

Kentsel Yoksulluğa Yönelik Yerinden ve Yerel Müdahale: Sosyal Belediyecilik

Bedrettin KESGİN*

ÖZET

Yoksulluk, sorun olarak zamanla nitelik değişirse de insanlık tarihine kadar geriye götürülebilir. Yoksulluğun gittikçe kentsel nitelik taşıması, sorundaki en önemli değişimi de göstermektedir. Nüfusun kentlerde yığılması nedeniyle sorun da gittikçe kentsel niteliğe bürünmektedir.

Sorunun daha çok kentsel niteliğine karşı kentteki aktörler gittikçe daha fazla çözüm üretmektedir. Dünyadaki gelişmelere paralel olarak, yetkinin yerele devri ve yerindelik ilkelerine uygun bir şekilde kentsel mekânlarda, yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları da artmıştır. Türkiye’de de geçmişte yerel yönetimler yalnızca teknik anlamda yerel nitelikli belli başlı hizmetleri sağlarken artık bu birimler sosyal belediyecilikten, sosyal konuta, sosyal yardımdan sosyal hizmete kadar “refah belediyeciliği”ni sunmaya başlamıştır.

Anahtar Kelimeler: *Yoksulluk, Sosyal Belediyecilik, Mikro Uygulamalar*

Social Municipality: Local and in Place Intervention Towards Urban Poverty

ABSTRACT

Although the attribute of poverty, as a problem, changes over time, it can be traced to the history of mankind. That poverty increasingly takes on an urban character, shows the most important change in problem. Therefore, as city population intensifies, the poverty problem takes urban form.

Due to the fact that poverty has taken on urban character, city actors have increasingly found more solutions. In line with developments in the World, duties and responsibilities of local administrations in urban space have increased in accordance with transfer of authority to local and subsidiarity principles. Whereas local administrations in Turkey had provided only technical some local services in the past, now they have started to provide social municipality, social housing, social aid and social services known as municipal welfare.

Keywords: *Poverty, Social Municipality, Micro Applications*

Giriş

Refah üretimi ve dağıtımı gelişmiş ülkelerin yanında Türkiye gibi ülkelerde de gittikçe yerel niteliklerinin vurgulandığı bir noktaya doğru gelişim göstermektedir. Özellikle refahın dağıtım sorunu belediye yönetimlerinin tarihsel, kültürel, sınıfsal yaklaşımları ve seçmen kitlesinin talep boyutu gibi faktörlere göre değişiklikler göstermektedir.

* Yard.Doç.Dr. Yalova Üniversitesi, İİBF, Sosyal Hizmet Bölümü,0226. 811 50 38/39 (Dabili:5758)
bedrettink@gmail.com

Refah dağıtımını birçok ülkede demokrasi mücadelesi ile ivme kazanmıştır. Demokratik yönetimler için halk/seçmen talepleri göz önünde bulundurulmak zorundadır. Bu zorunluluk büyük oranda belediyeleri, sosyal belediyecilik uygulamalarına yönlendirmiştir. Belediyeler daha çok bir tercih ya da sınıfsal eğilim olarak değil, seçimin ya da seçmen baskılarının belirlenmesiyle bu hizmetleri sürdürmektedirler.

Çalışmanın amacı, yerel refah belediyeciliğine doğru yönelimi tanımlayarak, Akdeniz refah uygulamaları içinde “hak temelli” “merkezi hizmet kurumları”nın olmamasının getirdiği boşluğu doldurmada önemli bir kurum olan belediyeleri, yoksul kesim için ifade ettiği anlamdan hareketle genel bir değerlendirmeye tabi tutmaktır. Sosyal belediyeciliğin bir lüks olmayıp ihtiyaçtan doğduğu gerçeği yanında, temel bazı gereksinimleri karşılayamadığı da bir gerçektir. Böyle olmakla beraber yoksul kesim için anlamı büyüktür.

Makalede önce dünyadaki yerel refah gelişimine kısaca değinildikten sonra, kent yoksulları için sosyal uygulamaların önemine değinilecektir. Daha sonra ise Türkiye'nin de içinde bulunduğu Akdeniz refah uygulamalarının niteliğinden bahsedilecektir. Ayrıca kentte merkezi yönetim yanında yerel aktörlerin artmasına koşul olarak yerel birimlerin sosyal uygulamalarının da yoksullar için ifade ettiği anlamdan hareket edilecektir. Türkiye açısından sosyal belediyeciliğin bir hak unsuru olarak ortaya çıkmasından ziyade belediyelerin kendi tabanlarının taleplerine duyarlı olma ve oy devşirme gibi güdülerle açıklanacak bir gerçekliği ifade ettiği belirtilecektir.

Yerel Refah Dağıtımının Kısa Gelişimi

16. yüzyıla kadar siyasilerin gündeminde olmayan yoksulluk sorunu, bu tarihten itibaren siyasi karar vericilerin gündemlerine girmeye başladı. Siyasilerin bu sorunu gündemlerine almasına rağmen, soruna çözüm açısından kamu yönetimlerinin yetkili ve sorumlu olduğu 19. yüzyıldan önce kabul görmedi.¹ Bu tarihten sonra ise kamu yönetimleri, dilencilik ve serserilik engelleme adına yoksulluğa müdahale etti. Ayrıca sanayi kapitalizmi için önemli bir unsur olan ve yavaş yavaş belirginleşmeye başlayan emek piyasasına müdahale etmek amacıyla yoksullukla mücadele benimsendi. Bu tarihlerde yoksulluğa karşı daha çok pasif politikaların yürürlüğe girdiğini görmekteyiz. Geleneksel yapının hakim olduğu bu yıllarda, yoksulluk daha çok yerel bir sorun olarak algılandığından, bu soruna karşı yerel birimler kendi yereline göre az ya da çok birçok sosyal uygulamayı gerçekleştirdi. Böylece hem soruna yaklaşım hem de çözüm üretme yerel nitelik gösterdi. Bu niteliğinden dolayı yoksulluk sorununa karşı o dönemde yerel yönetimler, yerel dini cemaatler, akrabalık ve aile ilişkileri çerçevesinde çözümler üretildi ve bu birimler yoksulluğu azaltmada merkezi rol oynadı. Bu durum merkezileşmenin güçlendiği 19. yüzyıla kadar sürdü. Bu tarihten önce yoksulluk uygulamaları, merkezi bir sosyal politika uygulamasına muhatap olmadan, yerel niteliği

¹ 1601 tarihli Yoksullar Yasası, İngiltere'de her kilise mntikasında yerel vergilerle karşılanan ve yoksulları çalışmaya sevk eden bir anlayışa sahipti. Bu yasa yerel olarak uygulanıyordu. Speenhamland ise “yaşama hakkını” garanti altına alarak, zorla çalıştırmayı ortadan kaldırdı. Sınırlı olan bu yardım bir şarta bağlı değildi ve geçinmek için yeterliydi. Gilbert Yasaları ise çalışma gücünde olanların çalışmasını teşvik etmek için 1782 tarihinde yürürlüğe konuldu. Tüm bunlar sanayi kapitalizminin gelişmesinden çok az süre önce vuku bulan gelişmelerdi. Karl Polanyi, *Büyük Dönüşüm*, Ayşe Buğra, İletişim, İstanbul, 2003, s. 138-139, 148.

ile varlığını sürdürdü. Özellikle İngiltere ve İsveç gibi yerel yönetimlerin güçlü olduğu, yerel yönetim geleneğinin ağırlığının hissedildiği bu ülkelerde bu birimler birçok hizmeti yerine getirdi.²

19. yüzyıldan sonra sanayi kapitalizminin sağladığı refah artışı ile birlikte modern ulus devletler, sosyal politikaları belirleyerek, bu politikaların uygulamasında yavaş da olsa roller almaya başladılar. Önceleri birçok ülkede emeği kontrol altına almak ve sosyalizm tehlikesine karşı bir önlem olarak düşünülen sosyal haklar düzenlemesi, zamanla demokratik mücadele kitlelerinin “oy”unu kazanmak amacıyla yürürlüğe koyuldu.³ Daha sonra özellikle 1929 dünya bunalımı, ardından da II. Dünya Savaşı sonrası refah devletlerinin ortaya çıkışı ile birlikte sosyal politika uygulamaları, yerel yönetim geleneğinin güçlü olduğu birkaç ülke dışında genellikle merkezi devletin misyonu olarak kabul gördü. Bu hizmetler, vatandaşlık bağı ile bağlı olan tüm vatandaşlara merkezi birimler eliyle sağlandı.

1945'ten sonra ise, bir taraftan Avrupa'nın fiziki mekanının imarı, diğer yandan bozulan sosyal ve ekonomik dengenin sağlanması için sosyal devletçi yaklaşımlar benimsendi. Avrupa ülkelerinde farklı refah modellerine rağmen⁴ sosyal refah uygulamaları az ya da çok tüm gelişmiş ülkelere yayıldı. Merkezi yönetimlerin refah uygulamalarına yerel yönetimlerin de destek sağlamasıyla bu yıllarda refah uygulamaları açısından çok fazla sorunla karşılaşmadı.

1970 sonrasında sosyal politika uygulamalarında büyük kırılmalar yaşanarak, refah devletinin “altın çağı” ve uygulamaları artık yerini “eskiye benzer uygulamalar”a bırakmaya başladı. Yine bu tarihten sonra liberalleşme, kuralsızlaştırma ve daha az devletçi paradigmalardan hakim olması ile birlikte sosyal politikalara da küreselleşme, liberalleşme, piyasalaşma ve daha az devletçi anlayışlar hakim oldu.

Küreselleşmeyle birlikte tüm yapılar da köklü değişiklikler ve dönüşümler meydana geldi. Bir yandan ulus devlet gittikçe nitelik değiştirirken, diğer yandan yönetimde yerelleşme, sivil toplumun etkinliği, katılım ve yönetim gibi ilkeler vurgulanmaya başlandı. Aynı zamanda bu tarihler yerel birimlerin yönetimde ve yerel kamusal hizmetlerde daha fazla söz sahibi olmaya başladıkları yıllar oldu. Yine de bu süreç merkezi ve yerel yönetimleri aynı oranda etkilemedi. Merkezi hükümetlerin gücü küreselleşme ile zayıflarken, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri belirgin bir şekilde iktidarı paylaşan güçler olmaya başladı. Merkezi yönetimlerin roller

2 Daha fazla ayrıntı için Bkz. Halis Yunus Ersöz, Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004. ve Peter John, Local Governance In Western Europe, London, Sage Publications, 2001.

3 Burada Marshall'ın sivil siyasi ve daha sonra sosyal haklarının gelişimi ile ilgili değerlendirmesini zikretmekte fayda vardır. Marshall'ın da belirttiği gibi sosyal haklar sivil ve siyasi hakların tamamlayıcı olarak ortaya çıkmış ve 20. yüzyılın en önemli gelişmesi olarak “sosyal vatandaş”lık üretilmiştir. T. H. Marshall Class, Citizenship and Social Development, Doubleday & Company, Inc. Garden City New York, 1964

4 Gosta Esping-Andersen, The Three of Welfare Capitalism, Polity Press, UK. 1996.

sınırlanırken, yerel yönetimler kentsel alanlarda ciddi aktör olarak ortaya çıktı.⁵ Yine küreselleşme ile beraber kentler daha fazla inisiyatifi ele almaya başladılar, bazı küresel kentlerin ulus devlet etkinliğini ve gücünü aşan bir niteliğe sahip olduğu gerçeği kabul gördü. Bunun sonucunda iktidar çoklu aktörlerin paylaşımına girdi. Merkezi yönetim, yerel yönetim, sivil toplum, kapitalist örgütlenmelerle meslek örgütlenmeleri kentte faaliyet gösteren birimlerden oldular. Yerel birimler de –özellikle anakentler-küreselleşme ile birlikte alt yapıdan üst yapıya, konuttan sağlığa, sosyal hizmetten sosyal yardıma kadar yerel nitelikteki tüm hizmetleri sunan ana birimler oldu.

Türkiye’de de benzer şekilde eskisinden farklı olarak yerel yönetimler merkezi yönetim uygulamalarının tamamlayıcısı olmaktan gittikçe uzaklaştılar. Bu birimler küreselleşmenin de etkisiyle yerel sınırları aşan bir güce sahip oldu. Özellikle Büyükşehir belediyeleri, uygulamaları ile bazen merkezi yönetimlerin uygulamalarından daha fazla hacimde işler yapmaya başladılar. Bu “güç” geçmişte daha çok alt yapı ve üst yapı yatırımlarında kendini gösterse de gelecek yıllarda sosyal alanda da merkezi yönetimlerin bazı birim ve uygulamalarına denk uygulamayı yürüteceğini kestirmek zor değildir.. Geçmişte daha çok makro boyutuyla değerlendirilen sosyal politikalar ve refah uygulamaları da gün geçtikçe mikro ve mezzo⁶ boyutlarıyla gündeme gelmektedir. Bu boyutları değerlendirme açısından belediyeler olmazsa olmazlardır. Aynı şekilde yerel yönetimlerin sosyal uygulamalarının mikro ve mezzo boyutlu olması bu birimlerin kendi yerellerinin ve sosyo-ekonomik coğrafyalarının ayırt edici unsuru olan ve farklılık oluşturan özelliklerine uygun sosyal uygulamaya sahip olması bu birimler açısından büyük bir avantaj oluşturmaktadır. Gün geçtikçe yerel yönetimlerin, genel sosyal politikaların ve ilkelerinin yerele uyarlanması, halkın yerel ihtiyaçlarının dikkate alınıp buna göre belirlenmesinde ve bu politikaları üretirken halk katılımını sağlamada olduğu gibi birçok avantaja sahip olduğu anlaşılabilir, bu tür uygulamalarda da gittikçe “yerelleşme”nin etkinliği ve verimliliği vurgulanmaktadır. Türkiye’de belediyeler zaten sosyal refah üretmede sahip olduğu tecrübeyi sahaya yansıtma konusunda zorlanmadı. Daha önce ifade edildiği gibi geleneksel olarak zaten bazı gelişmiş ülkelerde refah belediyeciliği uygulanırken, sosyal hizmetlerin birçoğunu yerel boyutuyla yerel yönetimler gerçekleştiriyordu. Yine geleneksel olarak merkezi hükümetlerin görev ve sorumluluk alanına giren bazı sosyal uygulamalar birçok gelişmiş ülkede 1970 sonrası yerel yönetimlere devredilmeye başlandı. Türkiye’de ise 1980 sonrası belediyelerin yetki, görev ve kaynakları artırılmış özellikle Büyükşehir belediyeleri bu süreçte ciddi anlamda güçlenmiştir. Belediyelere kaynak, plan yapma ve imar hakkı tanınmasıyla belediyeler daha önce sahip olmadıkları kadar kaynağa ve yetkiye sahip oldular. Klasik olarak merkezi yönetimin sorumluluğunda bulunan birçok

⁵ Yerel yönetimlerinde güçlerini ve etkinliklerini gittikçe piyasa güçleri ile paylaşmasından dolayı bu süreç yerel yönetimi değil özel sektörü ve sermayeyi güçlendirmiştir denilebilir. Halihazırda sosyal uygulama açısından planlama, uygulama ve denetleme gücünü elinde bulunduran yerel yönetimlerin özelleştirme yöntemiyle sosyal alanda uygulama sorumluluğunu devrederek (birçok yerel yönetici de sosyal uygulamaları devretme niyetindedir) özel sektörü bu alanda güçlendirmeyi hedeflemektedir. Bununla birlikte yerel yönetimler kentsel mekanın yönetimde hala önemli yetki ve sorumlulukları elinde bulundurmakta, tüm piyasa güçlerinin etkinliğinin artmasına rağmen, kent yönetimleri piyasa güçlerine verdiği görevlerinde dahi düzenleme, denetleme ve hesap sorma gücüne sahiptir.

⁶ Literatürde pek fazla kullanılmayan mezzo ifadesi çalışmada “orta boyutlu, orta” anlamında kullanılmaktadır. Makro ve mikro boyutlar arasını belirtmek amacıyla tercih edilmiştir.

sosyal hizmet de belediyelere devredilmeye başlandı.

Güney Akdeniz Refah Modeli ve Türkiye

Gelişmiş ülkelerdeki devletler refah devleti uygulamalarının hakim olduğu dönemlerde sosyal sorumluluklarını merkezi ya da yerel birimleri ile yerine getirirken, Türkiye gibi ülkelerde (Akdeniz Ülkeleri)⁷ sosyal refah alanında merkezi devletin yeterince varlık göstermemesi sonucunda- yumuşak devlet- bu birimlerin yanında yerel yönetimler, yerel örgütler ve enformel örgütlenmeler bu boşluğu doldurmaya çalışmaktadır. Bunun yanında Türkiye’de refah uygulamaları, sosyal hizmetler ve yardımlar vatandaşa sosyal hak temelli verilmeyip geleneksel olarak klientalist ve seçici olarak sunulmaktadır. Devletin sosyal politikası zayıf ve sınırlı hem de korparatist ve parçacı nitelik göstermektedir. Devletin kısıtlı ve sınırlı sosyal uygulamalarında, patronaj ilişkilerinin belirleyiciliğinde, parçacı bir müdahalesi vardır.⁸

Dünyanın birçok bölgesinde dış ekonomik baskılarla sosyal baskılar zayıf devletin meşruiyetini sürekli sarsmaktadır. Refah uygulamaları da bundan en fazla etkilenen konularında başında gelmektedir. Borç içerisindeki bütçe üzerinde ağır baskılarından dolayı da sosyal harcamalar ilk önce ve kolayca kısılabilmektedir. Bu da devletin sosyal politika uygulamalarını zayıflatmaktadır. “Kamusal sorumluluk”, “bireysel sorumluluk”larla yer değiştirerek neo-liberal felsefeye uygun olarak sosyal olandan daha çok bireysel olana yönelik tercihler yapılmaktadır. Devletin bıraktığı boşluğun ne kadarının çoklu aktörler tarafından doldurulduğu ya da doldurulmakta olduğu ve ne kadar sosyal politikanın enformel yapılar tarafından yerine getirildiği ülkeden ülkeye değişiklik göstermekte beraber tüm dünyada benzer eğilim gözlenmektedir. Akdeniz refah uygulamaları da bu baskı altında yeniden üretilip şekillenmektedir.

Özellikle devlet merkezli bakış açıları tek başına Akdeniz ülkelerinin refah uygulamalarını değerlendirme açısından yetersiz kalmaktadır. Çünkü aile, yerel cemaatler ve dinsel kuruluşlar da bu ülkelerde temel refah sağlayıcısıdır. Sosyal devlet uygulamalarına ek olarak Türkiye’nin de içinde bulunduğu Akdeniz Havzası ülkelerinde önemli oranda hizmet sunan birimlerin başında enformel kesim gelmektedir.⁹

Bu enformel yapılara ek olarak köy de Türkiye’de yoksulluğu azaltıcı bir etkiye sahiptir. Köy daha önce yoksulluğu hafifleten, yoksulların kentle köy arasında ilişkilerinin devamını sağlayıp bununla geçim stratejisini oluşturan bir birim iken, 1980 sonrası zorunlu göçle beraber bu imkan da azalmıştır. Köy, kente göç edenlerin kendi imkanları ile kentsel yaşamda yoksullukla mücadele etmelerini kolaylaştırırken, aynı zamanda modern sosyal güvenlik kurumlarının olmadığı ortamda yoksulluğu hafifletici

⁷ Akdeniz ülkeleri homojen olmamakla beraber, genellikle Türkiye de Akdeniz refah ülkeleri tasnifi içinde değerlendirilmektedir. Merkezi ya da kurumsal refah sağlayan yapıların yeterli olmayışı, yerel yönetimlerin, sivil toplumun, özel sektörün, ailenin ve akrabalık dayanışması ile dini kurumların refah sağlamada önemli aktörlerden olmasından dolayı Türkiye refah uygulamaları Akdeniz ülkeleri ile benzerlik göstermektedir.

⁸ Maurizio Ferrera, Sosyal Avrupa’da ‘Güney Avrupa’ Refah Modeli, Ayşe Buğra – Çağlar Keyder, Sosyal Politika Yazıları, İletişim, İstanbul, 2006, s. 195-229.

⁹ Bunun en açık örneği, aynı zamanda aile ve akrabalık dayanışmasının da en bariz görüldüğü uygulama olan, çalışan anne ve babaların çocuklarının kreş ve gündüz bakımevine verilmesi yerine büyükanne ya da yakın akrabaların yanına verilmesidir.

bir etki yaratmıştır.¹⁰ Bununla birlikte artık köyle bağı kopan zorunlu göçle gelenler, geldikleri köylerle bağlantılarının kalmaması nedeniyle bundan da gittikçe mahrum olmaktadır.

Türkiye’de karşılaşılan bu zorluklarla mücadelede belediyeler önemli aktör olmaktadır. Arttan bu güçlüklerin de etkisiyle belediyeler kendi mekanlarında artan ve zorunluluk arz eden yoksullara dönük sosyal belediyecilik faaliyetlerinin kapsamını genişletme durumunda kaldı. Bu birimler sosyal yardım ve sosyal hizmetlerle uygulamalarını çeşitlendiren belediyeler, farklılaşan yoksul ihtiyaçlarına göre (talep uyumlu) farklı hizmet sunumlarında bulunarak çok geniş bir hizmet alanında faaliyette bulunmaktadır.

Türkiye’de Kentsel Yoksulların Can Simidi: Yerel Sosyal Refah

Toplumcu belediyecilik anlayışı ile tecrübe kazanan belediyeler, küreselleşmenin yoksullar aleyhine gelişen etkisini azaltma konusunda “sosyal belediyeciliği” devreye koydu. Sosyal belediyecilik, küreselleşmenin bu birimlere sağladığı avantajın, yoksullar lehine kullanılarak, yoksullar için refah uygulamaktır.

Türkiye’de de “belediye sosyalizmi”, “toplumcu belediyecilik” tecrübeleri ile başlayan sosyal belediyecilik anlayışı zaten belediyelerin sosyal alanda nitelikli işler yapmasına neden olmuştu. Türkiye’de belediyelerin sosyal uygulamaları, “toplumcu belediye” anlayışı ile ortaya çıkmıştır. Burada temel amaç, yerel nitelikli hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesinde merkezi yönetim yükünün en aza indirilmesi düşüncesidir.¹¹ Üretici, kaynak yaratıcı, birlikçi, çalışanları kollayan ve koruyan belediye gibi ilkeler bu anlayışı belirlemiştir. Konut alanından (İzmit Yeniyerleşme’ler, Ankara Batıkent), halk pazarlarına, tanzim satış yerleri, ekmek fabrikaları, mesleki eğitim, kültür merkezlerine kadar birçok ilk ve öncü uygulama örnekleri bu dönemde ortaya konulmuştur. Düzenleyici ve yönlendirici kooperatifler, mahalle kurulları vb. katılımı sağlayıcı anlayışın ve üretici belediye anlayışının sonuçlarıdır.¹² Bu akıma göre; “geniş halk yığınlarının çıkarlarına öncelik taşıyan demokratik belediye, halkın bütün düzeylerde kararların alınmasına, yürütülmesine ve denetlemesine katıldığı, kamu mal ve hizmetlerini doğrudan üreten, kentlerde oluşan tekelci ve kurumsal rantları kıran ve bunları topluma aktaran, kentsel tüketimin aracısız, ucuz ve sağlıklı yapılabilmesini sağlayan ve kaynak yaratabilme olanaklarını genişleten, üretici, tüketiciyi koruyucu ve kaynak sağlayıcı belediyeyi ifade eder. Belediyeler arasında işbirliğini geliştiren, ortaklaşa çözüm arama ve dayanışmadan yana, belediyecilik hareketini genel ülke sorunlarından ve geniş halk yığınlarının hareketinden soyutlamayan birlikçi ve bütüncül belediyeyi” ifade eder.¹³ Alada, bu dönemde merkez-yerel çekişmesine paralel olarak yerel kesimin, 1961 Anayasa’sının getirdiği ekonomik, sosyal ve siyasal haklar temelinde örgütlenmiş örgütlü kesimin, özellikle emek kesiminin talepkâr olduğunu belirtir.¹⁴ Bunun sonucunda ise merkezi yönetimlerin vesayeti altında kısıtlanmış,

¹⁰ Sema Erder, Köysüz Köylü Göçü, Görüş Dergisi, İstanbul, Şubat-Mart 1998, s.24-26.

Erder, Yerel Politikanın Yükselişi..., s.282.

¹¹ Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınları, İstanbul, 2000, s.37.

¹² Selahattin Yıldırım, Yerel Yönetim ve Demokrasi, Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl, IULA-EMME, Ankara, 1990, s. 27-28.

¹³ MBB, Belediyeler ve Kent Sorunları Dergisi, S.20–25, 1977, s.14.

¹⁴ Adalet Alada, Düünden Bugüne Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Seçimler Üzerine Notlar, Kent

sıkıştırılmış olan yerel yönetimler, alttan gelen örgütlü taleplerin desteği ile güçlenmiş ve yerel halkın birçok gereksinimini karşılar olmuştur.

Günümüzde de kentlerde artan işsizlik, yoksulluk gibi sorunlara karşı belediyeler aktif olmaktadır. Belediyeler özellikle göçle kente gelen ve iş piyasasına girmede önemli olan vasıflara sahip olamayan “yeni kenttaşlar”ın da temel ihtiyaçlarını karşılamada önemli aktör olarak devreye girmektedir. Bir yandan yerelleşme diğer yandan sosyal devlet tecrübeleri yerel yönetimlerden sosyal refah beklentilerini arttırmıştır. Bu da refah belediyeciliğinin toplumsal talep boyutunu gösterir.

Bununla beraber kentler yığılmış, devasa sorunla mücadelede devam ediyordu. Özellikle sanayileşmiş kentler ve bu kentlerde oluşan gecekondu önemli birçok soruna da kaynaklık etti. Sanayi sonrası yaşayan metropol kentlerin bir zamanlar merkezindeki sanayi fonksiyonları, merkezi iş alanını terk ettikçe bu mekanlar göçmenlerin ve yoksulların yerleştikleri çöküntü alanı oldu.¹⁵ Böylece, kentler zenginlikle/yoksulluğun, prestijli alanlarla/çöküntü mekanların birlikte yer aldığı, kutuplaşmalara şahit oldu. Diğer ülke kentlerinden farklı olarak Türkiye’de bu sorunlara ek olarak 1990 sonrası zorunlu göç sorunu da eklenince kentler eski-yeni yoksulluğun tüm boyutları ile karşılaştı.¹⁶

Bu noktada yoksullara dönük sosyal hizmetleri ve sosyal yardımı, halka en yakın ve halkın en rahat ulaştığı kurum olan yerel yönetimler sağlamak zorunda kaldı. Göç ve kriz dönemlerinde daha fazla keskinleşen yoksulluğa karşı belediyeler de kayıtsız ve vurdumduymaz kalamazlardı. Belediyeler kendi mekanlarında zorunlu olarak sosyal belediyecilik uygulamalarına başladılar. Bu uygulamalar yasaların yüklediği görevden ziyade daha çok fiili durum sonucunda gerçekleşti. Böylece küreselleşmenin ortaya çıkardığı paradoksla birlikte sosyal olan zayıfladıkça, sosyal olana ihtiyaç ve vurgu da yine bu dönemde arttı. Türkiye’deki bu uygulamaların Akdeniz refah uygulaması örneklerine benzer uygulamalar olduğu genelde kabul görmektedir.

Yerel Sosyal Politika Açısından Sosyal Belediyecilik

Küreselleşme sürecinin ulus devleti çözmesine paralel sivil toplum ve enformel dayanışmanın tekrar gündeme geldiği görülmektedir. Devletin terk ettiği sosyal politika uygulamalarının bazıları cemaat ilişkileri, aile dayanışması ile sivil topluma terk edilmektedir. Akdeniz ülkelerinin refah uygulamalarında zaten merkezi hükümet, geleneksel olarak tam anlamıyla refah uygulayan birim değildir. Daha önce de belirtildiği gibi merkezi yönetimle beraber diğer aktörler de bu alanda etkinliğe sahiptir.¹⁷ Küreselleşme ise bu durumu teyit edip daha da güçlendirdi. Bunun sonucu

Gündemi, Ocak 2004, s.26.

¹⁵ Charles Madge - Willmott Peter, *Inner City Poverty in Paris and London*, Reports of The Institute of Community Studies, London, 1981.

¹⁶ Bedrettin Kesgin, Çalışma Yaşamında Değişen Yoksulluk: Çalışan Yoksullar, *İş Ahlakı Dergisi*, C. 4, S.7, 2011, s. 65-75.

¹⁷ Çalışma ile sivil toplum, piyasa, aile cemaat ve komşuluk ilişkileri gibi diğer aktörlerden ziyade yerel yönetimler ağırlıklı olarak konu tartışılmıştır.

olarak kentsel mekandaki yoksulluk uygulamalarında belediyeler sorumluluğunu diğer aktör ve güçlerle paylaşarak, bu alanda gittikçe refahı desantralize¹⁸ etmektedir.

Daha önce de bahsedildiği gibi sosyal uygulamaların artmasında kentte yaşayanların sosyal refah taleplerinin de fazlasıyla payı vardır. Türkiye’de devlet, gerek merkezi yönetimi ile gerekse yerel birimleriyle, sosyal sorunları toplumsal katmanların mücadelesi ve müzakereleri sonucunda ulaşılan uzlaşmayla çözme yoluna gitmemiştir. Devletin çoğu kere uygulamaları aktüel pratiklerinden kaynaklanmakta, bu da idarecilerin karşılık verme becerileri ile sınırlı olmaktadır. Özellikle halka yakın ve halkın en kolay ulaşabileceği birim olarak belediyeler, yerel halkın bu taleplerini karşılamak zorunda kalmıştır.

Türkiye’de sosyal belediyecilik, kapitalizme karşı bir alternatif olmak yerine, bu sistemin ortaya çıkardığı aksamaları ve tahribatı bir dereceye kadar onarmayı ve sistemi sürdürülebilir kılmayı amaçlamaktadır. Klientalist bir düzlemde dağıtılan yerel refah bu yüzden sistematik ve hak temelli olmaktan uzaktır. Toplumun talep eksenli sosyal ihtiyacını kısmen karşılayan sosyal belediyecilik, kentte gerek merkezi gerekse yerel aktörlerin faaliyetleri sonucunda oluşan rantın bir kısmını yerel halka dağıtarak, sosyal adaletçi anlayışa az da olsa katkı sağlamaktadır. Sistematik, genel, ilke ve standartları belli olan sosyal uygulama olmaktan uzak olan bu hizmetler, yine de yoksul kesim için kentte “yaşam desteği” sağlamaktadır. Göç nedeniyle daha fazla artan sosyal katmanlar nedeniyle kentsel yoksulluk daha belirgin olmuştur. Bu görünürlüğe karşı sosyal belediyeciliğin uygulamaya konulduğu açıktır. Bu uygulamaları yaparken belediyeler, sivil ve enformel kaynakları da harekete geçirme becerisine sahip olmuştur.

Belediyelerin halka yakın kurumlar olmaları nedeniyle, bu durum sosyal sorunlara doğrudan ve ilk elden ulaşma avantajını da beraberinde getirmiştir. Bununla birlikte sosyal talebin fazlalığı yanında sosyal refahın yetersizliği ve merkezi yönetimlerin bunu uygulamada karşılaştığı sorunlar Türkiye gibi ülkelerin çelişkisidir. Bütün bu zorluklar ve zorunluluklar kent yönetimlerini de sosyal refah alanında temel aktör yapmıştır. Kendi mekânlarında ikamet eden insanların taleplerini karşılama zorunluluğu sosyal alanda da kendini göstermiştir. Dolayısıyla bu durum belediyelerin demokratik kurum olma misyonları ile uyumlu bir gerçekliği göstermektedir. Aksi durumda toplumsal talebi karşılamama seçimiyle işbaşına gelen yöneticiler açısından sosyal ve siyasal birçok maliyeti ifade eder. Sonuç olarak kentlerdeki sosyal belediyecilik uygulaması ne sosyal devletin gereği olarak ortaya çıkmıştır, ne de kentli yoksul kesimin bu alandaki mücadelesi sosyal belediyeciliğin ortaya çıkmasına ön ayak olmuştur. Sosyal belediyeciliği bir yandan artan yoksul kesimin sosyal talepleri diğer yandan da belediye yöneticilerin tekrar seçilme kaygıları karşımıza sosyal belediyecilik uygulamalarını çıkarmıştır.

Sosyal belediyecilik uygulamalarıyla belediyeler, dezavantajlı grupların ihtiyaçları temelinde örgütlenerken, daha çok hizmetlerini bu ihtiyaçlara göre sürdürdüler. Şüphesiz belediyelerde sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri bu anlamda temel sosyal belediyeciliğinin kapsamını tanımlar. Böylece belediyeler, yoksullara dönük olarak aşevi uygulamaları, evde bakım hizmeti, sağlık hizmetleri, ucuz ekmek (halk ekmek), aynı-

¹⁸ Bu kavram, yetkilerin merkezde olması yerine, merkez dışına daha çok da yerele devrini ifade eder. Kentte merkezi hükümetin ve belediyelerin yanında özellikle sivil toplum, meslek kuruluşları, sermaye grupları ve çeşitli kentsel gruplar aktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

nakdi yardımlar, yaşlılara ve özürllülere dönük hizmetler, meslek edindirme kursları, sosyal konutlar gibi birçok farklı hizmeti sunmaktadır. Belediyeler, sosyal belediyecilikle bir yandan küreselleşmenin yol açtığı yıkımları iyileştirmeye çalışırken, diğer yandan da yapısal ve kurumsal sorunların üstesinden gelmeye çalışmaktadır.

Yoksulluk hem sorumlu yönetimlerin, hem de toplumsal çevrenin duyarsız kalamayacağı kadar keskinleşmiş ve belirginleşmiştir. Toplumlara ve büyük kitleleri derinden etkileyen, aynı zamanda insanlığı tehdit eden sorun olarak karşımızda duran bu gerçekliğe yerel yönetimler de sosyal belediyecilik uygulamaları ile müdahale etmektedirler.

Sosyal belediyecilik, ulus devletin tüm toplumsal kesimleri ve bireyleri homojenleştirici ve kağıt üstünde de olsa eşitleyici politikalarının gerçekleşme ihtimalinin ve imkanlarının ortadan kalkması ile en azından toplumun yoksul kesimlerine dönük kısa, orta ve uzun vadeli politikalar üretmede belediyelerin aktif roller üstlenmesidir. Yoksulluk, kentsel mekanlarda daha fazla tanık olduğumuz bir olgu olarak karşımıza çıktığı için belediyelerin sivil toplumla birlikte çözüme dönük aktif politika üretici ve uygulayıcı olması da doğaldır.

Diğer yandan Türkiye gibi ülkelerde, büyük kentlerin sürekli büyümesi, alt yapı ihtiyaçlarının hem geçmişten günümüze hem de göçe bağlı olarak sürekli artması ve nüfusun devingenliği gibi sorunlar, temel teknik alt yapı ve üst yapı hizmet ihtiyacının varlığı, sosyal belediyecilik imkanlarını zayıflatacak bir unsur olarak gözükmektedir. Nüfusun devingenliği ve nüfus artışı bir yandan temel kentsel alt yapı gibi kent için olmazsa olmaz sorunları artırırken, diğer yandan yine temel, insani ihtiyaçları artırıcı bir unsur olacaktır. Bu durumda belediyelerin rol, kapasite ve katılım misyonları bu birimlerin sosyal sorunlarla da baş etme gücü ve başarısını gösterecektir. Daha önce yasalarda yer alan sosyal belediyecilik görevleri son dönem belediye yasalarında daha ayrıntılı düzenlenmiş ve belediyelere sosyal görevleri ile yasal alt yapı sunulmuştur.

5393 s. Belediye Kanunu'nda "belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; *"sosyal hizmet ve yardım, meslek ve beceri kazandırma hizmetlerini yapar veya yaptırır. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürllü, yaşlı, düşkün ve dar gelirli olanların durumuna uygun yöntemler uygulanır* (md. 14) gibi esneklik sunulmuştur. 5216 s. kanuna göre ise *"sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek"*. (md. 7) gibi görevler sayılmıştır. Yine yoksul kesime yönelik 5393 sayılı Belediye Kanunu (md. 38/n) ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (md. 18/m) (Büyükşehir) belediye başkanına *"bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödenegi kullanma"* yetkisi vermiştir. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu (md. 60/i), 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (24/j) belediyenin/Büyükşehir belediyesinin giderleri arasında *"dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizlere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar"* olduğu belirtilmiştir. Yine yoksullara yönelik 5393 sayılı Belediye Kanunu da, 14. maddesinde toplu konut yapılması belediyelerin görevleri arasında sayılmıştır.

Bunun dışında belediyeler, yoksul, muhtaç ve kimsesizlere gıda, temizlik maddesi, yakacak ve ekme gibi sosyal yardımlar da yaptıkları gibi, sosyal hizmetleri, aşevi uygulamaları, toplu nikâh ve toplu sünnet törenleri de gibi uygulamalar yapmaktadırlar. Belediyeler genel sağlık taramaları ve evde bakım hizmetleri sunmanın

yanı sıra askerlik görevini yapan askerlerden maddi durumu kötü olanların ailelerine sosyal yardım ve destek sağlamaktadır. Belediyeler bu hizmetleri insan onuruna uygun şekilde yapmak zorundadır.

Sonuç Yerine

Kadim bir sorun olarak yoksulluk geçmişte daha çok üretimin azlığı ya da yokluğu ile özdeşleşirken, geçmişten farklı olarak günümüzde yoksulluk, üretimin azlığı ya da yokluğu ile değil bilakis kitlesel üretime ve tarihte görülememiş servet artışına rağmen ortaya çıkan ve yaygınlaşan bir sorun olarak görülebilir.¹⁹ Sorun üretim değil paylaşım sorunudur. Bundan dolayı da yoksulluk sorununu çözmede adil ve acil paylaşımın merkezi misyonu unutulmamalıdır. Adil paylaşımı da en başta siyasaları üretenler ve uygulayanlar sağlamak zorundadır.

Yoksullukla mücadelede günümüze kadar daha çok makro yaklaşımlar ortaya konmuştur. Oysa özellikle Türkiye gibi ülkelerde mikro yaklaşımlar da önem arz etmektedir. Yerel yönetimlerin ve sivil toplum örgütlerinin bu alanda yaptığı çalışmalar yeterince değerlendirilememiş olsa da özellikle belediyelerin son dönem sosyal belediyecilik uygulamaları çok fazla yaygınlaşarak devam etmektedir.

Türkiye’de sosyal belediyecilik uygulaması sosyal devlet pratiğinden ziyade kentlerde zor şartlar altında yaşam mücadelesi veren kent yoksullarının günlük, ivedi, zorunlu ihtiyaçlarının karşılanmasından hareketle ortaya çıkmıştır. Bu açıdan bakıldığında sosyal belediyecilik, teorik düzlemde değil, fiili durumdan ve acil/insani uygulamalardan kaynaklanmıştır. Yine sosyal belediyecilik uygulamaları, halka en yakın ve halkın en kolay ulaşabildiği kurumların başında belediyelerin gelmesinden kaynaklanmaktadır. Yoksullar temel ihtiyaçları için önce kendilerine yakın kurum olan belediyelere ulaşmaktadır. Bunda yoksulluğa dönük uygulamaların ve beklentilerin kamu kurumlarından olmasının yanında, toplumda sosyal uygulamaların meşru görülmesinin de etkisi vardır. Bu olumlu bakış, belediyelerden sivil toplum örgütlerine kadar birçok kurum ve kuruluşun bu alanda hizmet sunmasına yol açmıştır. Türkiye gibi yoksulluğu azaltmaya ya da engellemeye dönük olarak geleneksel yapıların etkin olduğu ülkelerde, sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamalarının toplumsal meşruiyetinin olması, sosyal uygulamaların önünü açarak bu faaliyetlerin yapılmasını kolaylaştırmaktadır. Yine de istenilen sonuca ancak bu olumlu havanın ve toplumsal mutabakatın kurumsallaşmaya yol açması, sosyal hizmete ve sosyal yardıma hak temelli yaklaşılması ile ulaşılabilir.²⁰

Türkiye’nin de içinde bulunduğu Akdeniz ülkelerinde merkezi devletin refah uygulamaları öteden beri zaten güçsüzdü. Yeni durum ve şartlara göre merkezi yönetimlerin bu alandaki güçleri de büyük oranda merkezi yönetimin dışındaki aktörlerle paylaşılmaktadır. Bunların başında belediyeler gelmektedir.

Refahın arttığı, kitlesel ve seri üretiminin olduğu bir zamanda refah uygulamaları da çok fazla sorun oluşturmamıştı. Oysa günümüzde ekonomik krizlerin her ülke için tehdit oluşturduğu, sermayenin uçucu olduğu, vergilendirmenin toplumsal olarak

¹⁹ Daniel Cohen, *Dünyanın Zenginliği, Ulusların Fakirliği, İletişim*, İstanbul, 2000.

²⁰ DPT, *Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele*, 2004 Türkiye İktisat Kongresi Çalışma Grubu Raporları IV., DPT, Ankara, 2004, s.77.

dirençle karşılaştığı vb. durumlarda refahın sadece merkezi hükümetler eliyle yürütülmesi zor ve güç görülmektedir. Belediyelerin bu sürece katılması eskiye göre daha fazla zorunluluk ve ihtiyaç olarak görülmektedir. Belediyeler de en azından kendi mekanlarında ancak çoklu aktörlerle ve politika araçları ile bu sorunların üstesinden gelebilme potansiyeline sahiptir. Akdeniz refah politikalarının bütün eksikliğine rağmen, bu ülkelerin tarihsel tecrübesi ve çoklu aktörleri sisteme dahil etmedeki başarısı hem bu ülkeler için hem de dünyanın geri kalanı için önemli bir avantajdır. Yapılması gereken de bu ülkelerin iyi uygulamalarının yaşadığımız dünya gerçeklerinde alternatif yönlerinin vurgulanmasıdır.

Türkiye gibi ülkelerde yoksulluğu azaltmada bir dereceye kadar önemli hizmet alanını ifade eden sosyal belediyeciliğin temel sağlık, konut, eğitim, istihdam ile sosyal yardım gereksinimi gibi sorunlara kalıcı ve toptan bir çözüm üretmediği ortadadır. Zaten belediyelerden beklenen de bu değildir. Bununla birlikte, yoksul kesim için sosyal belediyecilik, kentte tutunmanın, hayata katılmanın ve geçinmenin bir diğer bir ifadesini tanımlamaktadır. Küçük bir gelir desteğinin dahi bu insanlar için elzem ve hayati olduğu gözlerden kaçmamalıdır. En basit ifadesi ile sosyal belediyeciliğin toplumsal talep boyutu, insanların sosyal uygulamalara olan gereksinimlerini göstermesi açısından manidardır. Bu bağlamda yapılması gereken en önemli görev ise yoksulla zengin arasında gelir/tüketim uçurumunu en aza indirecek, yoksulları da kentsel ranttan pay sahibi yapacak, onları mülk sahibi kılacak uygulamaları etkin kılmaktır.

Yeni süreçle birlikte sosyal politikaların ne olduğu ve kimler tarafından hangi oranda sağlanması gerektiği tartışılmaktadır. Küreselleşme devlet yapısını değiştirirken, devleti hizmet sunumunda tek belirleyici olmaktan çıkarmıştır. Böylece devletin hangi kurumunun ne şekilde sosyal yaşama müdahale edeceği, sivil toplumun ve sosyal uygulamaları talep edenlerin bu müdahalenin neresinde duracağı ve bireylerin sorumluluğunun ne kadar olduğunu/ne olması gerektiğini tanımlamak ve tespit etmek sosyal belediyeciliğin temel sorunlarındanır.

Kaynakça

- Adalet Alada, Düünden Bugüne Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Seçimler Üzerine Notlar, Kent Gündemi, Ocak 2004.
- Bedrettin Kesgin, Çalışma Yaşamında Değişen Yoksulluk: Çalışan Yoksullar, *İş Ahlakı Dergisi*, C. 4, S.7, 2011.
- Charles Madge - Willmott Peter, *Inner City Poverty in Paris and London*, Reports of The Institute of Community Studies, London, 1981.
- Daniel Cohen, Dünyanın Zenginliği, Ulusların Fakirliği, İletişim, İstanbul. 2000.
- DPT, Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele, 2004 Türkiye İktisat Kongresi Çalışma Grubu Raporları IV., DPT, Ankara, 2004.
- Gosta Esping-Andersen, *The Three of Welfare Capitalism*, Polity Press, UK, 1996.
- Halis Yunus Ersöz, Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004.
- Karl Polanyi, Büyük Dönüşüm, Ayşe Buğra, İletişim, İstanbul, 2003.
- Maurizio Ferrera, Sosyal Avrupa’da ‘Güney Avrupa’ Refah Modeli, Ayşe Buğra – Çağlar Keyder, Sosyal Politika Yazıları, İletişim, İstanbul, 2006.
- MBB, Belediyeler ve Kent Sorunları Dergisi, S.20–25, 1977.
- Peter John, *Local Governance In Western Europe*, London, Sage Publications, 2001.
- Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınları, İstanbul, 2000.
- Selahattin Yıldırım, Yerel Yönetim ve Demokrasi, Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl, IULA-EMME, Ankara, 1990.
- Sema Erder, Köysüz Köylü Göçü, Görüş Dergisi, İstanbul, Şubat-Mart 1998. s.24-26.
- Sema Erder, Yerel politikanın Yükselişi- İstanbul Büyükşehir Deneyimi 1984–2004, Selim İlkin- Orhan Silier- Murat Güvenç, İlhan Tekeli İçin Armağan Yazılar, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul. 2004.
- T. H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday & Company, Inc. Garden City New York, 1964.