.045 kez sağlık hizmeti, 280 kez check-up, 138.124 kez ev temizliği, 14.922 kez tamirat gibi. Ayrıca, sosyal inceleme sonrası ihtiyacı olduğu belirlenen mağdur durumdaki üyelere gıda ve yakacak yardımı sağlanmış; gezi, piknik, özel gün kutlamaları, eğlence programları, tiyatro vb. kültürel etkinlikler düzenlenmiştir²¹⁷.

2.3.2. Ailelere Gıda ve Kömür Yardımı

İhtiyaç sahibi, dar gelirli, sosyal güvencesi olmayan Ankara’lılara belediye eliyle bir çok yardım sağlanmaktadır. 2003 yılında 120 bin ihtiyaç sahibi ailelere ücretsiz odun, kömür yardımı, gıda ve temizlik malzemesi yardımı yapılmıştır.

Dar gelirli ve fakir olan ailelere yardımcı olmak ve ev ekonomisine katkıda bulunmak amacıyla 5600 ton patates, 5000 ton soğan, 500 ton taze balık dağıtımı yapılmıştır. 2003 yılında 0,5 ton kömür yardımı ile ihtiyaç sahibi 120 bin aileye ulaşılmıştır.

2.3.3. Şefkat Evi

Şefkat evleri Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından, Ankara’da geçici bir süre hasta refakatçisi ve ya hasta bulunan, ancak barınacak yeri ve maddi imkanı olmayan fakir, muhtaç, dar gelirli kişi ve aileler için geçici bir süre, kendilerinin ya da çocuklarının

²¹⁷ <http://www.ankarabel.gov.tr/birim.asp?kategori=02&birimkategori=002&altbirim=002> (01.02.2006).

ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuştur. Şefkat evinde hastane servisi, danışmanlık hizmetleri, yemek yardımı, dinlenme salonu, çocuklar için oyun salonu gibi faaliyetler mevcuttur ve bu evlerden günlük ortalama 40 kişi faydalanmaktadır.

2.3.4. Engelliler Danışma Merkezi

Ankara Büyükşehir Belediyesi 1994 yılından bu yana engellilere yönelik bir çok konuda sosyal proje üreterek hayata geçirmiştir. Engelli vatandaşlara, kendi durumlarına uygun gerekli malzemelerin tedarik edilmesi sağlanmıştır. Ücretsiz olarak verilen toplu taşıma kartlarıyla engelli Ankara'luların kent içinde toplu taşıma hizmetlerinden yararlanmaları sağlanmıştır. Son on yılda, bu merkezde kayıtlı toplam 13.504 engelli bulunmaktadır.

2.3.5. Öğrencilere Yapılan Yardımlar

Ankara'da yaşayan dar gelirli ailelerin eğitim ve öğrenim gören çocuklarına yardımcı olmak amacıyla çeşitli yardımlar yapılmaktadır. Bu maksatla 2003 yılında 150 bin öğrenciye kırtasiye yardımı; 100 bin öğrenciye bot ve kaban yardımı yapılmıştır. Ayrıca her yıl 20 bin ilköğretim ve üniversiteli öğrenciye eğitim yardımı (burs) verilmektedir.²¹⁸

2.4. Diğer Bazı Belediyelerin Faaliyetleri

Türkiye'nin çeşitli coğrafyalarında yukarıda bahsi geçen illerdeki uygulamalara benzer çalışmalara rastlamak mümkündür. Önemli gördüğümüz birkaç belediyenin faaliyetlerine yer vermek gerekirse karşımıza şöyle bir tablo çıkmaktadır.

Konya Büyükşehir Belediyesinin ileri düzeyde ihtiyaç sahibi aileler için başlattığı uygulama ile vatandaşlar, kendilerine verilen barkotlarla anlaşmalı bakkallardan ihtiyaçları oranında ekme alabilmektedir. Sosyal belediyecilik anlayışıyla ihtiyaç

²¹⁸ Ek.2.

sahibi, ekmek alamayacak kadar zor durumdaki ailelere ve vatandaşlara yönelik olan bu hizmet için öncelikle Sosyal Hizmetler Dairesi tetkikçilerinin Konya'da mahalle mahalle inceleme yaparak, zor durumdaki vatandaşları tespit etmiştir. Daha sonra Konya'nın çeşitli mahallelerinde 500'ün üzerinde bakkalla anlaşma yapılmış ve yerinde inceleme ile günlük ekmek ihtiyacı belirlenen bu ailelere taklit edilemeyen barkotlar dağıtılmış ve böylece haneler, anlaşmalı bakkallardan günlük ekmeklerini ücretsiz alabilmişlerdir. Özel bir birim ve personelle hizmet götüren belediye, özellikle kenar mahallelerde yaşam kalitesinin sosyal belediyecilik anlayışı kapsamında verilecek hizmetlerle artırılmasını hedeflemekte yaşlı, yatalak ve hasta kimseler için de evde bakım hizmeti yürütmektedirler. Bu kapsamda 100 vatandaşın bakımlarının belediye bünyesinde görevli elemanlar tarafından yapılmaktadır. Oluşturulan seyyar göz polikliniği ile de yine ekonomik durumu iyi olmayan vatandaşların göz muayenelerinin mahallelerinde yapılmaktadır²¹⁹.

1987 tarihinde kurulan ve Konya'nın en büyük merkez ilçesi olan Selçuklu Belediyesinin yerine getirdiği bazı önemli hizmetler bir ilçe belediyesi olmasına rağmen, önem taşımaktadır. Bu kapsamda halka sunulan sosyal hizmetler; meslek edindirme kursları, halk sağlığı ve ilk yardım konularında düzenlenen seminerler, asker ailelerine yardım, belediyeye başvuran özürlülere araç yardımı, gıda yardımları, sünnet, aşevlerinden yararlanma, her yıl organize edilen iftar sofrası, hurda satışından elde edilen gelirin depremzedeler yararına kullanılması, şefkat evlerinde ailelerin barındırılması şeklindedir.

Türkiye'de ilk defa Selçuklu belediyesi tarafından planlanan Şefkat Evleri, ülkemizin sosyal bir sorununa çözüm önerisi olarak başlatılmış bir proje olarak değerlendirilmektedir. Şefkat evlerinde planlanan amaçlar doğrultusunda, barınmaya muhtaç-kimsesiz dul kadınlar çocukları ile birlikte güvenli bir yaşam sürmelerine çabalanmaktadır. Şefkat evlerinin amacı, eş, anne-baba anlaşmazlığı nedeniyle korunmasız kalan kadınların, kendi bünye ve şartlarından doğan ve kontrolleri dışında

²¹⁹ <http://www.haberkonya.com/haberdetay.asp?idno=3849> (01.02.2006).

oluşan maddi ve sosyal yoksulluk içine düşmüş; cinsel, fiziksel ve duygusal istismara uğrama olasılığı olan kadınların eşinden boşanmış veya eşi vefat etmiş olmak şartı ile çocukları ile birlikte kalmalarını ve korunmalarını sağlamaktadır²²⁰.

Kayseri Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilen sosyal hizmet ve sosyal yardım faaliyetleri, diğer belediyelerde olduğu gibi sosyal belediyecilik anlayışı ile muhtaç durumdaki bireylere, engelli, yaşlı vatandaşlara ulaşmaya çalışmaktadır. Bu kapsamda verilen hizmetler şöyledir: Belediyeler tarafından işletme ve denetlemeleri yapılan 15 aşevinden her gün yaklaşık 10 bin aileye 3 kap sıcak yemek verilmekte bunun yanı sıra günlük 40.000 ekmek ihtiyaç sahiplerine ücretsiz olarak dağıtılmaktadır. Ayrıca aşevlerinden yemek ve ekmek alan ailelere zaman zaman kuru gıda yardımı yapılmaktadır. Büyükşehir Belediyesi tarafından ihtiyaç sahibi evinden alınarak iaşe paketi depoda teslim edilmekte ve yeniden evine bırakılmaktadır. İçinde sıvıyağ, pirinç, makarna, peynir, zeytin, helva, tahin, pekmez, reçel, kesme şeker, çay, deterjandan oluşan 35 kg.lık paketler vatandaşa sunulmaktadır.

Sosyal güvencesi olsa bile sahipsizlik nedeniyle muayene ve tedavisi olamayan vatandaşlara sahip çıkılmakta ve özel veya resmi sağlık kurumlarında muayene ve tedavileri yaptırılmaktadır. Büyükşehir Belediyesi tarafından öğrencilere ayakkabı ve kaban yardımı yapılmaktadır.

İl genelindeki ilköğretim öğrencilerine dağıtılmak üzere 5000 çift ayakkabı ve 5000 kaban temin edilerek İl Milli Eğitim Müdürlüğü kanalıyla dağıtımı yapılmıştır. Ayrıca çevre okullardan gelen okul önlüğü, kırtasiye, hijyen malzemesi talepleri değerlendirilerek karşılanmaktadır.

Soğuk kış günlerinde kalacak yeri olmayanları soğuktan korumak ve barındırmak amacıyla yer tahsis edilmiştir. Yerel gazeteler ve televizyonlara ilanlar verilerek vatandaşlardan kalacak yeri olmayanları bildirmeleri istenmiş ve tren garı ve otobüs

²²⁰ Pekküçükşen, **a.g.e.**, s.460.

terminalindeki sahipsizler zabıta yardımıyla alınarak beslenme, banyo, kıyafet ihtiyaçları giderilerek sıcak mekanda ikametleri sağlanmıştır.

500 kişi kapasiteli huzurevlerinde doktor, psikolog, sağlık memuru ve hemşireler ile 25 yaşlı ve bakıma muhtaç kişinin ruh ve beden sağlıkları kontrol altında tutulmaktadır. Eski huzurevi binası yeniden düzenlenmiş kimsesizler misafirhanesi olarak kullanılmaktadır²²¹.

Belediyelerimizin bütün bu çalışmalarının yanında el attığı bir diğer konu ise toplu konut yapımıdır. Yoksul bireylerin en önemli ihtiyaçlarından birisi de bilindiği üzere barınma ihtiyacıdır. Sosyal konut politikaları, özellikle muhtaç insanların sağlıklı bir ortamda barınma ihtiyaçlarının, mümkünse kendi bütçelerine uygun bir biçimde karşılayabilmek için oluşturulan politikalarıdır. Sosyal konutun hedefi, her aileyi, ailenin ekonomik durumuna uygun, ödeyebileceği fiyatta, sağlık, güvenlik ve huzur sağlayacak meskenlere kavuşturmadır. Gelişmiş sosyal devletler tarafından gelir seviyesi düşük olan aileler için inşa ettirilen sosyal konutların dağıtımında ilk önce çok çocuklu aileler, bebek bekleyen aileler, genç ve yoksul evliler, tek ebeveynli aileler, yaşlı ve özürllülere bakmakla yükümlü olan aileler tercih edilmelidir²²². Ülkemizde de TOKİ (Toplu Konut İdaresi) kapsamında evler yapılmış halen çalışmaları sürmektedir.

3. Dünyada Yerel Yönetimler

Dünyada gerek kültürel ve siyasal geçmişleri gerekse diğer ülkelerle etkileşimleri sonucu farklı yerel yönetim sistemleri görülmektedir. Örneğin Fransa, Portekiz, İtalya, Belçika ve Türkiye gibi ülkelerde “Fransız Modeli” hakimdir. Bu modele göre, yerel yönetimler anayasa ile güvence altındadır ve de belli bir statüsü bulunmaktadır. Yerel yönetim birimlerin varlık sebepleri işlevsel olmaktan çok siyasaldır. Diğer modelde ise Anglo-Saxon geleneği etkilidir. Buna göre anayasal bir statüye sahip olmayan yerel yönetimler, federal devlet ya da eyaletlerden ayrı bir kişi olarak da kalmaya özen

²²¹ [http://www.kayseri-bld.gov.tr.\(01.02.2006\)](http://www.kayseri-bld.gov.tr.(01.02.2006)).

²²² http://www.sosyalsiyaset.com/documents/yoksul_ailelere_yonelik.htm (01.02.2006).

göstermektedirler. ABD, Kanada, İrlanda bu geleneği benimseyen ülkelerdir. Kuzey ve Orta Avrupa ülkelerinde etkili olan modelde ise, yerel yönetimler kendilerine yasa ile verilmiş yetkilerin dışında ve üstünde genel bir yetkiye sahiptir. Bu sistemde çeşitli yönetim basamakları arasındaki ilişkileri yöneten katı yönetsel kurallar vardır. İsveç, Norveç, Danimarka bu modeli benimseyen ülkelere örnek gösterilebilir²²³.

Günümüz Avrupa'sında artık sosyal güvenlik kapsamında sosyal sigorta ile sosyal yardım sistemleri birbirlerini tamamlar hale getirilmektedir. Örneğin Fransa ve Belçika gibi ülkelerde belirli bir asgari geçim seviyesi tespit edilmektedir. Bu seviyede gelire sahip olmayanlara sosyal yardım sisteminden yardım talep etme hakkı tanınmakta ve bu durumu ortaya çıkaranlara aradaki fark sosyal yardım sisteminden tamamlanmak suretiyle ödenmektedir. Bu uygulama Fransa'da olduğu gibi sakatlar veya yaşlılar gibi toplumun belirli kesimleri ile sınırlı olarak yapılabildiği gibi; Belçika'da olduğu gibi herkese de sağlanabilmektedir. Fakirlere sosyal yardımı bir hak olarak sağlanması düşüncesinin temelinde, kendi imkanları ile geçimini sağlayamayanlara toplumun destek vermesinin ahlaki görev olduğu görüşü yatmaktadır²²⁴.

Yoksullukla mücadele, uluslararası, ulusal ve yerel düzeylerde çok sayıda kuruluşun etkinlik gösterdiği bir alandır. Bu kuruluşlar arasında örgütlenme biçimleri, temel yaklaşımları ve beklentileri açısından kimi zaman uyumsuzluklar yaşanabilir. Örneğin, 1980'li yılların ortasında, artan yoksulluk karşısında Hollanda ve İngiltere'de yerel yönetimlerin, yoksullukla mücadele konusunda daha etkili bir rol oynamaya başlaması bunlarla merkezi yönetimler arasında gerilimin artmasına yol açmıştır²²⁵.

Yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki payı konusunda da büyük farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin Danimarka'da bu pay % 65, Norveç'te % 43, ve Fransa'da % 27 iken, aynı pay Yunanistan'da % 6.5'tir. Türkiye'de ise kamu harcamaları içindeki yerel yönetimlerin payı % 10 dolaylarında seyretmektedir. Yerel yönetimler

²²³ Keleş, a.g.e., s.69-72.

²²⁴ Kadir Arıcı, **Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku** (Ankara, 1997), s.171.

²²⁵ Şenses, a.g.e., s.308.

tarafından sunulan hizmetlerin, bu yönetim birimlerinin bütçeleri içindeki oranları da ülkeden ülkeye farklılık gösteren bir durumdur²²⁶.

Dünyanın çeşitli ülkelerinde merkezi yönetim ya da yerel yönetimlere bakış açısı değişebilmektedir. Bu iki sistem arasındaki ilişkiler görevlerin dağılımını da etkilemektedir. İşte bu farklılıkları görmek açısından ele aldığımız bazı ülkelerin yerel yönetim yapılarını özellikle de belediyelerin konumunu irdelemek, belediyelerce muhtaç durumdaki bireylere sunulan sosyal yardım ve sosyal hizmetlerini ortaya koymak bize yol gösterici ya da durumumuzu saptamak açısından verimli olacaktır.

3.1. Almanya

Türkiye'dekinin tam tersi bir uygulamanın bulunduğu Federal Almanya'da yerel yönetim birimlerinin türleri, görev ve yetkileri bakımından ülke genelinde çok çeşitlilik görülmektedir. Ülkede yerel yönetimler anayasal kurumlardır. Yerel yönetimler, belediyeler²²⁷ ve ilçelerden oluşmaktadırlar. İller birkaç istisna dışında yerel yönetim birimi olarak görülmemektedir.

Devletin belediyeler üzerindeki gözetim yetkisi, bu kuruluşların yönetimlerinin yasalara uygunluğunun denetlenmesi ile ilgilidir. Ayrıca yerel yönetimlerin saydam, halka yakın yönetsel yaklaşımları oluşturmak için çabaları, öte yandan hemşehrilerin yerel yönetimleri daha çok etkileyebilmek için uyguladıkları girişimler ülkede daha demokratik yerel yönetim kurumu oluşmasını sağlamıştır²²⁸. Yerel yönetimler, Almanya'nın federal yapısı içinde federal devlet ve eyaletlerden sonra yer alan üçüncü ve en alt kademesidir. Bu nedenle eyaletlere göre değişen farklı yerel yönetimler ile karşılaşılabilir. Burada üç temel işlevlerinden söz edebiliriz: Devletin en küçük birimleri olmaları, katılanların kendini yönetme hakkına sahip olmaları ve de

²²⁶ <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/egitim4.htm> (01.01.2006).

²²⁷ Belediyeler, kırsal ve kent belediyeleri biçiminde farklılık gösterebilmektedir.

²²⁸ Selçuk Yalçındağ; **F.Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler:Karşılaştırmalı Bir İnceleme** (Ankara, 1990), s. 3,8.

emir ve yasaklar koydukları bağımsız toplumsal kurumlar olmalarıdır. Ayrıca yerel yönetimler kiliselerin, meslek gruplarının, siyasal partilerin, bilimsel-kültürel birliklerin oluşturduğu toplumsal kurumlar demetidir.

Ülkede yürürlükte olan, Belediye Yönetmeliğine göre, belediyeler kendi sınırları içerisinde her türlü kamu hizmetini yerine getirebilir. Ancak bu, tüm kamu hizmetlerini tamamen kendi başlarına karar vererek üstlenebilecekleri ve bu hizmetleri tamamen kendi sorumluluklarında yerine getirebilecekleri anlamına gelmemektedir. Belediyelerin sosyal görevleri ve yetkileri oldukça geniş tutulmuştur²²⁹. Örneğin, herhangi bir sosyal güvenlik örgütünden yardım alamayan muhtaçlara günlük yaşamlarını sürdürmelerine yönelik yardımlar yapılmakta, yaşlı, hasta, özürlü olanlara yardım da belediyelerin görevleri arasına dahil edilmektedir. Yaşlılar evi, bakımevleri, yetiştirme yurtları gibi sosyal amaçlı tesisler kurmak, yine belediyelerin sorumlulukları altındadır.

Almanya'da belediyelerin gençlere yönelik görevleri iki alanda yoğunlaşmaktadır. Bunlardan birincisi, özürülülerin bakımı ve eğitimi ile ilgili faaliyetler, ikincisi gençlerin boş vakitlerini değerlendirmelerine yönelik hizmetlerdir. Ülkede hastane hizmetlerini de belediyeler yürütmektedir. Ayrıca, yaşlılar, çok çocuklu aileler gibi belirli sosyal gruplar için sosyal konut yapımını üstlenebilmekte, sosyal konut yapımını özendirilmek için arsa üretebilmektedir²³⁰.

Almanya'da yerel özerklik bulunmaktadır ve subsidiarite ilkesi ön plandadır. Yani, yerel yönetimlerin yerine getirecekleri hizmetler mevzuatla sınırlandırılmamış hatta hizmetin vatandaşa en yakın birim tarafından verilmesi özendirilmiştir. Dolayısıyla, sosyal yardım hizmetleri, etkinlik ve verimlilik açısından yerelliğe ihtiyaç göstermesi nedeniyle, yerel yönetimler tarafından verilmesi gereken bir yükümlülük şeklinde

²²⁹ Ayşegül Kaplan Mengi, "Federal Almanya'da Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, (Ekim, 1997), C.6, S.4, s.93,103.

²³⁰ Yalçındağ, **a.g.e.**, s.44-45.

algılanmaktadır. Federal devlet sosyal yardımı, yerel yönetimlere yaptığı yardımlarla desteklemektedir²³¹.

Kamu hizmetlerinde oldukça gelişmiş olan yerel yönetimler, sosyal yardım hizmetlerinde, ilçe ve belediye şeklinde kamusal hizmet sunmaktadır. İlçelerin sosyal yardım amaçlı görevleri arasında; meslek okullarının yapılması, cankurtaran hizmetleri, yerel sosyal ve gençlik yardımları, çocuk yetiştirme yurtları, yaşlılar evi, zihinsel ve bedensel engelliler için eğitim kurumları, okul, ana sınıfı ve kreş, halk yüksek okulları, akşam liseleri, yatılı okullar işletmek ve yapmak gelmektedir.

3.2. İsveç

İsveç, yerel düzeyde kendi kendine yönetim²³² geleneğine sahip bir ülkedir. Bu gelenek, belli bir coğrafi alanda yaşayan insanların belli sosyal ve teknik hizmetler gibi ortak ilgi ve çıkarları etrafında bir araya gelerek kendilerini ilgilendiren konularda kendi iradelerini ortaya koymalarıdır. İller ve belediyeler vergi koyma yetkisine sahiptir. İsveç yönetim modeli, aktiviteler için gerekli karar alma mekanizmalarının mümkün olduğu kadar halka yakın olması esasına da dayanmaktadır.

İsveç'te yerel yönetimler yasası dışında Sosyal Hizmetler, Sağlık ve Tıbbi Hizmetler, Kurtarma Hizmetleri Yasalarıyla iller ve belediyelere geniş sorumluluklar yüklenmiştir. İller için zorunlu görevler; sağlık ve tıbbi hizmetler, çocuklar ve 20 yaşına kadar olan gençlerin diş ve ağız sağlığı iken²³³ yerel yönetimlerin diğer ayağı olan belediyelere büyük bir sosyal yardım alanı kalmıştır. Eğitim başta olmak üzere çocuk ve yaşlıların bakımı, birey ve aile hizmetleri, tıbbi bakım, planlama ve konut, acil hizmetler, özürli bakımı, halk sağlığı ve ağız sağlığı bu hizmetlerin başında gelmektedir. Bunun ötesinde, belediyeler, Sosyal Hizmet Yasası'na göre, "ihtiyacı olan herkese sosyal hizmetleri

²³¹ Türkcan, a.g.e., s.57.

²³² İsveç'te her üç yetişkin kişiden birisi, yerel meclis ya da diğer yerel karar organlarının üyesi olarak yerel politika ile doğrudan ilgilidir.

²³³ İsveç'te Yerel Yönetimler, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, (Temmuz, 2003),C.12, S.3, s. 80-81.

sağlamakla yükümlüdür”, anlayışıyla belediyelerin yerel ihtiyaçlara göre sosyal hizmet ve yardım programları oluşturma, geliştirme imkanları bulunmaktadır²³⁴.

3.3. Danimarka

İller ve belediyeler şeklinde örgütlenen Danimarka’da, iller daha ziyade ulaşım, hastane, orta öğretim hizmetleri ile diğer hizmet alanlarından bazılarında (çevre gibi) belediyeler arasında koordinasyon rolü oynarlar. Sosyal yardım hizmetleri ağırlıklı olarak belediyeler tarafından verilmektedir. Belediyeler, başta koruyucu sağlık hizmetleri olmak üzere, kreş ve bakım evleri, huzur evleri açmak ve işletmek, çocuk, kadın, yaşlı ve özürlülere yönelik çok detaylandırılmış yardım hizmetleri sunmaktadır²³⁵.

Danimarka Özürlüler Yasası belediyelere görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Örneğin, özürlü bir çocuğu olan aileye ya da gence belediyelerce kimi imkanlar tanınmıştır. Bunlar; özürlülüğünden dolayı veya başka bir desteğe ihtiyacı olan çocuklar mümkün olduğunca belediyenin günlük kulüp olanakları gibi, normal olan kurumlara entegre edilmektedir. Ailelere danışmanlık yapılması; giysi, tatil, ebeveynlere ve diğer yakınlar için kurslar gibi ek harcamalar için yardım ödeneğinin verilmesi; özürlü bir çocuğa sahip aileye çocuğuna bakması ya da onunla birlikte hastanede kalması nedeniyle uğradığı gelir kaybının telafi edilmesi²³⁶, özürlülüğü nedeniyle evinin dışında yalnız hareket edemeyen 16 veya 17 yaşındaki özürlüler için ayda en fazla 15 saat için refakatçi hizmetinin verilmesi; birtakım kişisel ihtiyaçların belediyenin sunduğu ev yardımcısı ile giderilmesi; sürekli özürlülüğü olanlar için yardımcı araçları talep edebilme; ailenin yükünü hafifletme yardımı; iş kurma yardımı; rehabilitasyon destek yardımı gibi hizmetler verilmektedir²³⁷.

²³⁴ Türkcan, a.g.e., s.61.

²³⁵ Aynı, s. 62.

²³⁶ Böyle bir ödeneği alabilmek için tek şart çocuğun evde kalması ve çocuğun bakımının da kendi anne/babası tarafından karşılanmasıdır. Ayrıca yapılan bu ödeneğin toplam miktarı en fazla 37 saat içindir.

²³⁷ http://www.engelliler.net/Dosyalar/Danimark_OzurluYasasi (03.12.2005).

3.4. Fransa

Anayasal ve politik olarak güçlü bir merkeze sahip Fransa’da ise, 1982’de başlayan desantralizasyon süreci 17 Mart 2003’de kabul edilen değişikliklerle ivme kazanmış görünmektedir. Anayasasının 1. maddesi “Cumhuriyet yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenir” şeklinde değiştirilerek “üniter devlet” ifadesi çıkarılmış, böylece, yerinden yönetim ilkesi ve Cumhuriyet’in ademi-merkeziyetçi niteliği, anayasa hükmü haline getirilmiştir. Ayrıca, yeni yerel yönetim modellerinin oluşturulmasına ve sınanmasına olanak tanınmış ve mali denkleştirme ile desteklenmiş bir mali özerklik garanti altına alınmıştır. Yerel meclisleri toplantıya çağırma amacıyla dilekçe verme hakkı, karar amaçlı referandum ve yerel yönetimlerin kurumsal örgütlenmesi hakkında seçmenlere danışılmasını öngören doğrudan demokrasi yöntemleri de anayasal güvenceye kavuşturulmuştur²³⁸.

Mahalli idare geleneği İngiltere kadar eskilere gitmeyen ve genellikle merkeziyetçi bir tutuma sahip olmasıyla tanınan Fransa’da halen üç ayrı tipte²³⁹ yerel ve bölgesel kuruluş mevcuttur. Bunlar; bölgeler, departmanlar ve komünlerdir (belediyeler).

Departman ve komünler tarafından gerçekleştirilen hizmetlerin bir kısmı kanunlarda öngörülmüş olup zorunlu bir niteliğe sahiptir. Sosyal güvenlik sisteminin kapsamı dışında kalanlara yardım, örneğin, yaşlılara yardım, çocukların korunması gibi durumlarda mahalli idareler sosyal yardımlarda bulunmaktadır. 1955 yılından bu yana sözü geçen yardımlar departmanlar tarafından gerçekleştirilmekte, bu hizmetlerin gerektirdiği harcamalar ise merkezi idare, departman ve komün üçlüsü arasında bölüşülmektedir²⁴⁰.

Fransa’nın merkezi yapısına rağmen, yerel nitelikli sosyal yardımlar belediyeler tarafından yerine getirilmektedir²⁴¹.

²³⁸ <http://www.tusiad.org/yayin/gorus/58/8.pdf> (01.02.2006).

²³⁹ Paris kenti idari açıdan ayrı ve özel bir statüye sahiptir.

²⁴⁰ Nadaroğlu; **a.g.e.**, s.152,158.

²⁴¹ Türkcan, **a.g.e.**, s.59.

3.5. İngiltere

İdari sitemi tek parlamento ve tek hükümet tarafından yönetilen üniter bir devlet olan ve İngiltere olarak nitelendirilen ülke İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'dan oluşmaktadır. Birleşik Krallık'ta ulusal hükümetin yanında, yerel seviyede örgütlenmiş mahalli birimler de bulunmaktadır. İngiliz yerel yönetimleri temelde bazı metropoliten şehirler dışında kademelenmesinde nüfusun ölçüt olduğu iller ve ilçelerden oluşur²⁴². İngiltere'de yalnızca bölge halkını ilgilendiren konularda yerel yönetimler söz sahibidir. İngiltere'nin ve Galler'in pek çok bölgesinde hizmetler iki kurum arasında paylaştırılmıştır. Bunlardan biri yerel yönetim bölgesi komisyonu, diğeri de il komisyonlarıdır. Büyük şehirlerde ise ilçe teşkilatları hizmet vermektedir. Örneğin Londra'da 32 ilçe vardır. İskoçya'da bölgesel yönetimler, yerel yönetimler ve ada yönetimleri bulunmaktadır. Kuzey İrlanda'da ise yine bölgesel yönetim ve merkezi yönetim vardır. İngiltere ve Galler 53 bölgeye ayrılmıştır ve bu bölgeler de 369 alt bölgeye ayrılmışlardır. Metropol şehirler dışında kalan tüm bölgeler yerel seçimlerle işbaşına gelmiş belediyeler tarafından yönetilmektedir. İskoçya'da 9 bölge vardır ve bu 9 bölge de 52 bölüme ayrılmıştır²⁴³.

İngiltere'de yerel yönetimler, seçilmiş yerel meclisleri ile, kendi sınırları içinde temel kamusal hizmetleri yürütme yetkisine sahiptirler. Yerel yönetimler Fransa'da olduğu gibi, merkezi yönetimle birlikte devletin birer parçası değillerdir. İngiltere'de yerel yönetimler, yetki ve statü olarak, devlete bağımlı olmayıp, özerk varlıklarını öne sürme hakkına sahiptirler. İngiltere'de hizmetler, “yerel” nitelikte olup olmamasına göre merkezi ya da yerel yönetimlerce getirilirken, Fransa'da birçok hizmet “yerel nitelikte olmasına karşın, merkezi yönetimin taşra teşkilatlarınca yerine getirilmektedir²⁴⁴.

²⁴² [http://www.geocities.com/ceteris_tr/ulusoy_yural2doc.\(01.02.2006\)AhmetUlusoy,TarikVural.‘‘BirleşikKrallık’ta\(İngiltereveGaller\)MahalliİdarelerinGörevleri veMaliYapıları\(10.08.2006\).](http://www.geocities.com/ceteris_tr/ulusoy_yural2doc.(01.02.2006)AhmetUlusoy,TarikVural.‘‘BirleşikKrallık’ta(İngiltereveGaller)MahalliİdarelerinGörevleri veMaliYapıları(10.08.2006).)

²⁴³ <http://www.dilokulubul.com/ulkeler/ingiltere/yonetim.asp>.

²⁴⁴ Yerel Yönetim Yapıları, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 4, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, s.41.

İngiltere ve Galler’de mahalli idareler 2 milyonun üzerinde işgücü istihdam etmektedir. Mahalli idarelerin yerine getirmekle görevli oldukları hizmetler eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler, planlama, kütüphane hizmeti, katı atık toplama ve konut, çevre sağlığı, yol, tüketicinin korunması gibi alanlarda yoğunlaşmıştır. Sosyal hizmetler servisinde çalışan 200 bin işçi yardıma ihtiyacı olan kişilere hizmet vermektedir²⁴⁵.

3.6. Belçika

1980 öncesinde en üst düzeyde devletin tüm yetkilere sahip olduğu Belçika’da günümüzde 3 bölge (Brüksel, Flamende, Wallon), 9 il ve 589 belediye bulunmaktadır. Belediyeler yerel düzeyde en geniş anlamda özerk yetkilere sahiptirler. Dikkate değer bir nokta, bu yetkilerin yasalarla saptanmaması, tarihsel temellere dayanmasıdır. Ancak yasa koruyucu, ölçütleri ve yardım koşullarını saptayarak yerel yetkilerin kullanılmasının iyileştirmek için müdahale etmektedir. Öğretim alanında daha iyi hizmet vermek amacıyla iller ve belediyeler arasında rekabet yaşanabilmektedir. Fiziksel ve zihinsel engellilerin ilköğretimi, mesleki ve teknik eğitim gibi hizmetlerin yanı sıra; sosyal yardım kamu merkezlerinin analık ve hastane hizmetleri, dispanser, laboratuvar ve kamu sağlığı hizmetleri, koruyucu sağlık hizmetleri gibi sağlık görevleri; kreş, etüt, çocukların ikametgahlarda bakımı, genç annelere evde yardım, yaşlı ve sakatlara yardım, dinlenme evleri, sosyal sigorta, sosyal yardım, engellilerin bakımı, işsizlerin sorunları gibi sosyal yardım hizmetleri belediyeler eliyle yürütülmektedir²⁴⁶.

3.7. Bulgaristan

Bulgaristan Cumhuriyeti, yönetsel olarak belediyeler (obština) ile bölgeler (oblast) olmak üzere iki kademeli yönetim yapısına sahiptir. Bölgeler yerel yönetim birimi değildirler. Ülkede belediyelerin görev ve yetkileri sayılıp sınırlandırılmıştır. Eğitim

²⁴⁵ [http://www.geocities.com/ceteris_tr/ulusoy_vural2doc.\(01.02.2006\)](http://www.geocities.com/ceteris_tr/ulusoy_vural2doc.(01.02.2006)) Ahmet Ulusoy, Tarrk Vural.

“Birleşik Krallık’ta (İngiltere ve Galler) Mahalli İdarelerin Görevleri ve Mali Yapıları (10.08.2006)

²⁴⁶ Nuri Tortop, “Belçika’da Yerel İdareler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, (Temmuz, 1995), C.4, S.4, s.51-55.

hizmetinde okul öncesi eğitim ile ilkokul öğretimi belediyelere verilmiştir. Sağlık alanında belediye hastaneleri faaliyet göstermekte, poliklinikler dahil çevre sağlığı boyutu belediyelerin yetki alanında sayılmaktadır. Sosyal yardım, özürlü çocuklara, yeni evliler ile geliri olmayan gençlere yardım sağlamak ve düşkünlerevi gibi sosyal yardım işletmelerini finanse etmek ve yönetmek içeriği ile belediyelerin görev alanında yer almaktadır. Her ne kadar konut ve kentleşme kademelerce bölüşülmüş olsa da uygulama ve planlama boyutu ile bir bütün olarak belediyelere ait sayılmıştır²⁴⁷.

Sonuç olarak denilebilir ki, her ne kadar yasal dayanakları, merkezi-yerel yönetim ilişkisi farklı yapılara sahip olsa da yukarıda bahsi geçen ülkeler de, sosyal belediyecilik anlayışı benzer yöndedir. Özellikle bu ülkelerin faaliyetlerine burada yer verilmesinin bir nedeni de Türkiye için örnek teşkil etmesidir. Örneğin, Almanya, Danimarka, İsveç ülkelerinin ortak özelliklerine bakacak olursak, yerel yönetimler birleştirilerek sayıları azaltılması, yurttaş odaklı yönetim modelinin benimsenmesi, yaşanabilir bir kent sunmanın önemli olması, düzenli anketler, bilgilendirme için ilgili sorumluluk merkezlerinin oluşturulması, yerel yetkilerin artırılması, halkın katılımının desteklenmesi, devlet, özel sektör ve gönüllü kuruluşlar arasında ağsal bir yapı kurması gözlemlenmektedir. Aynı şekilde diğer ülkelerde belediyelerin konumları ne olursa olsun muhtaç durumdaki birey ya da hanelere götürülen hizmetler aynı olmaktadır. Bu ülkelerde “sosyal hak” kavramının benimsenmesi önem taşımaktadır.

²⁴⁷ Birgül Güler; “Bulgaristan’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, (Ocak, 1995), C.4, S.1, s.81,85.

SONUÇ

Her devletin tarihi, toplumsal ve siyasal dokuları farklı olduğu için, yönetim yapıları ve buna bağlı olarak merkezi otoritenin yerel yönetimlerle ilişkileri de farklı biçimlerde kendini gösterebilmektedir. Her ne kadar merkezi idare, yetki ve güç yönünden daha fazla avantaja sahip olsa da, sürekli değişen ve çeşitlenen toplumsal ihtiyaçları, özellikle de yerel düzeydeki ihtiyaçları karşılayabilmesi, çoğu zaman güç olabilmektedir. Hatta yerine getirmek istediğinde aksama ya da etkinlikten uzak uygulamalarla karşılaşılabilmesi kaçınılmaz olabilmektedir. İşte devletler, hem bu sebepten, hem de demokratik düzenin gereklerinden ötürü merkezi yönetimin yanı sıra ondan ayrı olarak “yerel yönetim” örgütlerini kurmuşlardır.

Yerel yönetimler, ulusal sınırlar içerisindeki değişik büyüklüklerdeki topluluklarda yaşayan insanların, ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan ve hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş olan anayasal kuruluşlardır. Yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelire, bütçeye ve personele sahip; merkezi yönetimle olan ilişkilerinde özerk olarak hareket edebilen; işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren; yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanıldığı kamu tüzel kişiler olarak genel bir tanım yapabileceğimiz, yerel yönetimlere bugün, merkezi hükümetin sorunlarını yerinde ve derhal çözülmesi konusunda önemli sorumluluklar düşmektedir.

Bugün Avrupa Birliği Konsey çalışmalarında dahi yerel yönetimlerin yerel mahiyetteki ihtiyaçları yerine getirmedeki önemi vurgulanmaktadır. Özellikle sosyal politikanın artık bir çok ülkede sadece merkezi hükümetlerin uyguladığı politika olarak

algılanmaması, yerel hükümetlerin de bu yönde faaliyetlerde bulunması, gösterilen önemin sebebini bize açıklamada yardımcı olmaktadır. Geleneksel hizmetlerinin yanında hizmet sunma yelpazesini genişleten yerel yönetimlerin, çoğu zaman varoluş sebepleri ile amaç ve yararları iç içe geçtiğine tanık olmaktadır. Sürekli değişime uğrayabilen, beklentilerin farklılaştığı, sorunların ise çeşitlenip derinleştiği günümüz ortamında bu yelpazenin daha da genişlemesi kaçınılmaz olmaktadır.

Yerel yönetimlerin, özellikle de yerel yönetim birimleri içerisinde özel bir öneme sahip olan belediyeler yaşanan bu gelişmelere seyirci kalmamıştır. Bilindiği gibi gerek küreselleşmenin gerek doğuştan gelen bir takım insani eksiklerin gerekse zorlayıcı hallerin varlığı ile toplumun kanayan bir yarası haline gelen yoksulluk karşısında belediyelerde kendi içlerinde bir takım mücadeleci politikalar benimsemeye başlamışlardır. Günümüz sosyal belediyecilik anlayışında belediyeler, hizmet sınırları dahilinde; kişi ve ailelerin kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi, manevi ve sosyal yoksunluklarının giderilmesine ve ihtiyaçlarının karşılanmasına, sosyal sorunlarının önlenmesi ve çözümlenmesine yardımcı olunmasını amaçlayan sistemli ve programlı hizmetlerin yürütülmesi yönünde görevler yürütmekte kendilerini zorunlu hissetmektedirler.

Toplumda yeterli düzeyde sosyal hizmet bilincinin oluşmaması, bu hizmet sektöründe ihtiyaç sahibi kişilere yönelik kurum bakımı ve rehabilitasyon hizmeti veren kuruluşların yetersiz olması, sosyal hizmet sektörüne ayrılan kaynakların etkin kullanılmaması ve sivil toplum örgütlerinin sosyal hizmetler alanındaki çalışmalarının sınırlı ve belli alanlarda (gıda, giyecek vb.) yoğunlaşması sosyal hizmetlerde sorunlara ve darboğaza yol açmaktadır. Merkezi yönetimlerden daha etkin olacak belediyeler bu darboğazdan çıkışta önemli bir rol üstlenmektedirler. Belediyelerin sundukları sosyal hizmet faaliyetleri bu anlamda hizmete çevrilen kamu sosyal sigortalarıyla karşılanamayan sosyal güvenlik ihtiyaçlarını gideren hizmetlerdir.

Her toplumda yoksul olan, yoksulluğa itilen insanlar bulunmaktadır. Yoksulluğun giderilmesi gereken bir sorun olarak görülmesi ne yazık ki bir hayli zaman almıştır.

Bunun altında yatan neden ise yoksulluğun bireysel faktörlerden kaynaklandığına duyulan inanıştır. Ancak zamanla toplumun vicdanını rahatsız etmesi, bazı çevrelerce bu durumda bulunan kişilere yardım yapılması gerekliliği yönündeki toplumsal baskı devletleri harekete geçirmiştir. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, önceleri kırsal bölgelerde görülen yoksulluk göç olgusuyla birlikte şehirlere hareket etmiştir. Yoksulluğun genel bir profilini çıkarttığımızda en çok kadın, yaşlı, çocuk, engelli ve de işsizleri etkilediği söylenebilir. Bugün dünyada yoksulluğun ölçülmesi konusunda sıkıntılar yaşanmaktadır Yoksulluğun ölçülmesinde kullanılan en yaygın metot, gelir ve tüketim harcamalarıdır. Eğer bir kişinin gelir ya da tüketim seviyesi, temel ihtiyaçlarını karşılayamayacak kadar düşükse, o kişi yoksul kabul edilmektedir. Dünya Bankasının yaptığı çalışmalar ve bu yönde oluşturulan İnsani Gelişmişlik Endeksi bize durum hakkında bilgiler verebilmektedir. İnsani Gelişmişlik Endeksi iyi ve uzun yaşam, bilgiye erişim ve yüksek yaşam standardı esasına dayalı bir insani gelişme tanımından yola çıkılarak gelir, eğitim ve sağlık göstergelerinden oluşmakta, sosyo ekonomik göstergeleri ekonomik büyümeyle ilişkilendirmekte ve gelişmiş ülkeler ve az gelişmiş ülkelerin durumlarını birlikte izleyerek uluslararası kıyaslamalar yapılmasına olanak sağlamaktadır.

Yoksulluk göstergelerine baktığımızda, gelir dağılımındaki adaletsizlik gelişmiş ülkelerin lehine, gelişmekte olan ülkelerin aleyhine giderek artmaktadır. Örneğin 2001 yılı verilerine göre 1998'de en yoksul ülke sayısı 26 iken 2001 yılında 40'a çıkmıştır. 2000 yılı itibarı ile gelişmiş zengin ülkelerle yoksul ülkeler arasındaki gelir düzeyi farkı elli katına kadar çıkmıştır. Bir başka göstergeye göre ise, 1998 yılında zengin ülkelerde yaşayanların kişi başına günlük gelirleri 70 \$ iken, dünya nüfusunun 2.8 milyarını oluşturan yoksul ülkelerde bu oran günlük 2 \$ dır. Bugün dünyada yaklaşık 800 milyon insan açlıkla boğuştuğu tahmin edilmektedir.

Ülkemiz açısından yoksulluğa neden olarak; kayıt dışı sektörün varlığı ve giderek büyümesi, sosyal yardım mekanizmalarının eski etkinliğini yerine getirememesi, kırdan kente göçlerin artması, iş olanaklarının yeterli düzeyde olmaması, uygulanan yanlış ekonomi politikaları, milli gelirin adil olarak paylaştırılmaması gösterilmektedir.

Yeni sağ politikaların etkili olduğu ÷lkelerde devletin yavaş yavaş sosyal görevlerden elini çekmesi ve açılan boşluğun yerel yönetimler kanalıyla kapatılması, onlara sosyal politika ve sosyal refah hizmetlerini yerine getirmede sorumluluklar getirmiştir. Halka en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimlerin, sosyal politika alanındaki fonksiyonları dikkat çekici aynı zamanda önemli bir boşluğu doldurabilmesi açısından önemlidir.

Ülkemizde yaşanan hızlı kentleşme olgusu ve belediyelerin sosyo-ekonomik yaşamdaki yerinin her geçen gün artıyor olması yerel yönetimlerin, özellikle de belediyelerin hizmet alanlarının genişlemesine neden olduğu sıkça vurgulanmıştır. Belediyeler, sınırları içinde yaşayan birey, aile ve toplulukların üç ayrı kaynaktan gelen sosyal sorunlarıyla yakından ilgilenmek durumundadır. Bunlardan ilki; temelde toplumsal sistemin işleyişinden kaynaklanan, özellikle büyük kentlerde “acil müdahale”yi gerektirecek ölçüde derinleşen yoksulluk, işsizlik, dilencilik, suçluluk ve benzeri sorunlardır ki, bu sorunların çözümünde genel olarak kamunun ve o arada belediyelerin de rolü vardır. Her yerleşim biriminde, temelde insanın doğasından gelen, ancak çevresel koşulların da etkisiyle somutlaşan sorunlara sahip çocuk, yaşlı ve engelli kişiler bulunur. Belediyelerin, bu insanların yetiştirilmesi, bakılıp-korunması, eğitimi ve rehabilite edilmesi süreçlerinde etkin görevler üstlenmesi gerekir. Yapılabilecek hizmetler çok genel olarak, kimsesizlerin, evsizlerin, sokak çocuklarının ve muhtaç kadınların barınma ihtiyaçlarını karşılamak; öksüzlere çocuk yuvaları ve kreşler yapmak; sağlık merkezleri, sağlık ocakları, gezici sağlık otobüsleri, ön tanı merkezleri hizmete sokmak; hastanelere yakın mesafelerde, hasta yakınları için misafirhaneler oluşturmak; kültür, sanat ve spor tesisleri, açmak; fakir, muhtaç ve yaşam mücadelesi veren kesimlere yönelik aş evleri kurmak; özürllüer için ulaşım, eğitim ve sosyo-kültürel ortamlarda kolaylık sağlayıcı tedbirler almak; meslek ve beceri edindirme kursları açmak; gıda, kömür, ilaç, kırtasiye malzemesi yardımı yapmak; toplumsal gruplar, sivil toplum kuruluşları ve kitle örgütlerine rehberlik etmek, onlarla dayanışma ve yardımlaşmayı geliştirmek; gençlerin, engellilerin ve kadınların toplumsallaşmalarını sağlayacak merkezler açmak olarak gösterilebilir

Ülkemizde belediyelerin bu yöndeki görevlerine baktığımızda Osmanlı İmparatorluğu döneminde vakıfların gücünü yitirmesi ile devletin sosyal yardım işlerini belediyelere yüklediğini görmekteyiz. Ancak mevcut belediyelerin vakıfların gördüğü işlerin tümünü göremeyeceği anlaşılınca, yavaş yavaş bu işler tekrar merkezi idare hizmetleri kapsamına alınması kaçınılmaz olmuştur. Türkiye Cumhuriyeti'nin 1930 tarihli Belediye Kanununu ile başlayan belediyelere sosyal hizmet ve sosyal yardım görevleri yükleyen anlayış 5272 sayılı Kanuna kadar geçen süreçte etkisini göstermiştir. Bir nevi bu kanunlar belediyelerin bu konuda taşıdığı önemi ortaya koymaktadırlar. Kentleşme ve kentleşme anlayışı daha geç bir zamana denk gelmiş, bu süreçte belediyelerden beklenen daha çok kentsel düzenin sağlanması, alt yapı hizmetleri, çevresel düzenlemeler şeklinde olmuştur. Ancak sosyal ve kültürel hayatta yaşanan kimi değişim ve dönüşümler, beklenen talepleri de değiştirmiştir. Ancak görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına kavuşturulamayan, yerel vergi koyma ya da vergi oranlarını değiştirme yetkisi bulunmayan belediyeler, beldelerine bu hizmetleri sunabilmek için merkezi yönetime bağlı kalmaya devam etmektedir. Belediyeler bu zorlukları aşmanın bir yolu olarak hizmetleri bizzat kendi yapmak yerine üçüncü şahıslara yaptırmayı tercih etmektedir.

Türkiye'de yoksulluğun etkilerini en aza indirme konusunda hizmetler sunan belediyelerimize baktığımızda genellikle bu konuda özverili olduklarını söyleyebiliriz. Zaten, belediyelerin yerel ortak nitelikteki gereksinimleri karşılamak üzere kurulduğu 5272 sayılı Belediye Yasasının 3. maddesinde yer almaktadır. Yine Belediye Yasasının 14. maddesi “sosyal yardım ve hizmet” yapmayı belediyelere görev olarak verilmiştir. Yine aynı madde belediye hizmetlerinin sunumunda “düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır” hükmü getirilmiştir. Belediyelerin yetkilerini belirleyen Yasanın 15. maddesi belediyelerin belde sakinlerinin yerel ortak nitelikteki gereksinmelerini karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunacağı hükmündedir. Bu aşamada belediyelerimizin yerine getirdikleri yardım ve hizmetler gerçekten sorunun yerinde ve hızlı çözülmesinde yardımcı olmaktadır. Uygulamada belediyelerin faaliyette buldukları alanlar şunlardır: huzurevleri, kadın sığınma evleri, kreş, çocuk evleri açmak, zihinsel özürlü, özürlüler koordinasyon merkezi kurmak,

bunların yanında aşevleri, gezici ve sabit sağlık hizmetleri, gıda, yiyecek, içecek, yakıt vb. yardımlar yoluyla bu kişilerin birtakım ihtiyaçlarına cevap verebilmek, mesleki ve normal eğitim sürecine katkıda bulunmak, çeşitli etkinliklerle onları bilinçlendirerek siyasal sürece katılımını sağlamak, ucuz konutlar üretmek.

Ancak unutulmamalıdır ki, yoksullukla mücadele konusunda merkezi yönetimin desteği olmaksızın yerel yönetimlerin tek başlarına olma şansları azdır. Merkezi yönetimin koyacağı standartlar ve değerler çerçevesinde, yerel yönetimlerin uygulama aşamasında güçlendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerde yozlaşmanın ve adam kayırmanın fazla olabileceği de bir gerçektir. Bu aşamada merkezi yönetimin bir yoksulluk profili çıkararak, projelerin ve kalkınma modellerinin bölgenin profiline yönelik şekillendirilmesi, özellikle etnik köken, göç, engelliler, toplumsal cinsiyet, çalışan çocuklar, göç gibi yoksulluğu tetikleyen alanlara yönelik projelerin üretilmesi, yoksullukla mücadelede gerekli kaynakların oluşturulması, gerekli tüm birimler arası işbirliğinin sağlanması, bireyler arası adaletsiz gelir dağılımının iyileştirilmesi, sosyal güvenlik ve sosyal yardımı içeren tüm sosyal politika sistemlerinin adil dağılımının sağlanması, istihdamın geliştirilmesi yönündeki atılımların yaratıcısı ve destekçisi olması gibi unsurları yerine getirmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimlere düşen görev ve sorumluluklar ise; bölgede kurullar, konseyler yoluyla yerel halkın katılımını sağlamak, şeffaflık politikası ile hareket etmek, yerel halkın ihtiyaçlarına yönelik, bölgenin kaynakları doğrultusunda bölgeye özel gelir getirici projeler ve kalkınma modelleri geliştirmek, eğitimler vererek yoksulluk ve yoksullukla mücadele konusunda yerel halkı bilinçlendirmek ve desteğini almaktır. Bu durumda Belediye Yasasının belediyelere verdiği bu sosyal görev ve yetkiler yoksulluk ve işsizliğe çözüm bağlamında analiz edilerek somut çözümler getirici doğrultuda uygulamaya gidilmeli, İçişleri Bakanlığı'ndan da bu anlamda yasanın anılan hükümlerine açıklık getirilmedi. Çünkü, yerel yönetimlerin birincil sorumluluklarının bir çoğu merkezi yönetim kuruluşlarına devredilmiştir. Bu devredilen sorumluluklardan önemli bir kısmı sosyal yardım hizmet yükümlülüklerini içermektedir. Fakat, merkezi yönetim kuruluşlarına devredilen bu yükümlülükler aynı zamanda yerel yönetimlerin

yetki ve görevleri arasında bulunmaya da devam etmekte ve de yerel yönetimlerin mevzuatlarından düşürülmemişlerdir.

Bir diğer konu ise Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma fonu uygulaması yeniden düzenlenmesi ile ilgilidir. Bilindiği gibi bu fonun kullanımında yetki il valiliklerindedir. Bu fonun belediyelere aktarılması ve denetiminin merkezden yapılması doğru olacaktır. Yoksullukla mücadele konusunda gerek merkezi hükümetlerin gerekse yerel yönetimlerin eksik kaldığı bir taraf ise, kurumlar arası koordinasyonun eksik olması nedeniyle yardıma ihtiyacı olan kişilerin aynı anda birkaç kuruluştan yardım alabilmeleri ve böylece toplam başvuru sayısının fazla çıkmasıdır. İhtiyaç fazlası yardım alan başvuru sahiplerini tespit etmek amacıyla yardım yapan kuruluşlarla ortak bir veri tabanı oluşturması bu yöndeki eksikliği giderebilecektir.

Bilindiği gibi gelişmekte olan ülkelerde sosyal politikalar köklü bir geçmişe sahip olmadıkları için, sosyal politika adına yapılan uygulamalar taklitçilikten ileriye gidememektedir. Zaten bu ülkelerdeki kamu açıkları, dış borçlar gibi faktörler konuya yönelik çabaları yetersiz kılabilenmektedir. Devletin yetersiz kaldığı sosyal yardım konularında zorunlu olarak görevler verilen yerel yönetimlerde bu boşluğu doldurmakta tek başına yeterli olması elbette ki düşünülemez. Merkezi hükümetlerin çatısı altında, sivil toplum örgütlerinin, üniversitelerin ve yerel yönetimlerin birlikte hareket ederek soruna yönelik koordineli çalışmalar yürütmesi gerekmektedir.

Dünya örneklerine baktığımızda herhangi bir sosyal güvenlik örgütünden yardım alamayan muhtaçlara günlük yaşamlarını sürdürmelerine yönelik yardımların yapıldığını, yaşlı, özürlü, hasta olanlara yardımın da belediyelerin görevleri arasına dahil edildiği görülmektedir. Hatta bazı ülkelerde yerel yönetimler yasası dışında diğer bazı yasalarla da iller ve belediyelere geniş sorumluluklar yüklenildiğine tanık olmaktadır. Ülkelerin merkezi-yerel yönetim ilişkisi farklı yapılara sahip olması sosyal belediyeçilik anlayışını değiştirmemektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

ABAY Ali Rıza. “Bir Sosyal Politika Olarak Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yeri”, **Sivil Toplum Dergisi**, Nisan Eylül 2004.

AKBAL İsmail. “Demokrasi Açısından Yoksulluğun Değerlendirilmesi” .**V.Aile Şurası Aile ve Yoksulluk Bildirileri**, T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı Yayınları, Yayın No:122, Mayıs 2004.

AKINTÜRK Turgut. **Temel Hukuk**, A.Ü. Yayınları No:17, Eskişehir:1998.

ALTAN Ö.Zühtü. **Sosyal Politika Dersleri**. Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1592, Eskişehir:2004.

ALTUNTAŞ Salih. “Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelede”, **V.Aile Şurası Aile ve Yoksulluk Bildirileri**. T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı Yayınları, Yayın No:122, Mayıs 2004.

ARICI Kadir. **Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku**. Kamu-İş, Ankara:1997.

ATILGAN Meral. “Yoksulluk, İnsan Hakları ve Yoksullukla Mücadelede “İyi Yönetim”in Rolü”, **Türk İdare Dergisi**, S.442, Y.76: Mart 2004.

ATKAN Coşkun Can. “Yoksulluk Sorununun Nedenleri ve Yoksullukla Mücadele Stratejileri”, **Yoksulluk Sempozyumu** C:I, Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, Haziran 2003.

AYMAN Güler, Birgül. **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım** TODAİE Yayınları No:280, Ankara:1998.

AYTAÇ Fethi. **Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler.** Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi: Ankara:1994.

BEDER Rahime Şen. “Yoksulluk Tanımları ve Yoksulluk Araştırmaları”. **V.Aile Şurası Aile ve Yoksulluk Bildirileri**, T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı Yayınları, Yayın No:122, Mayıs 2004.

BİÇERLİ M. Kemal. **Çalışma Ekonomisi.** Beta Basım, İstanbul:2000.

BİLGİÇ Veysel. “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.7, S.2: Nisan 1998.

BİNATLI Cüneyt. **Belediye Hizmetleri Finansmanı.** Eskişehir İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No:186/117, Eskişehir:1977.

BM İnsan Hakları Merkezi, “İnsan Hakları ve Sosyal Hizmet”, **Sosyal Hizmet Uzman Derneği Genel Merkezi**, Ankara:2004.

CANATAN, Ayşe. “Yoksulluk ve Yaşlılık”. **V.Aile Şurası Aile ve Yoksulluk Bildirileri**, T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı Yayınları, Yayın No:122, Mayıs 2004.

CÖMERTLER Necmiye. “Kadının Penceresinden Yoksulluk”. **V.Aile Şurası Aile ve Yoksulluk Bildirileri**, T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı Yayınları, Yayın No:122, Mayıs 2004.

ÇEVİKBAŞ Rafet. “Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye’deki Durumu”. **Türk İdare Dergisi**. Y.67, S.407, Haziran 1995.

ÇİÇEK Mustafa-Mustafa Ökmen. “Küreselleşme Süreci ve Yerel Yönetimler”, **Türk İdare Dergisi**. Y.69, S.417: Aralık 1997.

ÇUKURBAYIR Akif. **Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim**. Çizgi Kitabevi, Mayıs 2003.

DÖNMEZ Mustafa **Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü**. Alfa Basım. İstanbul:2002.

DUMANLI Recep, **Yoksulluk Ve Türkiye’deki Boyutları**”, DPT-Uzmanlık Tezleri, 1996.

EDİS Şahin Yeşim. “Küreselleşme Yoksullaşma ve İnsan Hakları”. Türkiye’de İnsan Hakları, **TODAİE** Yayın No:301, Ankara:2000.

ERDOĞAN Güzin. “Yoksulluk Tanımları ve Yoksulluk Araştırmaları”. **IV.Aile Şurası Aile ve Yoksulluk Bildirileri**, T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı Yayınları, Yayın No:122, Mayıs 2004.

ERKEN Erhan. “Dünya Sistemi ve Yoksulluk İlişkisi”, **Yoksulluk Sempozyumu C:I**, Deniz Feneri Yardımlaşma Ve Dayanışma Derneği. Haziran 2003.

EROĞLU Hamza. **İdare Hukuku Genel Esasları, İdare Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**. Beşinci Baskı, Turhan Kitabevi. Ankara:1985.

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

ERYILMAZ Bilal. **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması** Birleşik Yayıncılık, 1997.

GENÇ Turan. **Kamu Yönetimi**. Başkent Klişe Matbaacılık, Ankara: 1998.

GERAY Cevat. "Yerel Yönetimler ve Habitat", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.5, S.3 Mayıs 1996.

GEREK Nüvit-A.İlhan Oral. **Sosyal Güvenlik Hukuku**, A.Ü Yayınları No:1579, Eskişehir:2004.

GİRİTLİ İsmet-Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner; **İdare Hukuku**. Der Yayınları, İstanbul: 2001.

GÖRMEZ Kemal. **Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği** Hizmet-İş Sendikası, Ankara:1900.

GÖYMEN Kemal. **Türkiye'de Kent Yönetimi**. Boyut Kitapları Araştırma Dizisi-6, İstanbul:1997.

GÖZÜBÜYÜK Şeref.**Kamu Yönetimi Hukuku**. TODAİE Yayınları No:151, Ankara: 1976.

GÜLER Birgül. "Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu". **Amme İdaresi Dergisi**, C.26, S.1: Mart 1993.

GÜLER Birgül; “Bulgaristan’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.4, S.1: Ocak 1995.

GÜNDAY Metin. **İdare Hukuku**. Üçüncü Basım, İmaj Yayıncılık, Ankara: 1998.

GÜNDOĞAN Naci. “Yoksullukla Mücadelede İstihdam Politikalarının Rolü ve Önemi”, **Yoksulluk Sempozyumu C:I**, Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği Haziran 2003.

GÜRSU Sinan. **Korunmaya Muhtaç Çocuklara Yönelik Hizmetlerin Yerel Yönetimlere Devri**. TODAİE Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programı, Ankara:2004.

GÜVEN Sami. **Türkiye’de Sosyal Sorunlar ve Sosyal Politikalar**. Ezgi Kitapevi, Bursa:1996.

İsveç’te Yerel Yönetimler, **Çağdaş Yerel Yönetimler**. C.12, S.3: Temmuz 2003.

KADIĞLU Hakan. **Çağdaş Yerel Yönetimlerde Sosyal Politikalar**. Uludağ Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Bursa:1997.

KALABALIK Halil. “Yerinden Yönetim Türleri ve Yerinden Yönetim Geçiş Sürecinde Kullanılan Teknikler”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**. TODAİE Yayınları No:289. Ankara:1999.

KAPLAN Mengi. Ayşegül. “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.6, S.4: Ekim 1997.

KARLUK Rıdvan. **Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim Yapısal Ve Sosyal Değişim**. 6. Baskı Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul:1999.

- KAYA Ali. “Küreselleşme Sürecinin Değerlendirilmesinde ILO’nun Tavrı”.**Küreselleşmenin İnsani Tavrı**. Der: Veysel Bozkurt, Alfa Basım, 2000.
- KELEŞ Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**. 3.Basım, Cem Yayınevi. İstanbul:1995.
- KOCAOĞLU A.Mehmet. “Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Haklardaki Dengesizlik En Büyük İnsan Hakları İhlalidir”, **Türkiye’de İnsan Hakları Konferansı**, 7-9 Aralık 1998.
- KORAY Meryem. **Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi , Bursa:2000.
- KOŞAR Nesrin. “Yoksulluğa İlişkin Bir Tipoloji”, **Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu Dergisi**, C.8, S.1-2-3: 1990.
- KOŞAR Nesrin. **Sosyal Hizmetlerde Sosyal Yardım Alanı (Yoksulluk ve Sosyal Hizmet)**, Şafak Matbaacılık, Ankara:2000.
- NADAROĞLU Halil. **Mahalli İdareler**. 6. Basım. Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. İstanbul:1998.
- ORTAYLI İlber. **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)** Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2000.
- ÖKMEN Mustafa. “Yerel Yönetimlerde Özerklik Eğilimleri”, **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**. Der: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür. Alfa Basım. İstanbul: 2002.
- ÖKMEN Mustafa-Bekir Parlak. “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Haklar”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**. TODAİE Yayın No: 304, Ankara: 2000.

ÖNCEL Yenal. **Mahalli İdareler Maliyesi**. Filiz Kitapevi, İstanbul:1992.

ÖNER Şerif. “Demokratik ve Katılımcı Yerel Yönetimin Kurumsallaştırılması, **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**. Der: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür. Alfa Basım. İstanbul:2002.

ÖRNEK Acar. **Kamu Yönetimi**. Pano-Bassan A.Ş. İstanbul:1988.

ÖRS Felal. “Demokrasi, Yerelleşme, İletişim ve Bir Yerel Eylem Projesi”, **Mülkiye**; C.27, S.238, 1992.

ÖZEL Mehmet, “Yerel Yönetimleri Geliştirme Açısından Devlet, Yerel Yönetim ve Küreselleşme Kavramları Üzerine”, **Türk İdare Dergisi**. Y.75, S.441, Aralık 2003.

ÖZTÜRK Azim. **21. Yüzyıl Türkiye’si İçin Yerel Yönetim Modeli**. Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları No:1. İstanbul:1997.

PARLAK Bekir. “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**. Der: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür. Alfa Basım. İstanbul: 2002.

PARLAK Bekir. “Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**. Der: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür. Alfa Basım. İstanbul: 2002.

PEKKÜÇÜKŞEN Şerife. “Sosyal Belediyecilik ve Selçuklu Belediyesi Şefkat Evleri Örneği”, **Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, 3-4 Aralık, Biga/ Çanakkale :2004.

ÇETİN OyaBeklan-Fatime Güneş-Fuat Güllüpinar. **Eskişehir’de Belediyeden Yardım Alan Ailelerin Yoksulluk Durumu ve Yoksullukla Başa Çıkma Stratejilerinde Kadınların Rolü**. Anadolu Üniversitesi Proje No:030813, Eskişehir:2005.

Radikal, 9 Eylül 2005

RUHİ Aydemir Süleyman. **Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Türkiye’de Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arası Yetki ve Görev Bölüşümü**. Kayseri Ticaret Odası Yayınları 49. Kayseri:2003.

SAPANCALI Faruk. “Yeni Dünya Düzeni ve Küresel Yoksulluk”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C.3, S.2: 2001.

SAPANCALI Faruk. **Sosyal Dışlanma**. Dokuz Eylül Üniversitesi İİİBF Yayın No:09, İzmir:2003.

SERÇE Erkan. **Tanzimattan Cumhuriyet’e İzmir’de Belediye (1868-1948)**, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir:1998.

SEYYAR Ali. “Sosyal Siyaset Açısından Yoksulluğa Karşı Mücadele”, **Yoksulluk Sempozyumu** C.I, Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği. Haziran 2003.

SEYYAR Ali. “Yerel Kamu Yöneticileri Sosyal Devletin Görevlerini Ne Derece Yerine Getirebilmektedir”, **İdarecinin Sesi**, C.19, S.109: Mart-Nisan 2005.

SOZAN, Volkan. **Türkiye’de Yoksulluk Sorunu ve Yoksulluk Yönetimi**, TODAİE Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara:2000.

SÖNMEZ, Mustafa “**Gelir Uçurumu Türkiye’de Gelirin Adaletsiz Bölüşümü**”, Om Yayınevi, İstanbul: 2001.

ŞENSES Fikret. **Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk**. İletişim Yayınları, 2002.

ŞİŞMAN Yener. **Sosyal Politika Ve İş Hukuku**, Birlik Ofset Yayıncılık, Eskişehir:2002.

TEKELİ İlhan. “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi** C.16, S.2: Haziran 1983.

TEZSEZEN Cumhur-Ömer Ağaçlı. **Türkiye’de Yerel Yönetim Sistemi İçinde Belediyeler** Maliye ve Hukuk Yayınları, 1995.

TOBB. **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması**, Yerel Yönetim Reformu Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 1996.

TORTOP Nuri “Belçika’da Yerel İdareler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.4, S.4: Temmuz, 1995.

TORTOP Nuri **Mahalli İdareler**. Dördüncü Basım, TODAİE Yayınları No:237, Ankara:1991.

TÜRKCAN Rıza. **Yerel Yönetimlerde Sosyal Yardım Hizmetleri**, TODAİE Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programı, Ankara:2003.

UZUN Turgay-Hüseyin Kurt. “Avrupa Birliği’ne Giriş Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler Ve Sorunlar”, **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Der: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür. Alfa Basım. İstanbul: 2002.

VAN Paul-Hanswijck De Jonge. **Yoksulluğu Önleme Stratejileri, Sivil Toplum Diyalogu**, Diyarbakır, 29-31 Mayıs 1997.

VAROL Muharrem “Yerel Temsilden Katılıma:Kuram ve Gerçeklik, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**. TODAİE Yayınları No:12, Kasım 2000.

YALÇINDAĞ Selçuk. **F.Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler:Karşılaştırmalı Bir İnceleme**, TODAİE, Ankara:1990.

Yerel Yönetim Yapıları, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 4, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı.1996.

Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyon Raporu, DPT Yayınları No:2593, Ankara:2001.

Yerel Yönetimler Sorunları-Çözüm Önerileri. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayınları-1. Haziran 1996.

Yerinden Yönetim ve Kalkınma. BM Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, TODAİE, İngilizceden çeviren: Selçuk Yanardağ, Necil Ulusoy, Ankara :1967.

YILDIRIM Selahattin. **Yerel Yönetim ve Demokrasi**. Yerel Yönetim Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi Kavramlar, Yaklaşımlar. T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı. Kent Basımevi. İstanbul:1993.

YILDIRIM Uğur. “Yeni Belediye Yasaları Çerçevesinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.4, S.13: Ekim 2004.

<http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/yy-1.htm> (03.12.2004) İsmail Güneş. “Yerel Yönetim Kavramı”.

http://www.isguc.org/yoksulluk_ikilemi.php. (11.03.2004) Esin, Özsoy. “Kalkınma Yoksulluk İkilemi ve Türkiye”.

<http://www.denizfenri.org.tr/icerik.asp.yokstanım> (10.02.2005).

<http://www.shp.org.tr/images/yayinlar/yoksulluk/2003.03.2004pdf> (09.08.2005).

<http://web.worldbank.org/wbsite/external/topics/extpovrty/extpa/contentmdk:20242879> (10.03.2005).

<http://public.cumhuriyet.edu.tr/mazlum/makal.htm> (15.10.2005).

http://www.isguc.org/arc_view.php?ex=239 (09.08.2005) Doğan Bıçk1, “Ekonomi ve Toplum”.

<http://www.denizfeneri.org.tr> (03.05.2006) Yoksulluk Sempozyumu Sonuç Bildirgesi 31 Mayıs- 1 Haziran 2003 İstanbul.

<http://web.worldbank/wbsite/external/topics/expoverty/extpa/contentmdk.20242879> (10.03.2005).

http://www.tesev.org.tr/etkinlik/dem_yon_yoksulluk_uluslararası_15-16nisan2005rapor.doc

Yerel Yönetişim Yoluyla Yoksulluğun Giderilmesi Bölgesel Konferansı, Nisan 2005, İstanbul.

<http://www.shp.org.tr/ianges/yayinlar/yoksulluk/2003.032004pdf> (09.08.2005)

Sosyal Demokrat Halk Partisi, "Yoksulluğu Yenmek İçin Acil Plan".

http://www.tuik.gov.tr/pretablo-do?tb_id=238tb_adi (02.06.2006).

http://www.canaktan.org/yeni-trendler/global_sorunlar/yoksulluk.htm. (08.04.2006).

Can Aktan, "Global Yoksulluk Sorunu".

<http://www.shp.org.tr/ianges/yayinlar/yoksulluk/2003.032004pdf> (09.08.2005). Sosyal

Demokrat Halk Partisi, "Yoksulluğu Yenmek İçin Acil Plan".

http://www.sosyalsiyaset.com/documents/yoksul_ailelere_yonelik.htm (04.06.2005)

Ali Seyyar, "Yoksul Ailelere Dönük Sosyal Politikalar".

<http://www.sosyalhizmetuzmani.org/stoveyoksulluk.htm> (01.07.5005). Oktay Suzan,

Serbilgöl Bakır, Yasemin Kotan, "Sivil Toplum Örgütleri-Uluslararası Yardım Programları ve Yoksulluk".

<http://www.e-konomistdergi.com/makaleler/mikrokredi.htm> (05.05.2006).

<http://www.soshizmetuzmani.org/sosyalbelediyecilik.htm> (12.05.2005) Erol Kaya.

"Sosyal Belediyecilik".

<http://www.pendik-bld.gov.tr/tr/tr/tab.aspx?tabid:734> (10.07.2006) Yalçın Doğan.

"Sosyal Belediyecilik".

<http://www.tsd.org.tr/index.php?id:30duyuruıd:313> (24.11.2004)

<http://www.ibb.gov.tr/tr-tr/haberler/haberdetay.html?haberıd=18994> (15.10.2005).

<http://www.ibb.gov.tr/tr-tr/haberler/haberdetay.html?haberid=18994>(15.10.2005).

<http://www.ibb.gov.tr/tr-tr/haberler/haberdetay.html?haberid=20846> (15.10.2005).

<http://www.ibb.gov.tr/ibb/poup/tr-tr/printerfriendlybasinbultenleri.aspx?culturel>
(21.12.2005).

<http://www.ibb.gov.tr/tr-tr/haberler/haberdetay.html?haberid=18994> (15.10.2005).

http://www.internethaber.com/news_detail.php?id=32060

<http://www.ankarabel.gov.tr/birim.asp?kategori=02&birimkategori=002&altbirim=002>

<http://www.haberkonya.com/haberdetay.asp?idno=3849>

http://www.engelliler.net/dosyalar/danimark_ozurluyasasi. (03.12.2005).

<http://www.tusiad.org/yayin/gorus/58/8.pdf>

<http://www.dilokulubul.com/ulkeler/ingiltere/yonetim.asp>

<http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/egitim4.ht> (01.01.2006).

http://www.sosyalsiyaset.com/documents/yoksul_ailelere_yonelik.htm

<http://www.Youthforhab.org.tr>. (11.08.2005).

http://www.sosyalsiyaset.com/documents/belediye_ssg_deneyimleri.htm(03.06.2006)

Halis Yunus Ersöz, “5272 Sayılı Yasa Öncesinde Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Politika Alanındaki Deneyimleri”.

<http://web.worldbank.org/wbsite/external/topics/extpovrty/extpa/contentmdk:20242879>
(10.03.2005).

<http://public.cumhuriyet.edu.tr/mazlum/makal.htm> (15.10.2005).

<http://www.denizfeneri.org.tr> (03.05.2006).

<http://www.denizfeneri.org.tr>(08.05.2005).Yoksulluk Sempozyumu Sonuç Bildirgesi
31 Mayıs- 1 Haziran 2003 İstanbul.

http://www.tuik.gov.tr/pretablo-do?tb_id=238tb_adi (02.06.2006).

<http://www.sosyalhizmetuzmani.org/stoveyoksulluk.htm> (01.07.2005) Oktay Suzan,
Serbilgöl Bakır, Yasemin Kotan, “Sivil Toplum Örgütleri-
Uluslararası Yardım Programları ve Yoksulluk”

<http://www.e-konomistdergi.com/makaleler/mikrokredi.htm> (05.05.2006).

<http://www.tsd.org.tr/index.php?id:30duyuruıd:313> (24.11.2004).

<http://www.ibb.gov.tr/tr-tr/haberler/haberdetay.html?haberıd=18994> (15.10.2005).

<http://www.ibb.gov.tr/tr-tr/haberler/haberdetay.html?haberıd=18994> (15.10.2005).

<http://www.ibb.gov.tr/tr-tr/haberler/haberdetay.html?haberıd=20846> (15.10.2005).

<http://www.ibb.gov.tr/ıbb/poup/tr-tr/printerfriendlybasınbultenleri.aspx?culturel>
(21.12.2005).

http://www.internethaber.com/news_detail.php?id=32060(08.04.2006).

<http://www.ankarabel.gov.tr/birim.asp?kategori=02&birimkategori=002&altbirim=002>

<http://www.haberkonya.com/haberdetay.asp?idno=3849> (08.04.2006).

http://www.engelliler.net/dosyalar/danimark_ozurluyasasi. (03.12.2005).

<http://www.tusiad.org/yayin/gorus/58/8.pdf>(08.04.2006).

<http://www.dilokulubul.com/ulkeler/ingiltere/yonetim.asp>(01.01.2006).

<http://idari.cu.edu.tr/igunes/yemel/egitim4.ht> (01.01.2006).

http://www.sosyalsiyaset.com/documents/yoksul_ailelere_yonelik.htm (21.05.2005).

http://www.geocities.com/ceteris_tr/ulusoy_vural2doc. (10.08.2006) Ahmet Ulusoy-Tarık Vural. “Birleşik Krallık’ta (İngiltere ve Galler) Mahalli İdarelerin Görevleri ve Mali Yapıları”.