

*Derleme*

## KAMU YÖNETİMİ VE YOKSULLUK BAĞLAMINDA YENİ YOKSULLUK YÖNETİMİ<sup>1\*</sup>

### New Poverty Management in the Context of Public Administration and Poverty

Ezgi SEÇKİNER BİNGÖL<sup>2\*\*</sup>

\*\* Yrd. Doç. Dr., Ömer Halisdemir Üniversitesi,  
İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi  
Bölümü

#### ÖZET

*Bu çalışmanın amacı, kamu yönetimi bağlamında yeni yoksulluk yönetimi kavramını anlamak ve tartışmaktır. Çalışmada; kamu yönetimi ve yoksulluk ilişkisi yeni yoksulluk yönetimi kavramı ile birlikte anlaşılmasına*

*çalışılmış; yoksulluk yönetiminin unsurları ve yoksulluğa yeni yönetsel yaklaşımlar irdeelenmiştir. Literatürde yoksulluk ve yönetim ile ilgili çalışmalarda bahsedilen, ancak tam olarak içeriğine ve tanımına ilişkin bir boşluk bulunan yoksulluk yönetimi kavramı literatür analizi ile tanımlanmıştır. Bu bağlamda çalışma, yoksulluk ve kamu yönetimi ilişkisinde yeni bir boyut olan yoksulluk yönetiminin anlaşılması bakımındankatkı sunmaktadır. Çalışmada ayrıca yeni yoksulluk yönetiminde önemli bir yeri bulunan sosyal hizmetlerin işlevi tartışılmış, yoksulluk yönetimi ve sosyal hizmet ilişkisi değerlendirilmiştir.*

**Anahtar Sözcükler:** Yoksulluk, yoksulluk yönetimi, yoksulluk ve kamu yönetimi, yoksulluk yönetimi ve sosyal hizmet.

#### ABSTRACT

*The main aim of this study is to understand and discuss the new poverty management concept in the context of public administration. The relationship between public administration and poverty is tried to be understood; the components of poverty management, and the new managerial approaches to poverty are discussed in the study. The concept of poverty management, which is mentioned in the literature in poverty and management studies, but which has a full content and definition gap, is defined by literature analysis. In this context, the study contributes to the understanding of the poverty management concept which is a new dimension in relation to poverty and public administration. Moreover, in the study; the function of social services which has very important role in poverty management is discussed and the relation between social services and poverty management is evaluated.*

**Keywords:** Poverty, poverty management, poverty and public administration, poverty and social service.

1 \*Bu çalışma, yazarın “Yerel Yoksulluk Yönetimi: İngiltere Örneği ve Sosyal Belediyecilik Bağlamında Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri Üzerine Bir Araştırma” (2015), başlıklı; Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünde yazılan doktora tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

2 \*\*Yrd. Doç. Dr., Ömer Halisdemir Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, eseckinerbingol@ohu.edu.tr

## GİRİŞ

Yoksulluk; ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyutları olan<sup>3\*</sup> çok yönlü makro bir sorundur. Tanımı, ölçümü, nedenleri ve çözümleri konusunda farklı yaklaşımlar<sup>4\*\*</sup> bulunmakla birlikte akademik ve kurumsal çalışmalarda yoksulluk, öncelikli olarak ekonomik bir sorun olarak tartışılmıştır. Yoksulluğun siyasal ve yönetsel boyutları ancak 17.yy'da Sanayi Devrimi sonrası konuşulmaya başlanmıştır. Ancak yoksulluğun yönetim kaynaklı bir sorun olup olmadığı veya yoksulluğa yönetsel müdahalenin gerekliliği hâlâ tartışılmaktadır.

Yoksulluk ve yönetim ilişkisine değinen bazı çalışmalar; yoksulluk ile ilgili olarak kamu yönetiminin ve siyasal kurumların önemli rolünü vurgulamıştır (Bkz. MacGregor, 1981, Alcock, 2006, Şenses, 2009, Acemoğlu ve Robinson, 2013, Piketty, 2015, Reutter, 2006, Akindola, 2010). Bu çalışmalar; yoksulluğu ekonomik, toplumsal, siyasal ya da çevresel unsurlara bağlamakta, yoksulluğayönelik yapısal bir yaklaşım sergilemektedir. Öte yandan, yoksulluğun bir yönetim sorunundan ziyade; bireysel, psikolojikya da kültürel bir sorun olduğu yönünde yaklaşımlar

da mevcuttur. Bunlar; yoksulluğu bireysel ve kaderci yaklaşımlarla açıklamaktadırlar (Cozzarelli, 2001, Morçöl, 1997).

Bu çalışmada ilk önce, yoksulluk sorununun kamu yönetimi ile ilişkisi ve kamu yönetiminin yoksulluk sorununa yaklaşımı tartışılmıştır. Daha sonra; yoksulluğa yönelik yeni yönetsel yaklaşımlar irdelenmiş; yoksulluk yönetimi kavramı tanımlanmaya çalışılmış, yoksulluk yönetimi ve sosyal hizmetler ilişkisi anlatılmış; yoksulluk yönetimi kavramsal ve içerik olarak irdelenmiştir.

## Yoksulluk, Kamu Yönetimi ve Yoksulluğa Yönelik İlgî

Yoksulluğun ekonomik ve sosyal bir sorun olmasının yanında, politik ve yönetsel bir sorun olduğu birçok araştırmacı tarafından dile getirilmiştir. Örneğin; MacGregor (1981), yoksulluğu politik bir sorun olarak tanımlamıştır. Yoksulluk; kimi siyasi eylemlerin veya devletin uyguladığı sosyal politikaların bir parçası ya da bir sonucudur. Bu yüzden yoksulluğun varlığı yöneticilere ve siyasetçilere doğru kararların alınması ve doğru politikaların uygulanması konusunda sorumluluk yüklemektedir. Bentham (Aktaran: Yılmaz, 2011: 72), yoksulluğun politik ve ekonomik bir sorun olmasının ötesinde idari bir sorun olduğunu söylemiştir. Bentham<sup>5\*</sup>, doğru yoksulluk yönetimi için, emeğin her

3 \* Her ne kadar çok eleştirilmiş olsa da yoksulluğun yapısal boyutlarının yanında bireysel, kültürel, antropolojik ve psikolojik boyutlarının olduğuna dair çalışmalar da mevcuttur (Bkz. Cozzarelli, 2001, Morçöl 1997, Turner ve Lehning, 2006, Frerer ve Vu, 2006).

4 \*\*Yoksulluğun nedenleri üzerine birçok teori üretilmiştir. Bunlar; ekonomik ve sosyolojik teoriler başta olmak üzere, psikolojik, antropolojik, kültürel ve siyasal teoriler olarak sıralanabilir. Yoksulluk teorileri farklı disiplinlere konu olmuş ve tartışılmaktadır.

5 \*Pauper Management Improved (İyileştirilmiş Yoksullar İşletmesi) ve Definitions and Distinctions (Tanımlar ve Ayrımlar). Bu metin Bentham'ın yoksul yasaları üzerine yazılarının bir parçasıdır. Bentham'ın yoksulluk üzerine olan yazılarının bir kısmı dosyalanmamış; fakat yakın bir çevre içerisinde dolaştırılmıştır (Aktaran: Yılmaz, 2012, s.72).

alandaki disipline edilmesi, yoksul yardımlarının düzenlenmesi, özel hayırseverliğin reddedilerek yardımların kamu düzeyinde ele alınmasının savunulması, bununla ilişkili olarak yoksulluk politikasının yönetiminde merkezileşmenin desteklenmesi ve yoksulluğun muhtaç-yoksul ayrımı temelinde yeniden ele alınması önerilerinde bulunmuştur. Alcock (2006, s.40) ise, yoksulluğun devam etmesi ve giderek artması söz konusu ise; o zaman hükümetin, ulusal ya da yerel olarak doğrudan ya da dolaylı bir şekilde bu soruna cevap vermesi gerektiğini söylemiştir. Bu yüzden yoksulluk politik bir eylem gerektirmektedir.

Acemoğlu ve Robinson (2013), siyasal kurumların ve siyasetin kendisinin yoksulluğu var etmede ve yeniden üretmede önemli bir rol oynadığını vurgulamışlardır. Gelişmiş demokrasilerdeki ve hukukun üstünlüğünü gerçekleştirmiş olan ülkelerdeki düşük yoksulluk oranlarına ve gerçekleşen refaha dikkat çekmişlerdir. Piketty ise "Yirmi Birinci Yüzyılda Kapital" kitabında, yoksulluğun ve zenginliğin tarihini incelemiştir. Piketty, zenginliğin paylaşım tarihinin son derece politik bir tarih olduğunu ve onu tamamen ekonomik mekanizmalara indirgemenin mümkün olmadığını belirtmiştir. Yoksulluğun en önemli dinamiklerinden biri olan eşitsizliğin; vergi politikalarının, finansal politikaların ve kamu politikalarının eseri olduğu konusunu vurgulamıştır. Piketty'e göre, gelişmiş ülkelerdeki eşitsizlikte azalma ve yoksulluğun azalması; her şeyden önce savaşların ve bu savaşların ertesinde devreye giren kamu politikalarının eseridir (Piketty, 2015: 21-22).

Novak (1984); "Siyaset ve ekonomi kendi başlarına yoksulluğa sebebiyet

verdiklerinden ona çözüm teşkil edemezler" demiştir. Yoksulluk, eşit olmayan ve kapitalist toplumların bir ürünüdür. Sosyo-ekonomik yapı ve siyasal süreç de bunu tekrar üretmektedir. Fakat tüm toplumlarda bu yapı karmaşıktır ve sürekli de değişmektedir. Sosyal yapılar değişebilir, buna rağmen mikro seviyede kişiler kendi hayatları ile ilgili karar verebilir ve makro düzeyde politikacılar yeni politikalar ve ekonomik reformlar yaparlar (Aktaran: Alcock, 2006 :42).

Yoksulluğa yönelik yoğun ve sistematik ilginin kökenlerini 17.yy'a dayandırmak mümkündür. Bu dönemde yoksulluk, klasik liberaller ve iktisatçılar tarafından mülkiyet hakları ve kaynakların bölüşüm sorunu çerçevesinde tartışılmıştır.<sup>6</sup> 1601 yılında İngiltere'de Sanayi Devrimi sonrası koşulları iyileştirmek için Yoksul Yasaları çıkmış, yoksulluk siyasal düzlemde tartışılmış, yardım kuruluşları artmış ve yoksulluk sosyo-kültürel düzeyde de yaygın konular bir konu olmuştur (Şenses, 2009, s.34-35). 18. yy boyunca klasik liberal anlayışın hâkim olduğu Avrupa'da yoksullara yönelik yardımlar ve devletin yoksulluğu azaltmaya yönelik müdahaleleri, klasik liberalizm içinde gerilimlere sebep olmuş, yoksulluğa devlet müdahalesi yerel düzeyde yardımlarla sınırlı kalmıştır. "19.yy'da ise, işçi hareketlerinin örgütlenmesi ile sosyal yardım ve sosyal güvenlik alanı işçiler başta olmak üzere tüm

6 \* Bu dönemde özellikle iktisatçılar ve klasik liberaller yoksulluğu tartışmış ve gündeme getirmiştir. A. Smith, T. Marshall, J.Burke, J. Bentham, D. Ricardo, T.R. Malthus yoksulluğa ilgi göstermiş düşünürlerdir (Şenses, 2009: 17-39).

çalışanları kapsamış, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren işverenlerin, iş kazası sigortası ile bazı sosyal yardımları vermesi gerektiğine ilişkin yasalar kabul edilmiştir. Bu dönemde; klasik liberalizmin temel ilkeleri olan bireysel eylemin gönüllülük esası ve negatif özgürlüğün yeterli olmadığı görüşü yaygınlaşmış, birçok yeni reformcu düzenlemeler yapılmış ve çalışma hayatına devlet müdahaleciliği yaygınlaşmaya başlamıştır” (Sallan Gül, 2000: 51-66).

Yoksulluğa siyasal ilgi, 17.yy'dan itibaren başlamış olmakla birlikte, 19.yy'dan itibaren; özellikle II. Dünya Savaşı sonrası yükselişe geçtiği söylenebilir. Bu süreçte Refah Devleti ve Sosyal Devlet kavramları gelişmiş, yoksulluğa yönelik koruyucu ve önleyici sosyal güvenlik mekanizmaları tüm dünyada artmıştır. Bu süreçten sonra hemen her politik ekonomi kitabında bahsedilen dönemsel değişim gerçekleşmiştir. 1970'lerin sonu ve 1980'lerden itibaren dünyada değişen ekonomi politikaları, yoksula ve yoksulluğa yönelik politik bakışı dik-kate değer bir şekilde değiştirmiştir. Bu süreçte, Amerika ve İngiltere kökenli başlayan liberalleşme ve özelleştirme hareketleri yoksulluğun politik bir sorun olduğu algısını geriletmiştir. 1980'leri izleyen yıllarda, devletin küçültülmesi söylemi ile sosyal devlet düşüncesinden uzaklaşmış, sosyal politikalar, merkezi hükümetin elini çektiği bir alan olmuştur. Sosyal politikalar, yanlış bir yol olarak değerlendirilmiş, sosyal korumaya yönelik olumsuz bakışlar artmıştır (Yüksel, 2007: 281). Bu dönemde sosyal harcamalarda ve kamu harcamalarında kısıntılara gidilmiş, sosyal güvenlik mekanizmalarının kapsamı daraltılmıştır.

1990'lardan itibaren yoksulluğa ilişkin yönetsel ilgide yeniden bir artış olduğu görülmüştür. Bunun sebepleri literatürde çoğunlukla, 1980'lerdeki liberal ekonomi politikalarının olumsuz etkilerinin giderilme isteği olarak belirtilmektedir. Neo-liberalizm ve yoksulluk ilişkisine değinen birçok çalışma, neo-liberal yapısal uyum politikalarının var olan yoksulluğu derinleştirdiği ve yeni yoksulluk türleri ortaya çıkardığını belirtmiştir<sup>7</sup> (Önez Çetin, 2012, Bush, 2007, Güler, 2009, Buğra, 2010, Şenses, 2009: 288). 1990'ları izleyen dönemde; Dünya Bankası öncülüğünde yoksullukla mücadele programları başlatılmıştır. Birçok ülkede yaygınlaşan yoksulluk sorunu, zengin ülkelerde bir büyüme ve kalkınma tehdidi olarak görülmüş, aynı zamanda sosyal bir sorun olarak da gelecek için tehlike sinyalleri veren bir risk oluşturduğu fark edilmiş, yoksulluğa gerekli ve yeterli düzeyde yönetsel müdahalenin yapılması tekrar gündeme gelmiştir.

1992'de Birleşmiş Milletler (BM) Genel Kurulu ilk olarak 17 Ekim gününü “Yoksulluğun Yok Edilmesi Uluslararası Günü” ilan etmiştir. 1996 senesi “Yoksulluğun Yok Edilmesi Uluslararası Yılı” ilan edilmiştir ve 2006 senesinde 10. yılı kutlanmıştır (Özdek, 2002: 2). 1995'te BM tarafından düzenlenen Kopenhag Toplumsal Kalkınma Dünya

7 \* Öte yandan, yeni liberalizmin, Refah Devleti'nin sonu olmadığı, var olan yoksulluğu daha da kötüleştirmede, hatta Sanayi Devrimi sonrası koşulları iyileştirdiği, 1980 sonrası yerleşme politikalarını yükselişe geçirerek, yoksullukla mücadeleyi sivil topluma yayması ve sosyal yardımı öne çıkarması, mikro kredi gibi uygulamalar ile yoksullukla mücadele konusunda yol kat ettiği yönünde görüşler de mevcuttur (Powell ve Hewit, 1998, Gerring ve Thacker, 2008, Erdoğan, 2015).

Zirvesi'nde yoksulluğun yok edilmesi "insanlığın etik, sosyal, politik ve ekonomik zorunluluğu" olarak kabul edilmiştir. 1990'lardan itibaren de yoksulluğu azaltma stratejileri açıklanmaya başlamıştır. Dünya Bankası bu süreçte yoksulluğun azaltılmasını piyasa dostu reformlara bağlamış, yoksulluğu Üçüncü Dünya'ya özgü bir sorun olarak değerlendirmiş ve kalkınma gündemine yerleştirmiştir (Özdek, 2002).

### Yeni Yoksulluk Yönetimi

1990'larda yoksulluğa yönelik bu ilgi, II. Dünya Savaşı sonrası dönemdeki Refah Devleti ve Sosyal Devlet anlayışına geri dönüş şeklinde olmamıştır. Bu yöneliş, kamu yönetimindeki yeni kamu işletmeciliğine ve yönetişime kayan paradigma değişikliklerinden etkilenmiş ve kendini yoksulluğa yönelik sosyal politikalar üretme refleksi şeklinde değil, "yoksulluğu yönetme" şeklinde göstermiştir. Sosyal Devlet ve Refah Devleti'nin gelişimi sırasında yoksulluk sorununa yönelik yönetsel uygulamalar geniş sosyal güvenlik önlemleri ve sosyal devletin geliştirilmesi üzerine bütün vatandaşları kapsayan koruyucu ve önleyici mekanizmaları ve kamu politikalarını içermekteyken, 1990'lerden itibaren yönetim paradigmasındaki değişimler, yoksulluğa yönelik ilgiyi yönetsel müdahalelere indirgemiş, yoksulluğu devletin; yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile birlikte müdahale etmesi gereken, onunla mücadele edilmesi gereken bir sosyal sorun konumuna doğru kaydırmıştır. Bu dönemde yoksullukla mücadele; refah devleti ve sosyal devlet tartışmalarının dışında; yalnızca yoksul vatandaşlara yönelik geliştirilen ekonomik ve sosyal yardım programları, mikro

kredi uygulamaları, sosyal projeleri, özel sosyal hizmetleri ve hayırseverlik faaliyetlerini içeren parçalı yönetsel eylemler ya da yönetsel müdahaleler şeklinde tezahür etmiştir (Peck, 2011: 65, Önez Çetin, 2012: 75, Yılmaz, 2012: 178, Erdoğan, 2007: 31, DeVerteuil, 2003: 361, Kesgin, 2008: 69,84).

Özdemir ve Kutlu (201: 367) ile Özgökçeler (2012: 283), yoksullukla mücadeledeki bu yeni yaklaşımı sosyal politikanın genişlemesi olarak yorumlamışlardır. "Son yıllarda sosyal politika disiplini pratiğe ve paradigmaya ilişkin önemli bir kayma meydana gelmiştir. Bu süreçte kamunun müdahaleci rolü azalırken, sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektörün sosyal politikanın eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, istihdam gibi alanlarda ön plana çıktığı görülmektedir." Kuşkusuz sosyal politika ihtiyacı artarken, bu ihtiyaca yönetsel taraftan verilen yanıtlar piyasa eksenli ve sosyal politikayı dönüştürücü bir biçimde olmuştur. Sosyal politikada yeni yaklaşımın hedef kitesini "sosyal desteğe gerçekten ihtiyaç duyan muhtaç ve düşkün" kitleler oluşturmaktadır. Bu sebeple, sosyal riskler ve sosyal-risk yönetimi (Özgökçeler, 2012: 283-285) ve bir anlamda yoksulluk yönetimi büyük önem arz etmektedir. Benzer bir şekilde Yılmaz (2012: 178), yeni yoksulluğa yönelik yönetsel müdahalenin devlet kapasitesinde bir artış meydana getirdiğini fakat genişleyen devlet kapasitesinde yönetsel eylemlerin parçalı konumlandığı ve sosyal sorunun minimal refah anlayışına dayandığını belirtmiştir.

Burada sosyal politika ile yoksulluk yönetimi arasındaki farkın altını çizmek gerekir. "Yoksulluk yönetimi; yoksulluğun yalnızca yoksullara yönelik

yönetmel uygulamalarla giderilmeye çalışıldığı; sosyal hizmetleri, sosyal yardımları, sosyal projeleri, yoksullukla mücadele stratejilerini, gönüllü hayırseverlik faaliyetlerini ve yoksulluk araştırmalarını içeren uygulamalardır. Yoksulluk yönetimini sosyal politikadan ayıran şey; onun yalnızca yoksul ve dezavantajlı kesimi hedef almasıdır” (Seçkiner Bingöl, 2015, s. 11, 59). Sosyal politika ise tüm vatandaşları kapsayan ve hak temeli olan; risklerin yaygın kabul görmüş politikalar yolu ile bireysel düzeye uzaklaştırılıp toplumsallaştırılmasını içeren uygulamaları içermektedir (Baştürk, 2013: 387).

Yoksulluk literatürüne bakıldığında; literatürün ezici bir çoğunluğunun politika oluşturma merkezli olduğu ve yoksulluğu azaltıcı veya önleyici programlar veya stratejiler geliştirmeyi hedeflediği söylenebilir. Politika oluşturma merkezi bakış, Dünya Bankası raporlarında olduğu gibi, yoksulluk algılarına yönelik araştırmalarda da kendini göstermektedir. “Toplumun, seçkinlerin veya yoksulların yoksulluğu algılama ve yoksullukla ilişki kurma biçimleri yoksulluk karşıtı politikaların geçerliliği açısından önemli addedilmekte ve başarılı toplumsal programların ancak bu algıları hesaba katarak geliştirilebileceği savunulmaktadır” (Mora, 2007, Aktaran: Erdoğan, 2007: 31).

Yoksulluk yönetimi ifadesi dile geldiğinde, yoksulluğun yönetilebilir ya da yönetime konu olabilir bir sorun olduğu kabul edilmektedir. Bu bakış açısı; yoksulluğun yok edilebilir bir sorun olmaktan ziyade, sorunun olumsuz etkilerinin giderilebilirliği ve sorunla baş edebilme yöntemlerinin geliştirilebilirliği üzerinde durmaktadır. Bir anlamda; yoksulluğun yönetimi ifadesi; yoksulluk sorununun

varlığının kabulü ile birlikte sorunun kökten yok edilemezliği kabulünü de içinde taşımaktadır. Bu noktada bu ifade; yoksulluk sorununun yok edilemezliği düşüncesini de kapsamaktadır.

Yoksulluk yönetiminde, yoksulluk ekonominin yanında, kamu yönetiminin de ilgilenmesi gereken bir sorundur. Dolayısıyla; yoksulluk aynı zamanda; bir kamu yönetimi meselesidir ve yoksulluk iyi bir yönetimle iyileştirilebilir. Yoksulluk yönetiminin ideolojik arka planında; yoksulluğun bütün toplumlarda var olabileceği ve hiçbir zaman tamamen yok edilememiş olduğu görüşünü ileri süren ve sorunu insanın eşitsiz doğasına dayandıran pesimistik liberal anlayış vardır. Liberalizmde insanların doğal olarak eşitsiz dağıldığı bir toplumda yoksulluk kaçınılmazdır. Eşitsizliği yok edebilmiş ya da mutlak eşitliği sağlayabilmiş bir toplumsal düzen tarihte hâkim olmamıştır. Dolayısıyla yoksulluk da tamamen yok edilemez veya ortadan kaldırılamaz; o zaman yönetilmelidir. Bu yönetim iyi bir yönetim olmalıdır ki; yoksulluğun yol açtığı sorunları aza indirgeyebilsin ve çare olabilsin.

Bir görüşe göre; siyaset ve yönetim tek başlarına yoksulluğa çare olamazlar. Zira siyasetçiler ne kadar güçlü olursa olsunlar toplumun her alanına müdahale edemez, her alanını kontrol edemezler (Luhmann, 2002). Özellikle, kapitalist toplumlarda: ekonomiyi kontrol edemezler ve sosyal faaliyetlerin bir çoğu da ekonomik güçlerin kontrolindedir. Diğer taraftan; yoksulluğun sebeplerini, siyasetçilerin ellerinde olmayan ekonomik sebeplere bağlamak, bir çeşit kadercilik olarak yorumlanabilir. Ekonomik güçler, insanların almış oldukları kararların bir sonucu olsa dahi ve bu kararların sonuçları geniş ölçüde

tahmin edilebilir olsa dahi; siyasetçilerin ekonomi üzerindeki kontrolü azdır. Fakat öte yandan siyasetçiler, ekonomik güçlerin etkilerini kontrol altına almanın yollarını aramalıdır. Siyasalar ekonomik olayların sonuçlarına tepki vermektedir, halbuki siyasalar bu sonuçları önlemeye, etkilerini önlemeye yönelik olmalıdır (Alcock, 2006: 41-42). Bu bağlamda yoksulluk yönetimi, önleyici değil, tedavi edici bir yaklaşımdır. Sorun olduktan sonra çareler geliştiren, etkilerini azaltıcı, hafifletici bir yöntem arayışıdır.

Yoksulluk yönetimi ile ilgili yapılmış çalışmalar incelendiğinde; "yoksulluk yönetimi", ya da "yoksulluğun yönetimi" ifadelerinin içerikleri; yoksullukla mücadele stratejileri, yoksulluk araştırmaları, yoksuluğa yönelik geliştirilen programları, sosyal hizmetleri, sosyal yardımları ve sosyal projeleri kapsadığını ve ifade ettiği görülmektedir.<sup>8</sup> Örneğin Walker (1993), "Yoksulluğu Yönetmek" (Managing Poverty) kitabında, İngiliz sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemini incelemiştir. Burada yoksulluk yönetimi başlıklı kitabın inceleme konusu; bir

ülkenin sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemi olmuştur. Alcock (2008), İngiltere'de yerel yoksullukla mücadeleyi incelediği bir raporda; yerel yoksullukla mücadele faaliyetlerinde ortak mülkiyet ve ortak çalışmanın rolünü sorgulamıştır ve yoksulluğa karşı gerçekleştirilen yoksullukla mücadele stratejilerinin "yönetiminin" önemine dikkat çekmiştir (Alcock, 2008). İngiltere'de Combat Local Poverty Agency (2006) tarafından yayınlanan; "Yerel Yoksullukla Mücadele Kılavuzu"nda; yerel yoksullukla mücadele araçları; konut sağlama, sosyal yardım yapma, dezavantajlı grupları belirleme ve bunlara ulaşmak şeklinde belirlemiştir.

Peck (2011), "Küreselleşen Yoksulluk Yönetimi" makalesinde; tüm dünya çapında yürütülen bir küresel yoksulluk yönetiminden bahsetmiş ve bunun yoksullukla mücadele stratejilerini içeren paket programlar halinde ülkelere sunulduğunu belirtmiştir. Bu çalışmada yoksulluk yönetimi; teknik, pragmatik, tek tip ve politika transferine uygun olarak tanımlanmıştır

DeVerteuil (2003: 361), yoksulluk yönetimini, devlet ya da seçkinler tarafından potansiyel olarak kargaşa yaratmaya müsait bir nüfusa yönelik organize faaliyetler bütünü olarak tanımlamıştır. Yeni yoksulluk yönetiminde yoksulluğa yaklaşımlar, tedavi edici öncüllerden yoksun ve büyük ölçüde küresel ve ulusal bölünelere dayanmaktadır.

Yılmaz (2011), yoksulluk yönetiminin, yoksullara yönelik bir "belirsizliğin yönetimi sürecini" içerdiğinin altını çizmiştir. Yoksulluk yönetimi, liberal perspektiften bir belirsizlik ve risk yönetimi anlamına gelmektedir. Sosyal riskleri ve refahı yönetmenin yeni

8 \*Bkz.: Walker, C. (1993). *Managing Poverty Limits of Social Assistance*. London: Routledge, Alcock, P. (2008). *The Place of Corporate Ownership and Management in Local Government Anti-Poverty Strategy in Britain*. *Local Government Studies*. 26 (1). 65-80, Alcock, P. ve Craig, D. (1995). *Combating Local Poverty: The Management of Anti-Poverty Strategies by Local Government*. The Local Government Management Board Research Paper. Local Government Management Board, Sheffield Hallam University, Combat Poverty Agency (2006), *Developing A Local Anti Poverty and Social Inclusion Strategy* ISBN: 978-1-905485-26-0. Peck, J. (2011). *Global Policy Models, Globalizing Poverty Management: International Convergence or Fast Policy Integration?*. *Geography Compass* 5 (4). 165-181.

çerçevesi olarak “yoksulluk yönetimini” ve bunun kaynağını liberal güvenlik mantığı olarak göstermiştir. Yılmaz’a göre (2011: 259), liberal güvenlik mantığı, ister özel, ister kamusal hayırseverlik biçimlerine dayanıyor olsun; sosyal politika uygulamaları korumacı, seçmeci ve tahakküm kurucu bir nitelik taşımaktadır. Buna örnek olarak da Dünya Bankası’nın yoksulluk ve sosyal riski azaltma projesi olarak ortaya çıkardığı “Şartlı Nakit Transfer Programı”nı, yoksullara yönelik sürekli geliştirilen istatistikleri, yoksulluğu ölçmeye yönelik geliştirilen formülleri göstermiştir. Yoksulluk yönetimi bu çalışmada, yoksulluğun yarattığı belirsizliğin ve ortaya çıkardığı risklerin yönetildiği bir süreç olarak ele alınmıştır.

Tüm bu açıklamalardan sonra “yoksulluk yönetimi” denildiğinde ne anlaşılması gerektiği şu şekilde ifade edilebilir:

- Yoksulluk yönetimde; yoksulluk bir yönetim sorunudur.
- Yoksulluk yönetimde yoksulluğa bakış açısı liberaldir.
- Yoksulluk yönetimde, yoksulluk yok edilemez ancak yönetilebilir.
- Yoksulluk yönetimi, “yalnızca yoksullara yönelik” olarak geliştirilen yönetsel eylemleri içerir.
- Yoksulluk yönetimi, yoksulluğu önleyici değil, tedavi edicidir.
- Yoksulluk yönetimi; yoksulluk sorununa karşı geliştirilen, yönetim ve organizasyon eylemlerini içermektedir.
- Yoksulluk yönetimi, yoksulluğu hafifletmeye ve etkilerini azaltmaya yönelik yönetim tarafından sunulan

sosyal yardımları, sosyal hizmetleri, sosyal projeleri, hayırseverlik faaliyetlerini ve diğer yoksullukla mücadele stratejilerini kapsamaktadır.

- Bu şekilde yoksulluk yönetiminin araçları: sosyal yardımlar, sosyal hizmetler, sosyal projeler, sosyal programlar, istatistiklere ve ölçümlere dayanan yoksulluk araştırmaları ve diğer yoksullukla mücadele faaliyetleri olarak sayılabilir.
- Yoksulluk yönetimi bütüncül sosyal politikalardan değil, parçalı yönetsel eylemlerden oluşmaktadır.
- Yoksulluk yönetimi; yoksulluk sorununa yönelik teknik ve pragmatik bir yaklaşımdır.
- Yoksulluk yönetimde; yoksullara yönelik geliştirilmiş, ihtiyaç temelli, muhtaçlık ölçekleri, alışveriş-gıda kuponları, gelişmiş yardım sistemleri vardır ve bunlar yoksulluk yönetiminin dolaylı araçları olarak sayılabilir.
- Yoksulluk yönetimde vatandaşla kurulan ilişki: devlet-yoksul ilişkisidir ve bu ilişkinin dayandığı temel; haklardan ziyade sorumluluk temellidir.

### **Yoksulluk Yönetiminde Araçlar**

- Yoksullukla mücadelede kamu yönetiminin başvurduğu başlıca araçlar şu şekilde sayılabilir;
- Sosyal politika dışında gelişen ve parçalı yönetilen; yoksulluktan koruyucu ve yoksulluğu önleyici yönleri olan sosyal hizmetler,
- Yoksulluğu hafifletici ve giderici mekanizmalar olarak sosyal yardımlar,



- Sosyal projeler,
- Hayırseverlik faaliyetleri,
- Yoksulluğu yönetmede önemli ad-dedilen yoksulluk araştırmaları.

### Sosyal Hizmetler

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 başarı ile yerine getirmelerine yardımcı olmak amacı ile sosyal hizmet uzmanları ile diğer meslek grupları tarafından gerçekleştirilen etkinlik ve programlar bütünüdür (Barker, 1999: 453-454, Aktaran: Çetin, 2014:13).

Geniş anlamda sosyal hizmet; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, konut, toplum kalkınması, aile planlaması gibi hizmetleri içermektedir (Çetin, 2014). Dar anlamda sosyal hizmet; toplumdaki özel gereksinim gruplarına, onların bedensel, ruhsal ve sosyal yapıardan

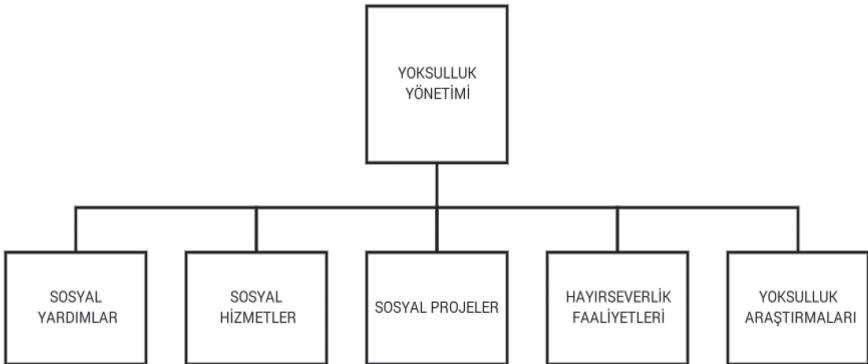
gelen eksiklik, sorun ve tıkanıklık durumlarında koruma, gözetme, kendine yeterli duruma gelebilmelerini sağlama amacıyla devletçe, özel ve gönüllü çabalarla düzenlenen önlemler bütünüdür (Tomonbay, 1999: 238).

Sosyal hizmetlerin kamu yönetimi içerisinde özel bir önemi ve yeri bulunmaktadır. “Sosyal hizmetler refah devletinin diğer birimlerinde çözümsüz kalan bütün sorunlarla uğraşmaktadır”. Diğer kurumlarla işbirliği içerisinde bireylere destek sağlamak üzere araştırır ve kaynakları kullanır (Smith ve O’Hara, 1992: 240, Aktaran: Ökem, 2006: 51).

Yoksullar, sosyal hizmetin öteden beri ilgilendiği ve sosyal hizmetin gelişimine önemli katkı sunan bir grup olmuştur. Sosyal hizmetin temel işlevlerinden biri yoksulluğu azaltmaya yönelik doğrudan ya da dolaylı hizmet ve programları geliştirmektir. Sosyal hizmet uygulamasının tedavi edici, önleyici, koruyucu ve geliştirici hedefleri ile mesleki amaç ve değerleri bu hizmet ve programlara etkin katkı sunar (Onat, 2006: 31).

“Sosyal hizmet yoksulluk sorununa çözüm ararken, risk altındaki kişi ve

### Şekil 1. Yoksulluk Yönetiminde Araçlar



Kaynak: Seçkiner Bingöl (2015), s. 67.

ailelere doğrudan yardım edilmesi ya da toplumda geniş bir düzeyde sosyal değişme yaratılması olmak üzere iki karşıt eğilimle karşı karşıya kalmaktadır.” (Onat, 2006: 31). Bireylere doğrudan yardım edilmesine yönelik görüşler, topluma yönelik hizmetlerin ve kökten iyileştirme mücadelesini engellediğini belirtmektedir. Onat’a göre (2006: 31) her iki görüş de sosyal hizmet uygulamasında aynı oranda önem taşımaktadır. Sosyal hizmet uzmanı; yoksullukla savaşımında gerekiyorsa bireysel olarak yardım ve hizmetleri geliştirmek zorundadır. Bu bir doktorun hastaya özgü tedavi geliştirmesine benzer bir süreçtir.

Sosyal hizmetler, yoksulluk yönetiminin; yoksulluğa yönelik önleyici ve koruyucu yönünü oluştururken, sosyal yardımlar yoksulluk yönetiminde yoksulluğun etkilerini hafifletici bir role sahiptir. Yoksulluk yönetiminde; sosyal yardımlar ve hayırseverlik faaliyetleri, sosyal hizmetlerin önüne geçmiştir. Yoksulluk yönetiminde; sosyal hizmetler dar anlamda gerçekleşmektedir ve sosyal yardıma göre sosyal hizmetlerin payı daha azdır. Yoksulluk yönetiminde sosyal hizmetler, sosyal yardımlara nazaran geri plandadır.

### **Sosyal Yardımlar**

Sosyal yardım, ekonomik risklere karşı devletin güvence sistemi dışında kalan, kamu tarafından veya dernek ve vakıf gibi kuruluşlarca ya da kişilerce muhtaçlara yapılan her türlü yardımdır (Koşar, 2000: 118). Sosyal yardımlar, kendi ellerinde olmayan nedenlerle yoksul duruma düşmüş bireylere ve gruplara, toplumdan dışlanmış olanlara insan onuruna yakışır asgari bir geçim seviyesi sağlamak amacı ile karşılıksız

olarak yapılan aynî ve nakdi yardımlardır (DPT, 2007: 1-3).

Sosyal yardım bir sosyal güvenlik yönemi ve bir sosyal hizmet alanı olarak da değerlendirilebilir (Zengin ve Diğerleri: 2012). Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü’ne göre sosyal yardım (2010: 28), muhtaçlık tespitine göre yoksullara karşılıksız olarak verilen ve onları kendilerine yeterli duruma getirmek amacı ile yapılan aynî ve nakdi yardımlardır.

Sosyal yardımlar, “yararlanıcıların herhangi bir biçimde katkı sunmadığı, devletin yoksulluğa karşı geliştirdiği destek mekanizmaları” olarak da tanımlanabilir. “Sosyal yardımlar primsiz ödemeler ve genel yardımlar olarak sınıflandırılabilir. Yaşlılık, özürüllük aylıkları primsiz ödemeler, aynî ve nakdi olabilen; genellikle düzensiz geçici yardımlar içinde sayılabilir” (Şener, 2010: 2).

Sosyal yardımlar, aynı zamanda sosyal koruma programları içerisinde yeterli gelire sahip olmayan kişiler için son mercide sağlanan maddi destek olarak tanımlanmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin açıklarını kapatıcı bir işlev görür ve sosyal sigorta sisteminin sağladığı güvenceden faydalanamayanlara yönelik koruma sağlar (Hacımahmutoğlu, 2009: 23-25). Sosyal yardımlar konularına göre; sağlık yardımları, gıda yardımları, barınma yardımları, yaka-cak yardımları, yaşlılara yapılan yardımlar, engellilere yapılan yardımlar, giyim ve ev eşyası yardımları, işsiz ve muhtaç kişilere yardımlar olarak sınıflandırılabilir (Hacımahmutoğlu, 2009: 90-95).

Sosyal yardım hizmetlerinden yararlanacak kimselere, çeşitli testler uygulanabilmektedir. Bunlar gelir belirme

testi, muhtaçlık testi, hizmetlere adil ulaşım testi gibi testlerdir. Bu testlerde hedef, kişinin belirli bir gelir düzeyinin altında olup olmadığını tespit etmek ve muhtaçlık düzeyini anlamaktır. Karagöl ve Diğerleri (2013), Türkiye’de sosyal yardım alan kişileri belirleyici faktörleri araştırdıkları çalışmalarında; kişinin sahip oldukları varlıkları, hane halkı reisinin eğitim seviyesini, hane yapısını, kişinin yoksulluğunu belirleyen ve sosyal yardım almasında etmen olan faktörler olarak saymışlardır.

Sosyal yardımlar çoğunlukla, kamu örgütleri, yardım kurumları, vakıflar, dernekler gibi yarı kamusal veya özel kuruluşlarca yapılmaktadır (Çetin, 2014:15). Karataş’a göre (2001: 222), sosyal yardımlar; koruyucu ve geliştirici sosyal hizmetlerle birlikte ele alınmalıdır. Çünkü sosyal yardımdaki temel amaç yalnızca acil olan bir yardımı yapmak değil, uzun dönemde bireyi kendine yeterli haline getirmek olmalıdır.

### **Sosyal Projeler**

Sosyal projeler çoğunlukla sosyal sorumluluk amacıyla bir yönetim birimi tarafından yoksullukla mücadele v.b. amaçlarla yapılan, bir finansal kaynağa dayanarak oluşturulan ve belirli bir süre ile sınırlı olan projelerdir. Sosyal projeler kimi zaman yerel yönetimlerce, kimi zaman merkezi yönetim tarafından, bazen uluslararası kuruluşlarca, bazen de gönüllü kuruluşlar tarafından yürütülebilir. Bazen sosyal proje olgusu, sosyal hizmet ve sosyal yardımların yürütülmesinde çok önemli hale gelebilmekte ve hatta bir hizmet sunumu şeklinde gerçekleşebilmektedir. Bazı yerel yönetimlerin hizmet birimleri yalnızca sosyal projeler üreterek hizmet

sunabilmektedir. Bu anlamda projecilik yeni bir hizmet sunum anlayışı olarak işlev görebilmektedir.

Projeciliğe yönelik eleştiriler, çoğunlukla projeciliğin kamu hizmeti anlayışını geriletmediği ve sosyal görevlerin geçici projeler üzerinden gerçekleştirilmesinin devletin sosyal yönünü zayıflattığı şeklindedir (Üstündağ, 2008: 23).

### **Hayırseverlik ve Gönüllülük Faaliyetleri**

Yoksulluk yönetiminde önemli bir rol de, hayırsever ve gönüllü faaliyetlere düşmektedir. Hayırseverlik ve gönüllülük faaliyetleri; sivil toplum kuruluşlarının yoksullukla mücadele yükümlülüğünü bir şekilde üzerlerinde hissetmeleri sonucu; kampanyalar düzenlemek, banka hesapları açmak, paralar toplamak ve yoksullukla mücadele üzerine projeler geliştirmeleri şeklinde gerçekleşmektedir. Hayırseverlik faaliyetleri, yoksulluğu azaltmaya yönelik sivil toplumdan gelen iyi niyet çabaları olarak da değerlendirilebilir. Hayırsever kuruluşlara örnek olarak; dernekler, vakıflar, dini örgütlenmeler, cemaatler verilebilir. Örneğin, Türkiye’de faaliyet gösteren önemli hayırsever derneklerden birkaçı: Kızılay, Deniz Feneri Derneği, Kimse Yok mu Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, Türkiye Yardımseverler Derneği’dir. İngiltere’de önemli faaliyet gösteren hayırsever dernek, kilise destekli başlayan ve sonradan dünya çapında bir kuruluş haline gelmiş olan OXFAM’dır.

Hayırseverlik bir sektör olarak, kâr amaçsız sektör ya da üçüncü sektör olarak da adlandırılmaktadır. Üçüncü sektör, klasik liberaller tarafından, kamu hizmetine bir alternatif olarak öne

çıkartılmıştır; bunlar bağımsız kuruluşları ve sivil toplum odaklı bir alanı kapsamaktadır. Bu anlamda “sivil toplum kuruluşları özellikle halkın yönetime doğrudan katılma isteminin artmasıyla toplumsal yaşamda önemli bir güç konumuna gelmişlerdir” (Alp, 2009: 272).

Üçüncü sektörün, sosyal hizmetleri bazen içinde düştüğü bunalımdan kurtardığı yönünde görüşler de mevcuttur. Hükümetlerin ekonomik krizlerde ve dar duruma düştüğü zamanlarda yoksullukla mücadele, eğitim, sağlık gibi belli başlı bazı faaliyetleri üçüncü sektör temsilcilerine bırakması liberal bir çözüm olarak kimi zaman kendini göstermiştir (Drucker, 1994, Aktaran: Alp, 2009).

Kimi yazarlar (Buğra, 2006, Çelik, 2010) hayırseverlik faaliyetlerinin yoksullara önemli imkânlar sağlayabildiğini, ancak bu faaliyetlerin yoksulluk sorununu; haklar ve yükümlülükler meselesinin dışına taşıdığını belirtmiştir. Yoksulluk yönetiminin varlığında zaten vatandaş-devlet ilişkisinden çok, yoksul ve devlet ilişkisi; hak temeli yerine sorumluluk temelli ilişkilerin önde olduğunun altını çizmek gerekir.

### **Diğer Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Yoksulluk Araştırmaları**

Yoksullukla mücadele stratejileri, birbirinden çok farklı ve çeşitli olabilmektedir. Bunlar çoğunlukla kurumlar tarafından üretilen sosyal ve ekonomik programlardan oluşmaktadır. Örneğin; Dünya Bankası'nın sosyal riski azaltma projeleri, sosyal uyumu gerçekleştirme programları, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın ve yerel yönetimlerin engellilere ve diğer dezavantajlı gruplara yönelik geliştirilen sosyal

içerme programları, meslek edindirme programları gibi. Bunlar, belirli bir plana ve bütçeye dayalı olarak gerçekleştirilen, pilot uygulamaları içeren, etkileri ve sonuçları raporlarla izlenen stratejik programlardır.

Yoksulluk araştırmaları, 1990'lı yıllardan itibaren kurumlar bazında artış göstermiştir. Yoksulluğa yönelik akademik araştırmalar, 20. yy'dan itibaren vardır<sup>9</sup>, ancak yoksulluğa yönetsel ve akademik ilginin 1990'lardan itibaren hız kazandığı söylenebilir. Yoksulluğa yönelik kurumsal bazlı araştırmaların öncülleri Dünya Bankası ve IMF olmuştur. Yoksulluk araştırmaları; yoksulluğu azaltmaya, gidermeye, etkilerini yok etmeye ya da hafifletmeye yönelik olarak gerçekleştirilen bilimsel araştırmalardır. Çeşitli istatistiki, ölçümsel, matematiksel yöntemlere de dayanabilir, tamamen sosyolojik ve alan araştırmalarına dayanan sosyal yöntemler üzerinden de gerçekleştirilebilir. Yoksulluk araştırmalarına; yoksulluğa yönelik olarak düzenlenen zirveler, kongreler, forumlar, çalıştaylar gibi bilimsel toplantılar da örnek gösterilebilir. Dünya Bankası her yıl düzenli olarak “Ülkeler ve Yoksulluk Konferansı” (Annual World Bank Conference on Land and Poverty) düzenlemektedir. 2015 senesinde bu konferansın 16.sı düzenlenmiştir. Birleşmiş Milletler'in Milenyum Kalkınma Hedeflerinin başında yoksullukla mücadele yer almaktadır. BM, 2016 senesinde düzenlediği “Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi” 'nde

9 \* Yoksullukla ilgili ilk akademik çalışma 20.yy'da İngiltere'de bir sosyolog olan Seebohm Rowntree (1901), tarafından yayımlanmıştır. Rowntree, York'ta hane halklarının yoksulluk sınırnı ölçmeye yönelik bir araştırma gerçekleştirmiştir.

(Sustainable Development Summit) 2030'a kadar gerçekleştirilmek üzere 150'den fazla ülkenin katılımı ile 17 kalkınma hedefi belirlemiştir. Bunların en başında yoksulluğu azaltmak yer almaktadır. Avrupa Birliği, 2020 büyüme stratejisinin bir ürünü olarak "Yoksulluğa ve Sosyal Dışlanmaya Karşı Avrupa Platformu" (European Platform against Poverty and Social Exclusion), Kasım 2014'te yoksulluğa karşı 4. Geleneksel kongresini gerçekleştirmiştir (4th Annual Convention of European Platform Against Poverty and Social Exclusion). IMF üye ülkeleri her üç yılda bir yoksulluğu azaltma strateji raporları yayımlamaktadır. IMF'e üye ülkeler Dünya Bankası gibi, paydaşların katılımı ile ülkelerin makroekonomik göstergeleri yapısal- sosyal politikaları ve yoksulluğun nasıl azaltılacağı ile ilgili raporlar düzenlemektedir. Bu ve benzeri örnekler çoğaltılabilir. Bu toplantıları ve araştırmaları da yoksulluk yönetimine yardımcı olan araçlardan biri olarak saymak mümkündür.

### Yoksulluk Yönetiminde Aktörler

Yoksulluk yönetiminde aktörlerin kimler olduğu da tartışılmalıdır. Hükümetler; yoksullukla mücadeleyi programlarına aldıktan sonra; bunu devletin icracı organları ile uygulamaya koyurlar. Parlamenter sistemlerde bu merkezi yönetim ve yerel yönetimler üzerinden gerçekleşmektedir. Merkezi yönetimde bakanlıklar ve bakanlıkların örgütlediği kurum ve kuruluşlar tarafından, yerel yönetimde; o ülkenin yerel yönetim birimleri (belediyeler, il özel idareleri, köyler, kimi ülkelerde kent konseyleri, kantonlar vb.) tarafından yoksullukla mücadeleye ilişkin belirlenmiş programlar, hedefler doğrultusunda

uygulanır. Diğer taraftan, yoksulluk yönetiminde devlet dışı aktörler de rol oynamaktadır. Bunlar çoğunlukla; dernekler, gönüllü oluşumlar, hayırsever örgütler, vakıflar gibi sivil toplum kuruluşlarıdır. Son dönemlerde tüm dünyada devlet dışı aktörlerin hayırseverlik faaliyetleri önemli artış göstermiş, yoksullukla mücadeleye ilişkin birçok özel ve sivil hayır kuruluşu türemiştir.<sup>10</sup> Uluslararası kurum ve kuruluşlar da yoksulluk yönetiminde devlet dışı diğer aktörler arasında sayılabilir. Bunlar arasında günümüzde en popüler ve öncül olanlar; Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler ve IMF'tir. Bu kuruluşlar her yıl yoksulluk sorunu olan ülkeler üzerine araştırmalar yapmakta, yardım ve hibe programları organize etmekte, raporlar-istatistikler yayımlamakta, bu ülkeler için yoksullukla mücadele stratejileri oluşturmakta ve hatta ekonomik programlar üreterek bu programları izlemeleri konusunda tavsiyelerde bulunmaktadır. Dolayısıyla yoksulluk yönetimi, uluslararası bağlamdan ayrı düşünülememekte, uluslararası kurum ve kuruluşların bu konudaki rolünün ağırlığı kendini hissettirmektedir.

Peck (2011), küresel yoksulluğun, yoksullukla mücadele mantığı ve felsefesi ile "yönetilmeye çalışıldığını" öne sürmüş, "yoksullukla mücadele" üzerindeki küresel uzlaşmayı eleştirmiştir. Yoksullukla mücadelenin 1990'lardan

10 \* Örneğin en büyük uluslararası yardım kuruluşlarından biri İngiltere kökenli OXFAM'dır. OXFAM 1940'ların başında İngiltere'de kurulmuş ve bugün dünyanın 94 ülkesinde faaliyet göstermektedir. OXFAM'a ek olarak, Amerika'da Feeding America, Project Bread, One, The Hunger Site, Care gibi dünyanın birçok ülkesinde faaliyet gösteren birçok sivil toplum kuruluşu bulunmaktadır.

**Tablo 1. Yoksulluk Yönetiminde Aktörler**

Merkezi Yönetim	Bakanlıklar ve Taşra Teşkilatı; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve taşrada ASPB il Müdürlükleri, İlçelerde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları.
Yerel Yönetimler	Belediyeler, İl Özel İdareleri, Köyler
Sivil Toplum Kuruluşları	Dernekler, Vakıflar, Gönüllü Kuruluşlar, Hayırsever Kurumlar vb. Deniz Feneri Derneği, Kızılay gibi.
Uluslararası Kuruluşlar	Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, Dünya Sağlık Örgütü, Uluslararası Para Fonu, Avrupa Birliği vb.

Kaynak: Seçkiner Bingöl (2015), s. 72.

beri yeni bir global paradigma haline geldiğini belirtmiş; yoksullukla mücadelede birçok yeni çözümün uluslararası boyutlarda, sivil toplum örgütlerince ve uluslararası kalkınma ajansları ile sürdürülmeye çalışıldığını belirtmiştir (Peck, 2011: 165). Peck'e göre (2011: 178) yeni nesil yoksullukla mücadele uygulamaları, eski bir problem; yani yoksulluğa, yeni çözümler getirmekte, bu problemin yeniden kavramsallaştırılması, formüle edilmesini sağlamaktadır. Küresel yoksulluk yönetimi, uluslararası kuruluşlar tarafından bir takım siyasalar üretilerek gerçekleştirilmeye çalışılmış ve bu siyasalar sihirli gümüş bir değnek gibi ya da bir hazır raf çözümü gibi ülkelere sunulmuş, yoksullukla mücadele programları dünyada birçok ülkede hızla ve çılgın bir şekilde türemeye başlamıştır

Yoksulluğun nedenleri ve çözümleri üzerine yerel ve daha spesifik tartışmalar öte yandan daha depolitize, prefabrik çözümler yoluyla daha tarafsız,

ideolojisiz ve teknobilim yöntemlerinin kullanıldığı ve pragmatizmin iyi uygulamaları olarak yorumlanabilir. Sosyal sermaye stratejileri, sosyal yardımlar vb. yoksullukla mücadele stratejileri; teknokratik süreçlere dayalıdır, bunlar yaygınlaşabilir ve ülkeler bu stratejileri birbirlerinden transfer edebilir. Ancak Peck, bu konuda bir genelleme hatasına düşülebileceği konusunun altını çizmiştir: "Yoksullukla mücadele ile ilgili paket programlar birer sihirli değnek dokunuşu olabilir, bu sihirli değnek birçok ülkeye akın edebilir ancak yol boyu değişebilir ve birçok yerel sebepten ötürü tökezleyebilir" (Peck, 2011: 178-179).

Bu yüzden yoksulluk yönetiminde yerelliklerin dikkate alınması önemlidir. Yerel ihtiyaçlar ve durumlar yerel yoksulluk yönetimi kavramını beraberinde getirmiştir. Kuşkusuz yerel yoksulluk yönetimi kendine has yöntemleri ve stratejileri içinde barındırmaktadır. Bu ise yerel yoksulluk yönetimini konu alan farklı çalışmalarını gerektirebilir.

## Sonuç Yerine

Sosyal Devlet ve Refah Devleti dönemlerinde yoksulluk sorununa yönelik çözümler koruyucu sosyal politikalar ve kapsamlı sosyal güvenlik önlemlerini kapsamaktadır. 1980'lerden itibaren yönetim paradigmasındaki değişimlerle birlikte yoksulluk sorunu, tüm vatandaşları kapsayan koruyucu sosyal politikalarla ziyade, yalnızca yoksul vatandaşlara yönelik geliştirilen sosyal hizmetler, sosyal yardım programları, sosyal projeler ve hayırseverlik faaliyetleri ile yönetilen bir sürece dâhil olmuştur. 1990'lardan itibaren yoksulluk sorununa devletin minimal refah anlayışına ve piyasacı çözümlere dayalı, parçalı yönetsel eylemlerle müdahale edilmektedir.

Bugün gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerin yoksulluk sorunu ile baş etme yöntemleri; sosyal yardımlar, sosyal hizmetler, sosyal projeler odaklı; ulusal ve uluslararası kimi yoksullukla mücadele stratejileri ve projelerinin uygulamaya geçirilmesi ile ilerlemektedir. Yoksulluğu önleyici ve yoksulluktan koruyucu mekanizmalardan çok, yoksulluğu giderici-hafifletici ve azaltıcı uygulamaların ağırlıkta olduğu görülmektedir.

Bu çalışmada kamu yönetimi ve yoksulluk ilişkisi yeni yoksulluk yönetimi kavramı ile birlikte anlaşılmasına çalışılmış ve yoksulluk yönetiminin unsurları ve yoksulluğa yeni yönetsel yaklaşımlar irdelenmiştir. Yoksulluk yönetimi çalışmada; yoksulluk sorununun; yalnızca yoksullara yönelik yönetsel uygulamalarla giderilmeye çalışıldığı; sosyal hizmetleri, sosyal yardımları, sosyal projeleri ve her türlü yoksullukla mücadele stratejisini, gönüllü hayırseverlik faaliyetlerini, yoksulluk

araştırmalarını kapsayan uygulamalar olarak tanımlanmıştır.

Yeni yoksulluk yönetimi, pragmatik, tektip, politika transferine dayanması ve üzerinde küresel uzlaşmalar bulunması sebebiyle eleştirilere konu olmaktadır. Ayrıca, tüm dünyada sosyal politikalarla ayrı bir şekilde izlenmeye çalışılan yeni yoksulluk yönetimi ile yoksullukla mücadelede ne kadar yol kat edilebildiği tartışmaya açıktır. Ancak, yoksulluk sorununun tüm dünyada; mutlak yoksulluktan, göreceli yoksulluğa, kent yoksulluğundan, kırsal yoksulluğuna, çalışan yoksuldan, kadın ve çocuk yoksulluğuna çeşitli şekillerde ve türlerde değişerek devam ettiği bilinmektedir.<sup>11</sup> Yeni yoksulluk yönetiminin, kısa dönemli ve hafifletici uygulamalardan, organize sivil toplum kuruluşlarından veya uluslararası risk azaltma projelerinden öteye gitmesi gerektiği açıktır. Sosyal politika kavramı, yeni yoksulluk yönetimiyle yeniden üretilmiştir. Ancak, kamu yönetimi ve yoksulluk ilişkisi, yeni yoksulluk

11 \* Bazı tüketim harcamalarına dayanan çalışmalar (Bkz. Deaton, 2013; WB, 2012) dünyada mutlak yoksullukta geçmişten bugüne bir azalma olduğunu söylese de, insanlığın temel ihtiyaçlarını karşılayamamama durumundan bir adım öteye gitmesi, yoksullukla mücadelede ilerlendiği şeklinde yorumlanmamalıdır. Yoksulluk, yalnızca mutlak yoksulluk olarak algı-lansa idi; göreceli yoksulluk, subjektif yoksulluk, çalışan yoksul, kent yoksulu, göç yoksulu, savaştan yoksulu, kadın ve çocuk yoksulluğu gibi bilimsel araştırmaların ortaya koyduğu kavramları çöpe atmamız gerekirdi. Bunun yanında; Dünya Bankası raporuna göre (WB, 2012), dünyada 2012'de dünya nüfusunun %12.7'si yoksulluk sınırı olan günde 1.90\$'ın altında bir gelirle yaşamaya çalışmaktadır. Buna göre 896 milyon insan açlık sınırı altında yaşamaktadır. Bu rakamlar yoksulluk sorunun hala ciddi bir şekilde varlığını koruduğunu ve iyi yönetilemediğini göstermektedir.

yönetiminden, sosyal politikaya doğru geri çevrilmek durumundadır. Yoksullukla mücadelede sosyal politikalar; yalnızca yoksul vatandaşları değil, tüm vatandaşları kapsayan, hak temeli olan ve risklerin yaygın kabul görmüş politikalar yolu ile bireysel düzeyden uzaklaştırılıp toplumsallaştırılmasını içeren uygulamaları içermelidir. Uzun dönemli ve eşitsizliği azaltıcı sosyal politika ihtiyacı halen kendini hissettirmektedir<sup>12\*\*</sup> ve yoksulluğa yönelik siyasal müdahaleler önemini korumaktadır.

### KAYNAKÇA

- Acemoğlu, D. Robinson, J.A. (2013). *Ulusların Düşüşü*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Akindola, R.B. (2010). Causes of poverty: Voices of theruralpoorfromOyoState, Nigeria. *Journal of Social Development in Africa*, 25(1), 105-128.
- Alcock, P. (2006). *Understanding Poverty* (3th Edition). UK: Pallgrave.
- Alcock, P. (2008). The place of corporate ownership and management in local government anti-poverty strategy in Britain. *Local Government Studies*, 26 (1), 65-80.
- Alp, S.(2009). Refah devleti düşüncesinin gelişimi ve bir liberal alternatif olarak üçüncü sektör. *Maliye Dergisi*,(156), 265-279.
- Barker, L., R.(1999). *The Social Work Dictionary*. USA: NASW Press.
- Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü (2010), Sosyal Yardım Algısı ve Yoksulluk Kültürü, Ankara.
- Baştürk, Ş. (2013). Kamu politikası olarak sosyal politika. (Der). M. Yıldız, M. Z. Sobacı. Kamu Politikası Kuram ve Uygulama(s. 386-422). Ankara: Adres Yayınevi.
- Buğra, A. (2006). Yoksullukla Mücadele Hayırseverlik Değil. Erişim: 10.10.2015. [http://www.radikal.com.tr/ek\\_haber.php?ek=r2&haberno=6501](http://www.radikal.com.tr/ek_haber.php?ek=r2&haberno=6501)
- Bush, R. (2007). *Poverty and Neo-liberalism: Persistence and Reproduction in the Global South*. London: Pluto Press.
- Cozzarelli, C.,Wilkinson, A., Tagler, M. (2001). Attitudestowards the poor and attributions for poverty. *Journal of Social Issues*, 57(2), 207-227.
- Çelik, A. (2010). Muhafazakâr sosyal politika yönelimi: hak yerine yardım yükümlülük yerine hayırseverlik. *İ.Ü. SBF Dergisi*, Mart 2010, 63-81.
- Çetin, H. (2014). *Türkiye’de Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardımların Yeniden Yapılması Üzerine Bir Değerlendirme*. Doktora Tezi. Hacettepe Üniversitesi, Ankara.
- Deaton, A. (2013). *The Great Escape: Health Wealth and the Origins of Inequality*. Princeton University Press.
- DeVerteuil, G. (2003). Homeless mobility, Institutional Settings, and the New Poverty Management. *Environment and Planning*, (35), 361- 379.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2007). Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu. (Yayın No: DPT: 2729-ÖİK: 681). Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı. 296
- Drucker, P. F. (1993), *Yeni Gerçekler* (Çev. Birtane Karanakçı), İstanbul: İş
- Drucker, P. F. (1994), *Kapitalist Ötesi Toplum*, İstanbul: İnkılâp Kitabevi.
- Erdoğan, M. (2015), İyi Niyet Yoksulluk ve Piyasa, <http://www.ozgurlukarastirmalari>.



- com/Makaleler/53-iyi-niyetyoksulluk-ve-piyasa, Erişim Tarihi: 15.05.2015.
- Erdoğan, N. (Ed.) ve Diğerleri (2007). *Yoksulluk Halleri Türkiye’de Kent Yoksulluğunun Toplumsal Görünümleri*. İstanbul: İletişim.
- Frerer, K.,Vu, C. (2006). An anthropological view of poverty, Austin, M. (Ed.). *Understanding Poverty from Different Perspectives*. University of California, Berkeley.
- Gerring, J.,Thacker, S. (2008), Do neo-liberal economic policies kill or save lives?, *Business and Politics*, 10 (3), 1-31.
- Güler, M. (2009). Toplumcu Belediyeciliğin Doğuş Koşulları Üzerine. İ. Kamalak, H. Gül (Der.), *Toplumcu Belediyecilik: Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi Teorik Yaklaşımlar Türkiye Uygulamaları*(s.125-158). İstanbul: Kalkedon Yayınları.
- Hacımahmutoğlu, H. (2009). Türkiye’deki Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi. DPT Uzmanlık Tezi. Ankara: DPT Yayınları. Yayın No: 2803.
- Karagöl, E. ve Diğerleri (2013). Türkiye’de sosyal yardım yararlanıcılarını belirleyen faktörler. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15 (1), 1-22.
- Karataş, K. (2001). Belediyelerin sosyal görevleri: belediyeler ve sosyal Hizmet. Ç. Arıkan (Ed.), *İnsani gelişme ve sosyal hizmet*: Prof. Dr. Nesrin Koşar’a Armağan. (s. 214-226).Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu Yayın No: 009
- Kesgin, B. (2008). *Yoksulluğa Yerel Müdahale Sosyal Belediyecilik Karşılaştırmasında Eminönü ve Beşiktaş Belediyeleri Örnekleri*. Doktora Tezi. Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Luhmann, N. (2002). *Refah Devletinin Siyaset Teorisi* (Medeni Beyaztaş (Çev.). İstanbul: Bakış Yayınevi.
- MacGregor, S. (1981). *The Politics of Poverty*. UK: Longman.
- Morçöl, G. (1997). Lay explanations for poverty in Turkey and their determinants. *Journal of Social Psychology*, 137(6), 728–738.
- Novak, T. (1984). *Poverty and Social Security*. London: Pluto.
- Onat, Ü. (2006). Sosyal hizmet açısından günümüzde yoksulluk sorunu.(Haz. Ümit Onat), *Sosyal hizmet sempozyumu: yoksulluk ve sosyal hizmetler* (Cilt II,s.26-35). Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmet Yüksekokulu.
- Öktem, K. (2006). Kamu yönetimi tartışması bağlamında sosyal hizmetler. *Toplum ve Sosyal Hizmet Dergisi*, 17( 2), 41-55.
- Önez Çetin, Z., (2012). *A Critical Evaluation of Local Poverty Alleviation Policies: The Case of Three Provinces in Turkey*. Doktora Tezi. Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara.
- Özdek, Y. (2002). Küresel Yoksulluk ve Küresel Şiddet Kısacında İnsan Hakları (Elektronik Sürüm). TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi Birinci Baskı. <http://www.sendika.org/arsiv/yozdek1-2009-04-12.pdf>
- Özdemir, G., Kutlu, D. (2011). Türkiye’de sosyal yardımlar: İktisadi, siyasî ve kültürel yapılar üzerine bir çözümleme. M. Kardeş (Der.) Uluslararası yoksullukla mücadele stratejileri sempozyumu bildiriler kitabı Cilt 1 (s. 363–78). Ankara: TC Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü.
- Özgökçeler, S. (2012). Genişleyen sosyal politika disiplininde sosyal risk yönetimi. Y. Özkan, F. Fidan, C. Durmuşkaya (Haz.). *Prof. Dr. Cihangir Akın’a armağan*. (s. 283-302). Sakarya: Sakarya Üniversitesi Yayınları.
- Peck, J. (2011). Global policy models, globalizing poverty management: International convergence or fast policy integration?. *Geography Compass*, 5 (4).165-181.
- Piketty, T. (2015). *Yirmi Birinci Yüzyılda Kapital*. (H. Koçak, Çev.). İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.

- Powell, M., Hewit, M. (1998). The end of welfare state?. *Social Policy & Administration*, 32 (1), 1-13.
- Reutter, L. I., Veenstra, G., Stewart, M. J., Raphael, D., Love, R., Makwarimba, E., et al. (2006). Public attributions for poverty in Canada. *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 43(1), 1-22.
- Rowntree, B. S. (1901). *Poverty: A Study in Town Life*. Macmillian.
- Sallan Gül, S. (2000). Yeni Sağ Sosyal Güvenlik Anlayışının Tarihsel Bağlantıları: İngiltere ve Türkiye Örnekleri. *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih Coğrafya Fakültesi Fakülte Dergisi*, 40 (3-4), 51-66.
- Seçkiner Bingöl, E. (2015). *Yerel Yoksulluk Yönetimi: İngiltere Örneği ve Sosyal Belediyecilik Bağlamında Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri Üzerine Bir Araştırma*. Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara.
- Smith G. & O'Hara P. (1992). Managing social services in 1990's. Willcock L. & Harrow J. (Eds.) *Rediscovering public services management* (s. 235-274). London: MacGraw-Hill.
- Şener, Ü. (2010). Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İşgücü Politikaları, TEPAV Politika Notu, [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271313906r3055.Yoksullukla\\_Mucadelede\\_Sosyal\\_Guvenlik.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271313906r3055.Yoksullukla_Mucadelede_Sosyal_Guvenlik.pdf), Erişim Tarihi: 05.04.2015.
- Şenses, F. (2009). *Küreselleşmenin Öteki Yüzü ve Yoksulluk*. Ankara: İletişim.
- Tomonbay, İ. (1999). *Sosyal Çalışma Sözlüğü*. Ankara: Selvi Yayınevi.
- Turner, K., Lehning, A. (2006), Psychological theories of poverty. Austin, M. (Ed.), *Understanding poverty from different perspectives*. University of California, Berkeley.
- Üstündağ, N. (2008). Türkiye'de projecilik üzerine eleştirel bir değerlendirme. *Amargi Feminist Dergi*, (10), 23-24.
- Walker, C. (1993). *Managing Poverty Limits of Social Assistance*. London: Routledge.
- World Bank (2012). Poverty Overview. <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>, Erişim Tarihi: 11.07.2016.
- Yılmaz, Z. (2011). *Yoksulluk ve Belirsizlik: Yoksulluğun Yönetimi ve Sosyal Sorunun Kuruluşu*. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Yüksel, F. (2007). Sosyal devletin dönüşüm sürecinde yerel yönetimlerin yeni işlevleri. *AÜSBF Dergisi*, 62(1), 280-298.
- Zengin, E., Şahin, A., Özcan, S. (2012). Türkiye'de sosyal yardım uygulamaları. *Celal Bayar Üniversitesi İİBF Dergisi*, 9 (12), 133-142.