

YEREL YÖNETİMLERİN YOKSULLUKLA MÜCADELESİ: MALATYA BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

S. Mustafa ÖNEN*

ÖZET

Yoksullukla mücadelede, merkezi yönetim kadar yerel yönetimler de hayati öneme ve role sahiptirler. Bu çalışmada, Türkiye’de yerel yönetimlerin yoksulluk sorunu ile mücadeledeki rol ve sorumlulukları ele alınmış ve bu sorunun ortadan kaldırılması için yürüttükleri faaliyetler, Malatya Belediyesi örneği çerçevesinde incelenmiştir. Bu kapsamda, Malatya Belediyesi’nin karşılıksız yardımlarının nitel ve nicel açıdan değişimi, yıllar itibariyle ortaya konularak farklı açılardan analiz edilmeye çalışılmıştır. Malatya Belediyesi’nin yoksullara hizmet vermek üzere kurmuş olduğu “Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü”nün faaliyetleri, verilerin sağlıklı tutulduğu 2003 yılından 2009 yılına (dahil) kadar olan dönemde karşılaştırmalı olarak ortaya konulmuştur. Araştırmanın bulgularına göre, başta sağlık hizmetleri olmak üzere, yoksullara verilen hizmetlerde yıllar itibariyle ciddi düşüşler yaşanırken; buna karşılık sosyal hizmetlerde nisbi artışlar gerçekleşmiştir. Bu değişimin nedenleri ortaya konurken, sorunların çözümüne ilişkin birtakım öneriler de geliştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yoksulluk, Yoksullukla Mücadele, Yerel Yönetimler, Malatya Belediyesi, Karşılıksız Yardımlar.

LOCAL GOVERNMENT’S FIGHTING WITH POVERTY: A CASE OF MALATYA MUNICIPALITY

ABSTRACT

In fighting with poverty, not only central government but also local governments have vital importance and role. In this study, the roles and responsibilities of local government against poverty in Turkey were discussed and the activities towards to solve this problem were examined using the example of Malatya Municipality. In this context, both in quality and quantity, variations of these unpaid aids of Malatya Municipality were determined on annual basis and analyzed from different perspectives. The activities of the “Health and Social Affairs Directorship”, which were founded by Malatya Municipality to serve the poor, were revealed comparatively for the period from 2003 to 2009 included. According to the results of the research, it may be said that there is a significant decrease in health services but a relative increase in social services

* Yrd. Doç. Dr., İnönü Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

for the poor on annual basis. While giving the reasons for this variation, some proposals concerning the solutions to these problems were also developed.

Keywords: Poverty, Fighting with Poverty, Local Government, Malatya Municipality, Unpaid Aids

1. GİRİŞ

Toplumun adeta kanayan bir yarası olan yoksulluğa karşı merkezi yönetim kadar yerel yönetimler de çözüm üretmek zorundadır. Hatta yerinden yönetim anlayışının bir gereği olarak yerel halkın sorunlarına karşı daha duyarlı olan yerel yönetimlerin yoksullukla mücadele alanında daha etkin politikalar geliştirmesi ve daha isabetli kararlar alması mümkündür. Zira yerel demokratik bilincin geliştirilmesi ve katılım kanallarının güçlendirilmesi yoluyla yerel yönetimler, yardıma muhtaç insanların ihtiyaçlarının gerçekçi bir şekilde tespiti ve en uygun araçlarla karşılanması konusunda diğer kamu kurum ve kuruluşlarına göre daha yüksek bir kabiliyet ve kapasiteye sahip olabilmektedir. Yoksullara yapılacak hizmetlerin etkinliği, yardımın nitelik ve niceliğiyle yakından ilgili olup, yerel yönetimler bu yardımın kapsamı ya da bileşenlerinin en doğru biçimde saptanması konusunda da bariz avantajlara sahiptir. Bu nedenle yoksulluk sorununun çözümünde yerel yönetimlerin katkısı büyük önem taşımaktadır.

Yoksul ve yardıma muhtaç kimselere karşılıksız yardımlarda bulunulması, yoksullukla mücadelede başvurulan en yaygın yöntemlerden biridir. Bu çalışmanın amacı, yerel yönetimlerin yoksullukla mücadelede, özellikle karşılıksız yardımlar yoluyla yoksul ve yardıma muhtaç kimselere yönelik hizmetlerini belli açılardan incelemek ve bu kapsamda Malatya Belediyesi'nin karşılıksız yardımlarının "nicel" ve "nitel" açıdan değişimini yıllar itibariyle saptayarak bunun nedenlerini sorgulamak ve öneriler geliştirmektir. Bu çerçevede öncelikle yoksulluk sorunu ele alındıktan sonra yoksullukla mücadelede yerel yönetimlerin önemi, yararları, dayandıkları temel ilkeler, başlıca yasal görev ve yetkileri ile sundukları karşılıksız yardım türleri incelenmiş; son olarak da Malatya Belediyesi'nin uygulamalarından yola çıkılarak gerçekleştirilen "alan araştırması"nın sonuçları değerlendirilmiştir.

Bu amaçla Malatya Belediyesi'nin karşılıksız yardımlarını gerçekleştiren "Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü" ile ilgili birimlerinde incelemelerde bulunulmuş ve yetkililer ile çeşitli görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Elde edilen

bilgiler doğrultusunda yardımların yıllar itibariyle bileşenleri tablo ve grafikler yardımıyla gösterilerek, belediyenin bu yardımlarındaki artışın ve düşüşün nedenleri analiz edilmeye çalışılmıştır. Belediyenin karşılıksız yardımlarına ilişkin verilerin değerlendirilmesinde ise, konunun anlaşılabilirliğini artırmak amacıyla zaman zaman basit yüzdeler kullanılmıştır.

Bu şekilde Malatya Belediyesi'nin yoksul ve yardıma muhtaç kesimlere dönük yaptığı karşılıksız yardımlar incelenirken; aynı zamanda, benzer durumda olabilecek Türkiye'nin diğer belediyelerinin sorunlarına da belli ölçüde ışık tutulmak ve katkıda bulunmak istenmiştir. Ayrıca yardımların dağıtılmasında yaşanan sıkıntı ve sorunlar hakkında belediye yetkililerinden bilgi alınarak, bu sorunların nasıl giderilebileceğine ilişkin öneriler geliştirilmiştir.

2. YOKSULLUĞUN KAVRANMASININ GÜÇLÜĞÜ

Tarih boyunca bütün toplumlar için siyasal ve ahlaki bir sorun olarak varlığını sürdüren yoksulluk olgusu, temel yaşamsal araçlardan yoksun kalma durumunu; yoksul ise, beslenme ve giyinme gereksinimlerini uygun biçimde karşılayamayan ve ölüm riski altında yaşamak zorunda kalan insanları (MacPherson ve Silburn, 1998) nitelemektedir. Değişik coğrafyalarda ve tarihin değişik dönemlerinde farklı boyutlar kazanan yoksulluk olgusu, günümüzde daha karmaşık ve yönetilmesi güç bir hal almıştır. Değişken yapısına bağlı olarak yoksulluk farklı şekillerde tanımlanabilmekte, yoksulluğun kaynakları ve ölçüm yöntemleri büyük ölçüde farklılaşabilmektedir.

2.1. Yoksulluk Türleri ve Tanımları

Yoksulluk türleri, yoksullara bakış açılarına göre farklı değer yargılarına sahip toplumsal yapılar ve zamanlar içinde oluşabilecek *çok sayıda kavramı ve buna dönük tanımları* barındırır da asıl zorluk, bunlar arasındaki farklılıkları ve ilişkileri ortaya çıkarmakta yaşanmaktadır (Şenses, 2006: 146). Çok sayıda yoksulluk türü, farklı yoksulluk tanımlarını gerektirmektedir. Yoksulluk tanımları, belli ölçüde gelire de dayansa, tamamen gelir esaslı değildir. "Mutlak" ve "görelî" yoksulluk türlerinin gelire; diğer yoksulluk türlerinin ise, gelir yanında bireylerin ihtiyaç duydukları toplumsal eksikliklere dayandıkları söylenebilir. Bu tanımlardan burada, sık kullanılanlarına kısaca değinilmiştir.

"*Mutlak Yoksulluk*", hane halkı ya da bireyin yaşamını sürdürebilecek asgari bir gelire sahip olmaması; temel ihtiyaçlarını karşılayacak yeterli mal ve hizmetten yararlanamaması ya da asgari tüketim düzeyinden mahrum

kalması durumudur. Yoksulluk, aslında ülkeden ülkeye göre değişebilen bir olgu olsa da; mutlak yoksulluk sınırı, dünya ölçeğinde Dünya Bankası'nın "2005 Yılı Satın Alma Gücü Paritesi"ne göre bireyin günlük 1,25 dolar ile 2 dolar arasındaki harcamaları kabul edilmiştir (World Bank, 2010a). Ancak bu sınır, her ülke için aynı değildir. Örneğin, Türkiye'de "2008 Yılı Satın Alma Gücü Paritesi"ne göre yoksulluk sınırı, kişi başı günlük 2,15 Doların altında kalan harcamalar için geçerlidir (TÜİK, 2009). Bir ya da iki dolarlık gelirin, yoksulluğun anlaşılmasında anlamlı bir ölçüt olmadığı bellidir (Koray, 2009: 6). "Görelî Yoksulluk" ise, bireylerin toplumun ortalama refah düzeyinin altında kalması ya da diğer bireylere göre ortalamanın altında bir gelire sahip olması durumuyla açıklanabilir. Bununla bireyin ya da hane halkının içinde bulunduğu bir toplumsal ortam içinde diğerlerine göre ortalamanın altında kalması, tartışılabilir bir görelilik taşımaktadır. Halbuki, "Mutlak Yoksulluk"ta birey ya da hane halkının temel gereksinimleri karşılanamazken; "Görelî Yoksulluk"ta birey ya da hane halkının, toplumda yaratılmış refahtan yeterince yararlanamaması söz konusudur¹.

2.2. Yoksulluk Kaynaklarının Çeşitliliği

Yoksulluğun türleri kadar, yoksulluğun kaynakları ya da yoksulluğa yol açan etkenler de oldukça fazladır. Yoksulluğun başlıca nedenleri;

¹ Mutlak ve görelî yoksulluk yanında çok sayıda yoksulluk türleri ve buna bağlı tanımların olması, yoksulluğun anlaşılmasını giderek güçleştirmektedir. Bu tanımlardan bazıları şunlardır: (1) "İnsani Yoksulluk", geliri tek başına esas almayan, temel insani ihtiyaçlardan yoksun kalınması durumudur. BM Kalkınma Programına (UNDP) göre yoksulluk, yalnız kişilerin gelir düzeyindeki azalma değil; hastalık, cehalet, temel sosyal hizmetlerden mahrum kalma; kısaca insan yaşamını etkileyen çok boyutlu bir kavram (UNDP, 2008) olarak kabul edilmiştir. (2) "Küresel Yoksulluk", dünyada liberal politikalar çerçevesinde, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin yoksulluğunun giderek artması, ülkeler ve kişiler arasındaki gelir dağılımı uçurumunun sürekli artmaya devam etmesi olarak tanımlanmıştır. UNDP'ye göre, dünyanın en zengin 225 kişisi 1 trilyon dolarlık servetiyle dünyanın 2,5 milyar en yoksul insanının gelirene eşit düzeyde bir gelir elde etmektedir; yine dünyanın en zengin üç kişinin serveti, 48 en az gelişmiş ülkenin Yurtiçi Milli Hasılasının toplamından bile fazladır (Gates, 2008). (3) "Öznel Yoksulluk", toplumun kendisinin yoksulluğu belli asgari yaşam koşullarının altında kabul etmesi konusundaki değer yargılarından oluşan bir yaklaşımdır. (4) "Kentsel Yoksulluk" ise, genel anlamda kentte yaşayan bireylerin kentteki eğitim, sağlık, barınma, güvenlik gibi kentsel hizmetlerden yeterince yararlanamaması ve kentin belli kaynaklarından yoksun kalınmasıdır.

(1) Sel baskını, fırtına, dışlanmışlık, yönetim kalitesi, mülkiyet hakları ve bu hakların yürütülmesi ile ilgili *bölgesel düzeydeki özelliklere*;

(2) Yol, su, elektrik gibi altyapı hizmetleri ile eğitim, sağlık gibi klasik hizmetlerin sunumu, piyasalarla etkileşim ve toplumsal ilişkilerden kaynaklanan *toplumsal düzeydeki özelliklere*;

(3) Hane halkının büyüklüğü, yaş yapısı, cinsiyet oranı, çalışma durumu, çalışma yoğunluğu ve mülkiyete sahiplik, beslenme, eğitim ve barınma durumu ile ilgili *hanehalkı ve bireysel özelliklere* dayanmaktadır (Haughton ve Khandker, 2009: 145).

Yoksulluk kaynakları arasında; adaletsiz bir vergi sistemi, yüksek faiz ve rant ekonomisi, doğal afetler, çalışmayacak durumdaki çok sayıda özürsüz, bireyler arasındaki yetenek farklılıkları, miras yoluyla elde edilen gelirler, piyasada tekelleşmenin olması, devlet teşvikleri, enflasyon, işsizlik vb. gibi faktörler de bulunmaktadır (Aktan, 2002). Hızlı nüfus artışı, yaşanan göçler, kentleşme, yaşlı nüfusun artması, ayrımcılık gibi *demografik ve toplumsal nedenler*; iklim koşulları, doğal yıkımlar gibi *coğrafik nedenler*; savaşlar gibi *siyasal nedenler* ayrık tutulacak olursa; yoksulluk, çoğu kez *ekonomik yapının* işleyişindeki aksaklıktan kaynaklanmaktadır (Altan, 2004: 148). Bu durum, ülkelerin daha çok buldukları coğrafik ve bireysel gelişmişliğe göre toplumsal, ekonomik, siyasal ve kültürel farklılıklarla bir anılsa da; çoğunlukla gelir yetersizliğine dayanmaktadır.

2.3. Değişik Yoksulluk Ölçüm Yöntemleri

Yoksulluğun ölçümünde tek ölçüt ve yaklaşımın bulunmaması, yoksulluk olgusunun kavranmasını güçleştirmektedir. Yoksulluğun ölçümünde başlıca iki yaklaşımdan söz etmek mümkündür (Aktan ve Vural, 2002): Doğrudan yaklaşım (temel ihtiyaçlar yaklaşımı) ve dolaylı yaklaşım. Doğrudan yaklaşım, ihtiyaçların karşılanıp karşılanmadığı saptanarak gözlemlenen durum ile normatif durumun her bir ihtiyaç ya da kişi açısından kıyaslanmasıdır. Dolaylı yaklaşımda ise, hane halkının sahip olduğu kaynakların temel ihtiyaçların karşılanmasında kaynakların bileşimi ve büyüklüğüyle karşılaştırılması esas alınmaktadır.

Hane halkı ya da bireyin yoksul olup olmadığının belirlenmesine ilişkin değişik ölçüm yöntemleri bulunmaktadır. Bu yöntemlerden kimisi alınması gereken kalori miktarına, temel gereksinimlere ve gıda harcamaları

gibi temel zorunlu ölçütlere; kimisi de toplumun ortalama gelirinin altında kalınmasına, hane halkının ve bireylerin tükettikleri kalori karşılaştırılarak belirlenen oranın altında bulunmasına ve bireylerin kendilerini yoksul gördükleri yoksulluk sınırının altında saymalarına dayandırılmaktadır (Ökten ve Kale, 2009: 64-67). TÜİK, 2002 yılından itibaren yoksulluk sınırı yöntemlerine göre, bireylerin yoksulluk oranlarını değerlendirmekte ve sonuçlarını açıklamaktadır (TÜİK, 2009). Bu analizlerde yoksulluk sınırı ve oranları, tüketim harcamaları üzerinden belirlenmekte ise de, yoksulluk analizlerinde dikkate alınan refah seviyesi ölçütü, tüketim harcamaları kadar bireylerin gelir düzeylerine dayanmaktadır (Kızılgöl, 2008: 82). Ancak hangi ölçüt kullanılırsa kullanılsın yoksulluğun ölçümünde tek bir standarttan söz etmek mümkün değildir. Bu durum, yoksulluğu giderek daha anlaşılabilir bir sorun kılmaktadır.

3. YEREL YÖNETİMLERİN YOKSULLUKLA MÜCADELE NEDENLERİ

Yerel yönetimler, devlet sınırları içinde kalan ortak ve yerel nitelikteki gereksinimleri karşılamak üzere belli hukuk düzeninde yer alan irili ufaklı topluluklardan (kent, kasaba, köy v.b.) oluşmaktadır (Nadaroğlu ve Varcan, 2002: 2). Yerinden yönetim olarak da bilinen yerel yönetimler, yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilmesini içeren, merkezi yönetimin öngördüğü koşullar altında kurallar koymaya, mali yükümlülükler getirmeye yetkili kılınmış bir yerel meclisin denetimi altındaki yönetim biriminin adıdır (Keleş, 1994: 16; Keleş ve Yavuz, 1989: 17). Yerel yönetimlerin, yoksullukla mücadelesinin başlıca nedenleri; yoksulların demokratik katılım bilincinin geliştirilmesi, bazı kamu hizmetlerinin daha kolay ve pratik sunulabilmesi, merkezi yönetimden kaynaklanan eksikliklerin giderilmesi ve yoksullukla ilgili bilgi ve bilinç düzeyinin artırılması şeklinde sınıflandırılabilir.

3.1. Yoksulların Demokratik Katılım Bilincinin Geliştirilmesi

Yerel yönetimlerin yoksulluğun azaltılmasına dönük faaliyetlerde bulunması, yapıcı ve etkileyici kararlar alıp uygulaması, aslında kendi kuruluş mantık ve doğasıyla tamamen yakından ilgilidir. Demokratik yerel yönetimler, ekonomik kalkınmayı; eşitsizlikleri azaltarak, demokratik siyasal kültüre ve sivil topluma yönelik yerel demokrasiyi güçlendirerek olumlu katkılar sağlayabilirler (Smith, 1996: 163). Zaten, yerel yönetimlerin temel işlevlerinden birisi de, halka yakın olmaları nedeniyle halkın desteğini alarak onların

gücünden yararlanabilmesidir (Yüksel, 2007: 294). Bunlar sayesinde, yoksul yöre halkına kendi adına uygun karar alma fırsatı tanınırken, kendi aralarındaki karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma duygusu da geliştirilmektedir.

Yoksulluk, sıradan politikalarla geçirilecek kadar basit bir sorun değildir. Yoksullukla mücadelede bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımı yoksulluk sorununa karşı ilgiyi artırırken, toplumun en örgütsüz ve sessiz kesimini oluşturan yoksulların ise, kendilerini ilgilendiren sürece katılımları beklenmektedir (Örs, 2007: 201). Yerel halkın yoksulluğunu tanımlama ve sorunlarına çözüm getirme işlevleri yönünden yerel yönetimler, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına göre daha şanslı konumdadırlar. Yoksulların yerel yönetimlere katılarak kendilerini ilgilendiren kararları sorgulaması, istek ve beklentilerini aktarması, diğer kuruluşlara göre daha kolaydır. Ayrıca yerel yöneticilerin bir daha seçilememe kaygısı taşımaları, özellikle yoksulluk gibi önemli ve hassas bir konuda, onları daha dikkatli hareket etmeye zorlamaktadır. Hatta, halkın yerel yönetimleri ve yöneticileri bu açıdan sorgulaması bile, en etkili denetim yöntemlerinden biri sayılabilir.

3.2. Bazı Kamu Hizmetlerinin Daha Kolay ve Pratik Sunulabilmesi

Yoksulların seslerini duyuramama, kaynaklara ulaşamama, zayıf ve çaresiz kalmaktan kaynaklanan sosyal dışlanmışlık gibi sorunlarının, yerel yönetimler düzeyinde daha kolay gündeme getirilmesi mümkündür. Bu tür sorunların hızlı ve etkili bir biçimde çözüme kavuşturulması, yoksul ve yardıma muhtaç kesimlerin yönetime güven duygusunu da artıracaktır. Yerel yönetimler, yoksulların geçim sıkıntısının giderilmesine ilişkin köklü önlemler almasalar da, gerçekleştirdikleri hizmetlerle yoksulların sıkıntılarını en aza indirebilirler; buna dönük tanzim satış mağazaları, ekmek fabrikaları, aş evleri, sığınma evleri, sağlık ocakları, mahalle kütüphaneleri ve çeşitli meslek kurslarıyla sorunun çözümüne önemli katkılar sağlayabilir (Altun, 2007: 167). Yerel yönetimlerin sosyal hizmet sunma ve sosyal yardım sağlamada başarılı olması, aynı zamanda yoksulluk sorununu da hafifletecektir (Hazman, 2010: 149).

Yoksullukla mücadelede merkezi yönetim düzeyinde yaşanan hantallık, işlerin yavaşlaması, kırtasiyecilik ve verimsizlik gibi olumsuzluklar, yerel yönetimler tarafından daha kolay giderilebilir. Yerel yönetimlerin yoksullara yönelik kararlar alırken; merkezin onay ve görüşünü almadan serbestçe uygun idari eylem ve işlemde bulunabilmeleri yoksulluk politikalarını etkinleştirebilmekte; dolayısıyla bu politikaları başarılı kılabilirler.

3.3. Merkezi Yönetimden Kaynaklanan Eksikliklerin Giderilmesi

Yerel yönetimleri merkezi yönetimden ayıran en temel farklılığı, yerel halkın (il, belde ve köy halkının) desteğiyle iş başına gelmeleri, merkezin bilgisi dışında kendine özgü bütçe, organ ve personelleriyle Anayasa ve yasaların izin verdiği ölçüde haklara sahip olmaları ve bu hakları kullanabilmelerinden geçmektedir. Merkezi yönetimin yetersiz ve etkisiz kaldığı alanlarda yerel yönetimlerin devreye girmesi, kamu hizmetinin etkin ve yeterli sunumu açısından şarttır. Zaten, merkezi yönetim ve yerel yönetimler birbirlerinin karşısı oldukları kadar birbirlerinin güçsüz yönlerini tamamlayan ve eksiklikleri gideren yönetim biçimleridir (Keleş, 1994: 19). Devletin görev ve kaynaklarının merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılması sorununun sağlıklı bir çözüme kavuşturulması gerektiği çeşitli raporlarda belirtilmiş ve bunun için merkezi yönetimce görülen yerel niteliği tartışılmayacak kimi hizmetlerin yerel yönetimlerce yapılması ve bu yönetimlerin görev, kaynak ve personel bakımından güçlendirilerek işlevselliklerinin artırılması önerilmiştir (Ergun, 2004: 181).

Bu amaçla “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”nde (KAYA, 1992: 195-202, 205-209) sağlık hizmetleriyle sosyal hizmetlerin katı merkezîyetçilik anlayışı içinde yürütülmesi eleştirilerek, yerel nitelikli hizmetlerde yerel yönetimlere mutlaka önemli yetki ve sorumluluklar verilmesi önerilmiştir. Aslında, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ayrımı tartışılırken unutulmaması gereken husus, bunun durağan olmadığı ve zaman içinde değişim gösterebileceğidir (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 277). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (2001-2005) (DPT, 2000: 110), ülkede artan kentleşme, göç olgusu, yüksek enflasyon, gelir dağılımının bozulması ve yoksulluk gibi nedenlerden dolayı sosyal hizmet ve yardımlara ihtiyacın arttığı; buna dönük olarak dağıtık kurumsal ve finansal yapılanmanın olduğu; kurumlar arasındaki eşgüdüm ve işbirliği eksikliğinden kaynaklanan sorunların bulunduğu vurgulanmıştır. Dokuzuncu Plan’da (2007-2013) (DPT, 2006: 89-90) ise, varolan kurumsal boşluğu ve karmaşayı önlemek amacıyla merkezi yönetim ve yerel yönetimler ile STK’lar başta olmak üzere tüm kesimlerin eşgüdümlü çalışması amaçlanmıştır. Ayrıca bu planda, sosyal hizmet ve yardımlar alanında yerel yönetimler ile STK’ların faaliyetlerinin desteklenmesi de öngörülmüştür.

3.4. Yoksullukla İlgili Bilgi ve Bilinç Düzeyinin Artırılması

Ülkemizde yerel yönetimler, sosyal politika alanındaki etkinliklerini giderek artırmakta ve bu alanda daha çok hizmet üretmektedirler (Aydın, 2008: 131). Yoksulluğa ilişkin yöre halkının sorunlarına karşı kalıcı ve etkili çözüm yolları, merkezi yönetim dışında yerel yönetimler tarafından da bulunabilir. Yerel yönetimler sayesinde, belde halkının yoksulluğa bakış açısı değiştirilirken, aynı zamanda yoksullara karşı birlikte neler yapılabileceği ve ilgili etkin yöntemlerin nasıl harekete geçirilebileceği de ortaya konabilmektedir. Hatta yerel halkla çeşitli vesilelerle görüşülüp, onların yoksullukla ilgili bilgi ve bilinç düzeyi artırılabilenkte; kısaca “*yoksulluk kültürü*”² olumlu yönde geliştirilebilmektedir.

Bu yüzden yerel yönetimler, yoksulluğun bir yazgı olarak algılandığı “*yoksulluk kültürü*”nü, gerçekleştirecekleri etkinlik ve faaliyetlerle değiştirebilir; yeni düşünce kalıplarını ve davranış biçimlerini yoksullara kazandırabilirler. Ayrıca, dar gelirli yoksul yerel halka sempozyum, kongre, kurultay, konferans gibi bilimsel etkinliklerle ve mesleki kurslarla, yoksulluğun giderilmesine dönük köklü ve kalıcı katkılar sağlayabilir; hatta her türlü engelin kaldırılmasını kolaylaştırabilir.

4. YEREL YÖNETİMLERİ YOKSULLUKLA MÜCADELEDE ÖNE ÇIKARAN İLKELER

Yerel yönetimleri yoksullukla mücadeleye yönlendiren ya da bu sorunun giderilmesinde yerel yönetimleri öne çıkaran temel ilkelerin başında “özerklik”, “yerinden yönetim”, “yönetişim” ve “hizmette yerellik” ilkelerinin geldiği söylenebilir. Bu ilkeler sayesinde yerel yönetimler, yoksulluğa karşı kendilerini daha çok sorumlu ve duyarlı hissederlerken; aynı zamanda yoksul ve yardıma muhtaç yerel halka karşı daha etkili ve kalıcı politikalarla devreye girebilmektedirler. Yerel yönetimlerin bu ilkelerin gereğine ve özelliklerine uygun hareket etmeleri, yoksullukla mücadelede başarılı olmalarının altında yatan en önemli nedenlerden biri sayılabilir.

² Lewis, yoksulluğun kaynağına ilişkin kuramlardan en etkililerinden birisini ortaya atarak, yoksulların “*yoksulluk kültürü*”ne sahip olduklarını ileri sürmüştür. Ona göre yoksulluk, bireysel yetersizliklerden değil, daha geniş bir toplumsal ve kültürel atmosferden kaynaklanmakta; “*yoksulluk kültürü*” ise, kuşaktan kuşağa aktarılan ve azla yetinilen bir davranış biçimi olarak görülmektedir (Giddens, 2005: 314).

4.1. Özerklik (Otonomi) İlkesi

Yerel yönetimler açısından özerkliğin taşıdığı anlam, kendine ait organ ve görevlilerce yönetilen, dışarıdan hiçbir organ ya da kuruluşun talimatıyla harekete geçmeyen, kararlarını serbestçe alıp uygulayabilen; dolayısıyla, idari ve mali serbestiyete sahip kamu tüzel kişiliği biçiminde örgütlenmektir. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle meydana gelmiş olması, bu kuruluşları demokratik ve özerk kılarken; aslında bu özerkliğin de iki yönü bulunmaktadır (Keleş ve Yavuz, 1989: 20): Birincisi, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden tamamen bağımsız olmamasını; kendi görevini yerine getirirken merkezin karışmamasını ve işini kendi imkanlarıyla görebilmesini içeren geniş bir özgürlükten yararlanabilmesini ifade etmektedir. İkincisi, yerel yönetimlerin halkla olan ilişkisinde seçilmiş organların halkı gereği gibi temsil edebilmesini ve bu temsil yöntemini ortaya koyabilmesini belirtmektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerin özerk olabilmesi için yalnızca karar alma yetkisine sahip özerk organların varlığı kadar, bu kuruluşların kendilerine özgü gelir kaynaklarına da sahip olması gerekmektedir (Tortop, 1993: 3; Keleş ve Mengi, 2002: 13). Bu açıdan yerel yönetimlerin mali açıdan belli ölçüde serbest hareket edebilmesi, yerel özerkliğin kazanımı açısından şarttır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre "yerel özerklik", yerel makamların yasalarla belirlenen sınırlar içinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşımaktadır. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilen meclisler ve kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır (m. 3/1-2). Ayrıca Özerklik Şart'ında, yerel özerkliğin korunmasını vurgulayan hükümler kadar, yerel özerkliğin etkili olmasını sağlayan birçok hüküm de bulunmaktadır (Koyuncu ve Coşkun, 2003: 286). Örneğin Şart'ın 6. Maddesinde yasalara aykırı olmamak şartıyla yerel makamların kendi iç idari örgütlenmelerini, yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin bir idare sağlamak amacıyla kendilerinin kararlaştırabilecekleri belirtilmektedir.

Yerel yönetimlerin başarısı, özgürlük, etkinlik, demokrasi ve katılım ölçütlerine göre değerlendirilmektedir (Tekeli, 1983: 3). Bu açıdan özerk ve daha demokratik bir yapıya sahip yerel yönetimlerin yoksulluğun giderilmesinde daha etkili ve başarılı olmaları beklenebilir. Özerklik

sayesinde, yoksulluğa ilişkin merkezin bilgisi dışında kalan yöre halkının sorunlarına karşı kalıcı ve etkili önlemler alınırken, kaynakların etkin ve verimli kullanılması ile halkın sosyal yardımlaşma ve dayanışma duygusu da geliştirilmektedir. Ancak, yoksullukla mücadelede yerel yönetimler, bazen siyasi baskı ve kaygılarla hareket ederek, ellerindeki kaynakları sırf özerk oldukları gerekçesiyle yanlış yönde de kullanabilirler.

Yerel yönetimlerin özerklik dışında belde halkının yararına ters düşecek yönde faaliyetlerde bulunması, merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetimini kaçınılmaz kılmaktadır. Merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin koşulları, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde sayılmıştır. Buna göre yerel yönetimlerin yetkisi, yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine göre yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların karşılanması, amaçlarıyla sınırlandırılmıştır.

4.2. Yerinden Yönetim (Decentralization) İlkesi

Yerinden yönetim, yönetsel kararların alınması ve görevlerin gerçekleştirilmesi yetki ve sorumluluğunun, ya coğrafi ya da işlevsel ölçütlere göre merkezi yönetim dışındaki özerk kuruluşlarca yerine getirilmesidir (Kamu Yönetimi Sözlüğü, 1998: 260). Diğer bir deyişle yerinden yönetim, bir ülkedeki kamu hizmetlerinin yönetiminin merkezden yönetimden ayrı, özerk kamu tüzel kişilerine verilmesidir (Tortop vd., 2007: 404; Tortop vd., 2008: 98). Batıda ortaya çıkan ve desantralizasyon olarak da anılan bu kavramın başlıca iki anlamı vardır (Eryılmaz, 2010: 85-86): (1) *Klasik anlamda desantralizasyon*, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki, görev ve kaynak aktarımını; (2) *modern anlamda desantralizasyon* ise, merkezin elindeki planlama, karar verme ve kamu gelirlerinin toplanması gibi yönetsel yetkilerin bir kısmının taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, federe birimlere, yarı özerk kuruluşlara, meslek kuruluşlarına ve STK'lara aktarılmasını; dolayısıyla, merkezi yönetimin küçültülmesi olgusunu açıklamaktadır.

Yerinden yönetim ilkesi, "siyasi" ve "yönetsel" olmak üzere iki biçimde uygulanmaktadır. *Siyasi yerinden yönetim*, federal devlet sistemine dayalı yönetimleri; *yönetsel yerinden yönetim* ise, yerel hizmetler ile iktisadi, sosyo-kültürel ve teknik türden kimi hizmetlerin merkezi yönetimin dışındaki özerk kuruluşları ortaya çıkarmaktadır (Eryılmaz, 2010: 78-79; Aydın, 2010:

52). Ülkemizde siyasi değil, yönetsel yerinden yönetim ilkesi uygulanmaktadır. Buna göre kamu kuruluşları, *yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları* (yerel yönetimler) ve *hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları* (TRT, üniversiteler, KİT'ler ve Meslek Kuruluşları gibi.) olmak üzere ikiye ayrılırlar.

Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşu olarak da bilinen yerel yönetimlerin yoksullukla mücadelede en temel işlevlerinden birisi, yoksul ve yardıma muhtaç insanların sorunlarını çözerek onları yönetime katmaktır. Bu kuruluşlar aracılığıyla, başta katı merkezîyetçilikten kaynaklanan sakıncalar giderilmek istenmektedir. Ayrıca, kendilerine özgü bütçe, personel ve organları aracılığıyla sorunu yerinde teşhis ederek en doğru kararları almaları amaçlanmaktadır. Yerel yönetimlerin özerk kuruluşlar olarak buldukları yerde yoksullukla mücadele etmeleri, merkezi yönetimin eksikliklerini giderebilir ve bu kuruluşlar sorunun giderilmesine katkı sağlayabilirler. Ayrıca, yoksulluğun kaynağının yerel yönetimlerce yerinde saptanması, hizmetin etkinliğini artırırken; kararların hemen sorunun bulunduğu yerde alınarak uygulanması, aynı zamanda masraf ve maliyetlerin düşmesine de yol açabilecektir.

4.3. Yönetişim (Governance) İlkesi

Yönetişim, kamunun yönetimi yetkisinin yalnız devlet eliyle değil, devlet, özel sektör ve sivil kesimlerce (üçüncü sektör) piyasa mekanizmalarına göre yönetilmesini öngören bir politikadır (Güler, 2009: 316). Bu politikayla, birçok aktörün (yerel yönetimler, yerel düzeyde etkinlik gösteren sermaye ve STK'ların) yönetimde rol aldığı, hiyerarşilerin yerine karşılıklı etkileşimin belirleyici olduğu bir yönetim süreci kastedilmekte; devletin bu süreçteki işlevi ise, genellikle düzenleyicilik ve iletişim ağlarını oluşturmaktan geçmektedir (Şengül, 1999: 12). Bu bağlamda yönetişim, ülkedeki vatandaşların ve grupların kendilerini açıkça ifade etmelerini, yasal haklarını kullanmalarını, yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlayan mekanizma, süreç ve kurumları kapsamaktadır (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 46).

Yönetişim, devlet yönetiminde, yalnız merkezi yönetimin değil; başta STK'lar, özel sektör ve yerel yönetimlerin de yer aldığı; bütün toplumsal katmanların yönetimde söz sahibi olduğu ve ağırlığını hissettirdiği bir süreçtir. Dünya Bankası'na göre (World Bank, 2010b) yönetişim, ülkenin tüm

kaynaklarının yönetilmesi durumudur. Bankaya göre “iyi yönetim”, yoksullukla mücadeleye yardımcı olmakta ve yaşam standardını iyileştirmektedir. Bunun gerçekleştirilmesi için yönetişimin dünya ölçeğinde altı boyutu vardır : (1) Düşünce özgürlüğü ve katılımçılık, (2) siyasi istikrar ve şiddetin ortadan kaldırılması, (3) yönetsel etkililik, (4) düzenleyici kalite, (5) hukukun üstünlüğü ve (6) yolsuzlukların denetlenmesidir.

Yönetişimle amaçlanan, yerel yönetimlerin her şeyi yapması değil, toplumdaki diğer aktörlerle birlikte bir ortaklık anlayışı içinde yapabilir kılınmalarıdır (Göymen, 2000: 10). Yönetişim ve iyi yönetim anlayışıyla kamu ve özel sektör ile sivil toplum örgütleri arasındaki işbölümü ve fonksiyonel birleştirmenin iyi çalışması durumunda, kamu yönetimi ve toplum endeksli birçok sorun çözümlenmiş, hizmette nicel ve nitel verimlilik, etkinlik, şeffaflık ve kamu yararı sağlanmış, halka karşı sorumluluk, hukukun üstünlüğü ve demokratiklik ağırlık kazanmıştır (Aydın, 2010: 142). Yönetişimi şüpheli bir yaklaşımla yalnız küresel sermayenin rahat hareket etmesini sağlayacak “yapısal uyarlanma” aracı olarak görmek yerine, geleceği yeniden kurarken ulusal ve uluslararası olanakları bir araya getiren sağlıklı bir toplumsal ve siyasal ortam sunan bir araç olarak görmek daha doğru olacaktır (Çukurçayır, 2003: 273).

Yerel yönetimlerin yoksulluğu giderici etkisi, bu türden bir “yönetişimle” yerel yönetimlerin de dahil olduğu, toplumdaki bütün katman ve kesimlerin yoksulluğa ilişkin karar alma ve uygulama süreçlerine katılımını gerektirmektedir. Bu süreçte merkezi yönetim, yerel yönetimlerin bu konudaki görev ve sorumluluklarını sınırlandırmak yerine; teşvik edici, yol gösterici ve özendirici bir rol üstlenebilir. Bunun için yerel yönetimlerin yoksullukla mücadelede başarısı, merkezi yönetimin kaynakların etkin kullanması, işbirliği ve uyumu kapsamında verimsiz olduğu alanlardan çekilerek, kendi görev ve yetkilerinden bir kısmını başta yerel yönetimler olmak üzere diğer kuruluşlarla paylaşmasına dayanmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin ilgili STK’lar ve özel kuruluşlarla birlikte hareket etmesi ve onları çoğu karar ve uygulamalarından soyutlamaması da önemlidir.

4.4. Hizmette Yerellik (Subsidiarity) İlkesi

Hizmette yerellik ilkesi, taşıdığı türlü belirsizliklere rağmen yerelleşme terminolojisindeki yerini almıştır (Güler, 2000: 27). Bu ilkeyi “hizmetin halkın

ayağına götürülmesi” biçiminde anlayanlar olsa da, asıl olarak hizmetin “yerinde” ve “yerinden” gördürülmesi anlaşılmaktadır (Keleş, 1995: 4). Hizmette yerellik ilkesine göre merkezi yönetim, yerel hizmetlerin yerel düzeyde hiç yerine getirilememesi ya da etkin biçimde yürütülememesi durumunda üstlenecektir (Eryılmaz, 2010: 88). Merkezi yönetimin yetkilerinin yerele devredilmesi, yerel yönetimler lehine olumlu gelişmeler doğursa da, bazen üniter yapıyla uyumlu olmayabilecek türden sakıncaları da karşımıza çıkarabilir (Karakılıç ve Özcan, 2005: 14-26).

Ancak yerel yönetimlerin beldede hizmet üretmede halka en yakın birimler olmaları nedeniyle, yoksullukla mücadelede yerel hizmetlerin merkezden ziyade yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi daha uygun olacaktır. Hem hizmetin yerine ulaştırılmasından dolayı isabetlilik ve etkinlik sağlanırken; hem de hizmetin yerinde karşılanmasından dolayı hizmetin maliyeti düşürülerek tasarruf edilecek ve kalite artırılabilecektir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda (<http://www.avrupakonseyi.org.tr>, 2010), kamu sorumluluklarının genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın makam tarafından kullanılması esası benimsenmiştir (m. 4/3). Yoksullara yapılacak yardımların nitelik ve niceliğinin, çoğu zaman merkez tarafından belirlenmesi gerekirken; hizmete en yakın makamlar olarak yerel yönetimlerin sorunu saptamadaki kabiliyet ve hızı da önemli olmaktadır. Ayrıca, yöre halkının yoksulluğa karşı duyarlılığı dikkate alındığında, yerel yönetimlere halkın etkin katılımı ve denetimi de sağlanabilmektedir.

5. YOKSULLUKLA MÜCADELEDE YEREL YÖNETİMLERİN YASAL DAYANAKLARI

İl, belde ve köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere il özel idaresi, belediye ve köy olarak örgütlenen ve karar organları yerel halk tarafından seçimle oluşturulan özerk kuruluşlar olan yerel yönetimlere, buldukları yörede yoksulluğu gidermek amacıyla yasalarla birtakım önemli görev ve yetkiler verilmiştir. Yerel yönetimleri doğrudan düzenleyen bu yasalar; 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 442 Sayılı Köy Kanunu’dur.

5.1. İl Özel İdaresi Kanunu ile Verilen Görev ve Yetkiler

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda, il özel idareleri gençlik, spor, sağlık, tarım gibi birçok alanda olduğu kadar, yoksul, kimsesiz ve yardıma

muhtaçların korunması amacıyla sosyal hizmet ve yardımlarda bulunulması ve yoksullara dönük mikro kredilerin verilmesi (m. 6/a) ile görevli ve sorumlu tutulmuşlardır. Ayrıca, bu görevin vatandaşları sıkıntıya sokmayacak biçimde buldukları yerde en uygun yöntemlerle sağlanması esası getirilmiş ve bu hizmet gerçekleştirilirken özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumu dikkate alınarak yapılması öngörülmüştür (m. 6).

Yasaya göre, il özel idaresi organları içinde yalnız vali, yoksullukla mücadelede yetkili kılınmış; isterse il özel idaresi bütçesinden yoksullara ayrılan ödeneği, yoksul ve muhtaç kimseler için kullanabilme yetkisi verilmiştir (m. 30/n). Ayrıca yasanın “mali hükümler ve cezalar” başlığını taşıyan beşinci kısmındaki 43. maddesinin h bendine göre, yoksul, muhtaç, kimsesiz ve özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumu dikkate alınarak yapılması öngörülmüştür (m. 6).

5.2. Belediye Kanunu ile Verilen Görev ve Yetkiler

Belediyelere, yoksul ve yardıma muhtaç kimseleri korumaya dönük önemli görev ve sorumluluklar verilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun buna ilişkin ilk maddesi (m. 13), “hemşehri hukuku” başlığı altında düzenlenmiş olup, aynı beldede ikamet eden herkes hemşehri kabul edilmiştir. Hemşehriler, belediyenin faaliyetlerine katılma, bilgi alma; hatta muhtaç ve çaresiz konumda iseler insan onurunu zedelemeyecek biçimde yardım alma hakkına sahiptir. 5393 Sayılı Yasa'nın 14. maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları sayılmıştır. Buna göre, belediyenin imar, su ve kanalizasyon, ulaşım vb. gibi mahalli müşterek nitelikte sayılan görev ve sorumluluklardan birisi de sosyal hizmet ve yardımlarda bulunmaktır. Bu hizmetleri, il özel idaresine benzer biçimde vatandaşlara en yakın yerde ve en uygun yöntemlerle, özellikle özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemlerle sunması esastır.

İl özel idaresinde olduğu gibi, belediyenin organları içinde yalnızca belediye başkanına yoksullukla mücadele görevi verilmiştir : “belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak” (m. 38/m), “bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumu dikkate alınarak yapılması öngörülmüştür (m. 6).” (m. 38/n). Yine İl Özel İdaresi Kanunu'ndakine benzer bir düzenleme Belediye Kanunu'nda da vardır. Buna göre, belediyeler “dar gelirliler, yoksul, muhtaç ve

kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar (m. 60/i)" yapmakla yükümlüdürler.

5.3. Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Verilen Görev ve Yetkiler

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda, büyükşehir belediyesinin görev ve sorumlulukları geniş biçimde açıklanırken, yürürlükteki İl Özel İdaresi ve Belediye Kanunu'ndaki gibi *"dar gelirli", "yoksul" ya da "muhtaç"* kelimelerinden biri ya da birkaçının kullanılmadığı; onun yerine *"sosyal ve kültürel hizmetler"* kelimesinin (*...yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek...m. 7/v*), kullanıldığı dikkat çekmektedir. Aynı durum ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları için de geçerlidir.

Diğer yasalarda olduğu gibi, Büyükşehir Belediye Yasası'nda da yoksullara ayrılan ödeneği kullanma yetkisi, yürütme organının başındaki Büyükşehir Belediye Başkanına aittir (m. 18/m). Diğer belediyelerde olduğu gibi, büyükşehir belediyelerinin giderleri arasında *"dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizlere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar (m. 24/j)"* bulunmaktadır.

5.4. Köy Kanunu ile Verilen Görev ve Yetkiler

Yürürlükteki 442 sayılı Köy Kanunu'nun Cumhuriyetin ilk yıllarında çıkarılmış olup, yasanın günümüz gereksinmelerinin çok gerisinde kaldığı için değiştirilmesi gerekmektedir. Ancak, bu niteliğine rağmen yasada yoksullukla mücadele konusunda, o dönemin koşullarına göre oldukça ileri hükümler bulunmaktadır. Bunların bir kısmının ne 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda, ne de 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda bulunmaktadır.

442 sayılı Köy Kanunu'nun isteğe bağlı işler arasında köydeki yoksul ve muhtaçları korumaya dönük önemli birtakım düzenlemelere yer verilmiştir³. Ayrıca bu kanunla muhtara yoksullukla mücadele konusunda

³ İlgili yasanın "isteğe bağlı işler" başlığını taşıyan 14. maddesinde köy yönetimlerine yoksullukla mücadelede başlıca şu tür görev ve sorumluluklar verilmiştir:

- *"Yemeklik ve para ile köy fukarasına ve öksüzlere yardım etmek, kimsesiz çocukları sünnet ettirmek ve kızları evlendirmek için yardım etmek ve fukara cenazelerinin kefen vesairesinin (benzerinin) tedarikine çalışmak"* (m.14/21).

- *"Kazaen yanan veya yıkılan fukara evlerini bütün köy yardımı ile yapmak"* (m.14/22)

doğrudan bir görev ve sorumluluk verilmemiş; buna karşılık İhtiyar Meclisi'ne, "tarlası ve arazisi olmayan köylüyü arazi sahibi edindirmek" (m. 44/3) gibi önemli yetkiler verilmiştir.

6. YEREL YÖNETİMLERİN YOKSULLUKLA MÜCADELESİNDE KARŞILIKSIZ YARDIMLARI

Yerel yönetimlerin karşılıksız yardımları, başlıca sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerden oluşup; daha çok yoksul ve yardıma muhtaç kesimleri korumaya dönük uygulanmaktadır.

6.1. Sosyal yardımlar

Kamu sosyal yardımları olarak da anılan "sosyal yardımlar", kendi güç ve çalışma olanaklarıyla geçimini sağlayamayanlara, muhtaçlık koşul ve denetimine bağlı olarak insan haysiyetine yaraşır bir yaşam düzeyini sağlamak amacıyla hiçbir karşılık ya da yükümlülük altına sokmadan devletin yetkili kuruluşlarınca yapılan aynı (mal) ya da nakdi (para) yardımlardan oluşmaktadır (Arıcı, 1999: 138). Bu yardımlar, yoksul ve muhtaç kimselere dönük yoksullukla savaşımın etkili araçlarından birisidir (Altan, 2004: 152). Yardımlar, mevcut sosyal güvenlik sisteminin açıklarını kapatıcı önlemler bütünü olarak sosyal güvenlik kurumları dışında kalan ve muhtaç durumdaki kişilere dönük yapılmaktadır (Koray, 2000: 275). Sosyal yardım yöntemi, muhtaç konumda olanlara sürekli yardım yapmayı içeren bir yöntem olmayıp, muhtaçlık durumunun en kısa sürede kaldırılmasını hedeflemektedir. Amaç, yardım görenin mümkün olan en kısa sürede yeniden çalışabilme ve geçimini sağlayabilecek gelir elde edebilme olanağına kavuşturulması olmaktadır. Tembellik ve savurganlık özendirilmemekte, kişinin sosyal varlığı güvence altına alınarak onuru korunmaya çalışılmaktadır (Güven, 2001: 147).

Sosyal yardımlar için ön şart olarak aranan muhtaçlık durumu, kişilerin gerekli asgari miktarda geçim kaynaklarına ve gelire sahip olmamasını ve bu suretle kendisi ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirememesini ifade etmektedir (Kobak, 2006: 63). Bu yardımlar, şartsız yapılabilmesinin yanında, son zamanlarda şartlı ve belirli kayıtlara bağlı olarak da gerçekleştirilmektedir. Şartlı yardımlara en yaygın örnek olarak,

"Her köyde köy sandığından bir anbar yaptırıp...herkesten...birer miktar zahire ödünç alınarak...muhtaç köylülere...ödünç vermek..." (m.14/26).

“mikro kredi” uygulaması ve “şartlı nakit transferi” verilebilir (Taşçı, 2010: 59). Şartsız yardımlar ise, ya gıda, giyecek, yakacak, ilaç vb. olarak aynı; ya da bazen kira borcunun kapatılması, elektrik, su faturasının ödenmesi ve tedavi giderlerinin karşılanması biçiminde; bazen de kişinin ve ailesinin yoksulluk ve muhtaçlık durumu dikkate alınarak sürekli veya bir sefere özgü nakdi yardımlar biçiminde gerçekleştirilmektedir.

6.2. Sosyal hizmetler

Sosyal hizmetler, toplumda elinde olmayan nedenlerle yoksul ve yardıma muhtaç duruma düşen, bedenen ya da ruhen eksikliğe uğrayan kişilere ülkenin koşulları çerçevesinde insana yaraşır bir yaşam sürdürebilmesi için maddi, manevi, ekonomik ve toplumsal gereksinmelerini karşılamaya dönük devlet ve gönüllü kuruluşlarca verilen hizmetlerdir (Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 90). Diğer bir deyişle “sosyal hizmetler”, kişi ve toplulukların çevrelerinden doğan ve kendi istemleri dışında ortaya çıkan yoksulluk ve eşitsizlikleri gidermek, toplumsal sorunları çözmek, insan kaynağını geliştirmek, kişi, aile ve toplum refahını sağlamak amacıyla düzenlenen programlar (Dilik, 1980: 73) olarak tanımlanmıştır.

“Sosyal hizmetler” ile “sosyal yardımlar” kavramları, birer karşılıksız sosyal yardım olmaları ve muhtaçlık esasına dayanmaları nedeniyle ortak yönleri sahip olsalar da, aralarında birtakım farklılıklar bulunmaktadır. Yardımlar en genel anlamda, *hizmet* biçiminde gerçekleştiriliyorsa sosyal hizmet; *yoksa*, sosyal yardım söz konusudur. “Sosyal yardımlar”, yoksul ve yardıma muhtaç olanlara “aynı” ve “nakdi” yardımlar biçiminde sunulurken; “sosyal hizmetler”den yararlanmak için yalnız o hizmetle ilgili yardıma muhtaç bulunmak yeterlidir. “Sosyal hizmetler”den yararlanacak yardıma muhtaç kesimler, daha çok yoksul, kimsesiz ve çaresiz konumdaki çocuklar, kadınlar, yaşlılar, sakat ve özürlüler iken; “sosyal yardım” yapılacak kişilerin daha çok; gelir ve muhtaçlık durumu dikkate alınmaktadır. Çalışmada, her iki yardım karşılığı olarak “*karşılıksız yardımlar*” kavramı kullanılmıştır.

7. MALATYA BELEDİYESİ’NİN KARŞILIKSIZ YARDIMLARI: NİCELİKSEL VE NİTELİKSEL AÇIDAN BİR DEĞERLENDİRME

Malatya Belediyesi, yoksul ve yardıma muhtaç kesimlere 5393 Sayılı Belediye Yasası’nın 14. maddesine dayanarak karşılıksız “sağlık” ve “sosyal” yardım hizmetlerini sunmaktadır. Belediye kendisine bağlı “Sağlık ve Sosyal

İşler Müdürlüğü” tarafından belde halkının sağlıklı ve huzurlu yaşamasını sağlamak, korumak ve geliştirmek amacıyla kişilerin hastalıklarını tedavi etmekte, diş muayenesi ve çekimi yapmakta; bazen ayakta tedavi edici sağlık hizmetlerini sunmakta, bazen de gezici ve sabit polikliniklerle sağlık taraması gerçekleştirmektedir.

Tablo 1: Malatya Belediyesi’nin 2000-2009 Dönemi Sağlık ve Sosyal Hizmet Harcamaları

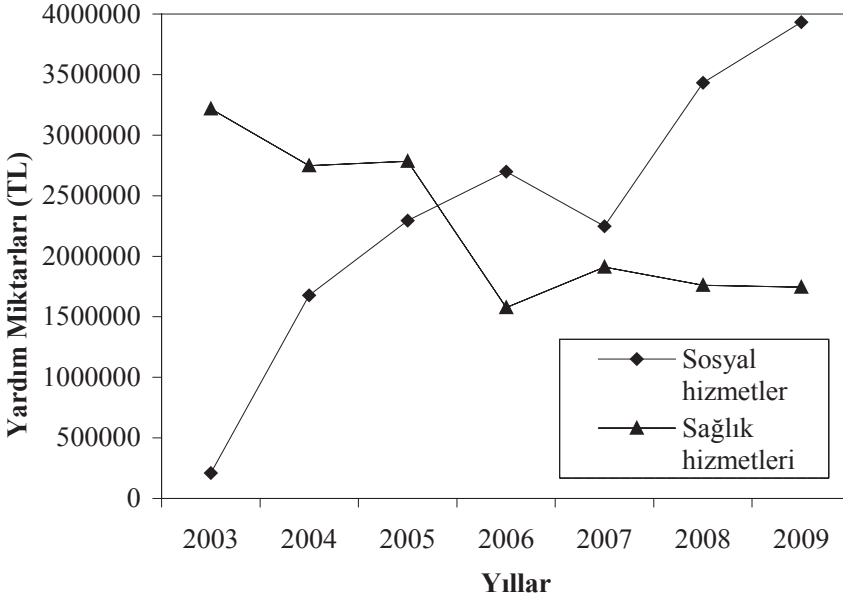
YIL	HARCAMA MİKTARI (TL)
2000	233,744.72
2001	377,988.94
2002	343,281.94
2003	274,344.51
2004	5,329,396.54
2005	6,088,742.18
2006	1,949,131.60
2007	2,293,711.67
2008	3,221,481.73
2009	4,735,628.16

Kaynak: Malatya Belediyesi’nin Yıllık Bütçesindeki “İdare ve Kesin Hesap Dökümleri”-ndeki (Malatya Belediyesi, 2000-2009) verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir⁴.

⁴ Malatya Belediyesi’nin 2000 yılından 2009 yılına kadar (dahil) olan bütçedeki “Yıllık İdare ve Kesin Hesap Dökümleri” (Malatya Belediyesi, 2000-2009) incelendiğinde, dikkat çekici şu bulgulara rastlanmıştır: 2003 yılına kadar (dahil) yoksullara yapılan sağlık harcamalarının, bütçe içinde daha çok “zabıttan (yoksullara) ödenen harcamalar” ve “diğer harcamalar (giderler)” olarak dağıtıldığı; sosyal hizmet ya da karşılıksız sosyal yardımların ise, bütçede “acezelere yapılan ödemeler” ve “asker ailelerine yardımlar” altında daha çok gerçekleştirildiği anlaşılmıştır. 2004 yılından (dahil) itibaren ise, sağlık yardımlarının daha çok “sağlık giderleri” ve “Sağlık ve Sosyal Hizmetler Müdürlüğü’ne yapılan yardımlar” altında yine değişik kalemler altında dağıtık olarak yoksullara kaynak aktarıldığı görülmüştür. Her ne kadar yoksullara yapılan sağlık ve sosyal yardım harcamaları tek kalemmiş gibi gözükse de, bütçede yoksullara ait olduğu söylenen bu harcama kalemleri aslında çok dağınıktır; ancak çalışmada bu harcama kalemleri tablo 1’de birleştirilerek dağınıklık giderilmiştir.

Malatya Belediyesi'nin yoksullara sağladığı karşılıksız yardımların 2000 ile 2009 yılları arasındaki dönemi incelendiğinde, belediyenin yaptığı yardımların en çok 2004 ve 2005 yıllarında gerçekleştirildiği görülmektedir. 10 yıllık dönemde belediye, en az 2000 yılında; en fazla ise 2005 yılında karşılıksız yardım harcamalarında bulunmuştur. 2006 yılından itibaren, harcamalar giderek artış eğilimine girmiştir (Tablo 1). 2004 ve 2005 yıllarındaki bu yüksek artış, hiçbir sosyal güvencesi olmayan ve geçimini sağlamak zorlanan yoksul kesimlerin özellikle yerel seçimlerin yapıldığı bu dönemde, belediyenin geniş kaynak ve imkanlarından yararlanmalarıyla açıklanabilir; de; son yıllardaki düşüşler dikkate alındığında, bu kesimlerin sağlık hizmetlerini belediye yerine özel ve diğer kamu kuruluşlarının olanaklarından sağlamaya başladıklarını göstermektedir.

Grafik 1: Malatya Belediyesi'nin 2003-2009 Dönemi Sağlık ve Sosyal Hizmet Harcamalarının Karşılaştırmalı Eğrisel Grafiği



Kaynak: Malatya Belediyesi Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün Yıllık Faaliyet Raporlarındaki (Malatya Belediyesi, 2003-2009) Verilerden Yararlanılarak Düzenlenmiştir.

Belediyenin sağlık ve sosyal hizmet harcamaları karşılaştırıldığında (Grafik 1), sosyal hizmet harcamaları yıllar itibariyle artarak devam etmiş; buna karşılık sağlık harcamaları yıllar itibariyle düşüş eğilimine girmiştir. 2005 yılında sağlık ve sosyal hizmet harcamalarının birbirine eşdeğer düzeye yaklaşmış; ancak 2006 yılından itibaren sosyal hizmetlerde bir artış olurken, sağlık hizmetlerinde aynı oranda bir düşüş gözlenmiştir. 2003-2005 yıllarında sağlık harcamaları sosyal hizmet harcamalarına göre fazla iken; 2006-2009 yıllarında ise durumun tam tersine döndüğü Grafik 1’de açıkça görülmektedir.

7.1. Malatya Belediyesi’nin Yoksul ve Yardıma Muhtaç Kesimlere Dönük Sağlık Hizmetleri

Malatya Belediyesi Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü’nün kayıtlarının düzenli tutulduğu 2003 yılından bu yana yedi yıllık dönemde tedavi edilen hastaların durumuna bakıldığında, 2003 yılında 68.000 hastaya sağlık hizmeti verilirken; bu sayı, 2009 yılında 9.500’e düşmüştür. 2005 yılından itibaren belediyenin sağlık hizmetlerinden yararlanan hasta sayısının ve buna bağlı olarak sağlık harcamalarının düştüğü anlaşılmaktadır. 2003 yılında gerçekleşen 3.218 milyon TL’lik sağlık harcamaları, 2009 yılında 1.745 milyon TL’ye; toplam yardım miktarı içindeki payı ise % 93’den % 31’e gerilemiştir (Tablo 2). Bu veriler, Malatya Belediyesi’nin 2003 yılından günümüze kadar yoksullara dönük yaptığı sağlık harcamalarının nasıl hızla düştüğünü göstermesi bakımından dikkat çekmektedir.

Gerçekleştirilen sağlık hizmetlerinin niteliğine bakıldığında, belediyenin bazı sağlık hizmetlerinden tamamen, bazı sağlık hizmetlerinden ise kısmen çekildiği görülmektedir. Ancak bu hizmetlerden, “dış muayene ve çekim” hizmetleri bütün sağlık yardımları içinde birinci sıradaki yerini korumuştur. Öyle ki, bu hizmetlerden 2003 yılında toplamda 15,316 kişi yararlanırken; bu sayı 2009 yılında 5,146 kişiye düşmüştür. Sağlık yardımlarında en ciddi azalmalar, özellikle 2006 yılından (dahil) itibaren yaşanmıştır (Tablo 3). Bu yıldan itibaren yoksul ve yardıma muhtaç kişiler, sağlık hizmetlerini belediye yerine daha çok diğer sağlık kuruluşlarından almaya başlamışlardır.

Tablo 2: Malatya Belediyesi'nin 2003-2009 Yıllarındaki Sağlık Harcamalarının Toplam Yardım Miktarı İçindeki Payı

YIL	HASTA KİŞİ SAYISI	SAĞ. HAR. TUTARI (TL)	TOPLAM YARD. MİKTARI (TL) ⁵	SHP * (%)
2003	68,060	3,218,012.60	3,428,012.60	93
2004	56,006	2,746,807.79	4,424,859.29	62
2005	44,398	2,785,003.00	5,080,333.00	55
2006	22,208	1,574,911.00	4,273,430.75	37
2007	21,618	1,909,648.00	4,156,054.33	46
2008	16,407	1,760,110.95	5,193,096.13	34
2009	9,581	1,745,927.30	5,678,629.80	31

* Sağlık Harcamalarının Payı (Sağlık ve Sosyal Hizmetler Harcamaları Toplam Tutarı İçindeki Payı)

Kaynak: Malatya Belediyesi Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün Yıllık Faaliyet Raporlarındaki (Malatya Belediyesi, 2003-2009) verilerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

2003-2009 yılları arasında sağlık hizmetlerinden yararlanan muhtaçların sayıları incelendiğinde, 2005 yılına (dahil) kadar muhtaçlar, en çok sabit poliklinik hizmetlerinden yararlanmış; bu yıldan sonra muhtaç sayıları azalan bir ivmeyle hızla düşmüştür. 2006 yılından (dahil) sonra belediyenin sunduğu sağlık hizmetleri, sırasıyla diş muayene ve çekim hizmetleri, sabit poliklinik hizmetleri ve müşahede hizmetleri olarak gerçekleşmiştir. 2007 yılından (dahil) itibaren ise, muhtaç kesimlere belediye tarafından gezici poliklinik hizmetleri sunulmamıştır. Müşahede yardımı ise, sağlık yardımları arasında üçüncü sırada yer alarak yıllar itibariyle giderek azalmıştır (Grafik 2).

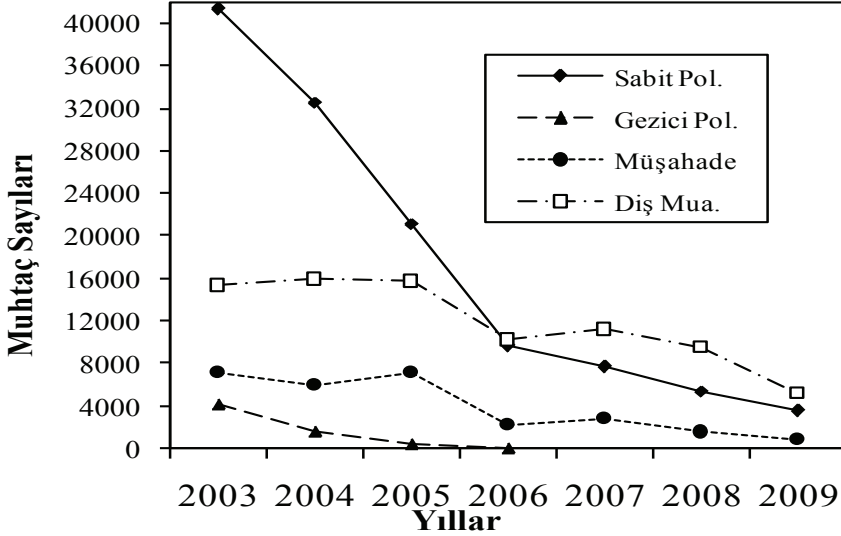
⁵ Malatya Belediyesi Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün yıllar itibariyle, yoksullara yaptığı sağlık ve sosyal hizmetler harcamalarının Malatya Belediyesi bütçesindeki kesin hesap dökümlerindeki harcamalardan yüksek olması (2005 ve 2006 yılları hariç), belde halkınca verilen bağış ve hibelerin belediyece parasal olarak gösterilmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Bu, halkın kullanmadığı ilaçların ya da belediyece yapılan muayene ve tedaviler başta olmak üzere bazı karşılıksız yardımların bedellerinin belediyece bir ücret olarak saptanarak masraf kalemi içinde gösterilmesiyle açıklanabilir.

Tablo 3: Malatya Belediyesi'nin 2003-2009 Dönemi Sağlık Hizmetlerinden Yararlanan Muhtaç Sayıları

YIL	SABİT POL.	GEZİCİ POL.	MÜŞAHEDE	DIŞ MUA. ÇEKİM	MUHTAÇ KİŞİ SAYISI	TOPLAM MUH. SAYISI
2003	41,350	4,210	7,184	15,316	63850	68,060
2004	32,510	1,617	5,970	15,909	54389	56,006
2005	21,171	435	7,089	15,703	43963	44,398
2006	9,624	105	2,261	10,218	22103	22,208
2007	7,621	-	2,829	11,168	21618	21,618
2008	5,406	-	1,511	9,490	16407	16,407
2009	3,535	-	900	5,146	9581	9,581

Kaynak: Malatya Belediyesi Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün Yıllık Faaliyet Raporlarındaki (Malatya Belediyesi, 2003-2009) verilerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Grafik 2: Malatya Belediyesi'nin Sağlık Hizmetlerinin Dönemsel Karşılaştırması



Kaynak: Malatya Belediyesi Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün Yıllık Faaliyet Raporlarındaki (Malatya Belediyesi, 2003-2009) Verilerden Yararlanılarak Düzenlenmiştir.

7.2. Malatya Belediyesi'nin Yoksul ve Yardıma Muhtaç Kesimlere Dönük Sosyal Hizmetleri

Malatya Belediyesi, sağlık hizmetleri yanında sosyal hizmetler aracılığıyla da yoksullara dönük önemli hizmetlerde bulunmaktadır. Bunlar kişilerin her türden yoksunluklarını giderecek ve ihtiyaçlarını karşılayacak sosyal sorunların çözümüne katkı sağlayacak ve onların hayat standartlarını artıracak düzenli gıda, yakacak, giyim, para, eğitim, nikah, sünnet yapma yardımı gibi hizmetlerden oluşmaktadır.

Tablo 4: Malatya Belediyesi'nin 2003-2009 Yılları Arasındaki Sosyal Hizmet Harcamalarının Toplam Yardım Miktarı İçindeki Payı

YIL	MUHTAÇ KİŞİ	SOS.HİZ.HARCAMA TUTARLARI (TL)	TOPLAM YRD. MİKTARI (TL)	SHHP* (%)
2003	20,069	209,987,60	3,428,012.60	6
2004	24,826	1,678,051.50	4,424,859.29	38
2005	40,419	2,295,330.00	5,080,333.00	45
2006	52,971	2,698,519.75	4,273,430.75	63
2007	54,032	2,246,406.33	4,156,054.33	54
2008	55,652	3,432,985.18	5,193,096.13	66
2009	76,195	3,932,702.50	5,678,629.80	69

*Sosyal Hizmetler Harcamalarının Payı (Toplam Yardım Miktarı İçindeki Payı)

Kaynak: Malatya Belediyesi Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün Yıllık Faaliyet Raporlarındaki (Malatya Belediyesi, 2003-2009) verilerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Malatya Belediyesi'nin yoksullara dönük sağlık hizmetlerinde yıllar itibariyle (2003 yılından 2009 yılına kadar) önemli düşüşler yaşanırken; sosyal hizmet yardımları için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. 2009 yılı itibariyle, önceki yıllara göre sağlık hizmeti yapılan kişi ve yardım tutarları, önemli oranda düşerken (Tablo 2); aksine yedi yıllık dönemde (2003 yılından 2009 yılına kadar) belediyenin sosyal hizmet harcamaları, % 6'dan % 69'a çıkmıştır (Tablo 4).

Tablo 5: Malatya Belediyesi'nin 2003-2009 Dönemi Sosyal Hizmet Harcama Türlerinin Dağılımı (TL)

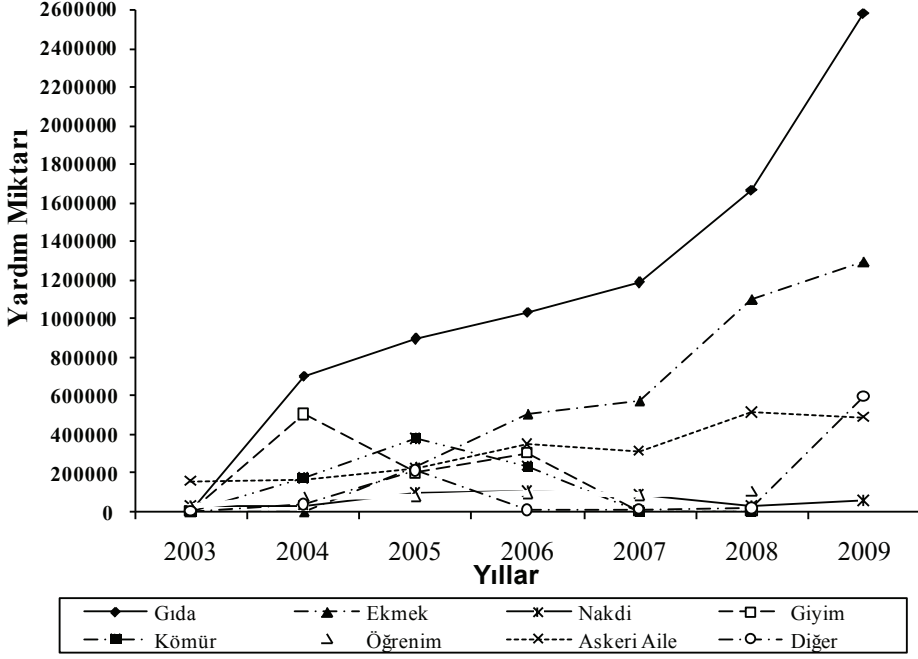
YIL	GIDA	EKMEK	NAKDİ	GIYIM	KÖMÜR	ÖĞR. YARD.	ASKER AİLE YARD.	DİĞER YARDIM
2003	-	-	29.060	-	-	26.600	154.323	4.50
2004	700.805	-	26.565	500.000	175.500	76.200	163.981	35.000
2005	888.985	233.244	94.245	200.000	375.000	75.000	219.964	208.892*
2006	1.030.345	502.786	101.330	300.000	231.000	91.680	345.391	6.078
2007	1.181.665	575.487	86.215	-	-	82.505	313.324	7.209
2008	1.663.380	1.101.953	27.110	-	-	109.850	512.043	15.648
2009	2.581.030	1.297.042	54.035	-	-	-	489.110	595.000

**Bu miktarın 200,000 TL'si Pakistan'a ilaç yardımı, geri kalanı ise nikah ve sünnet masrafları olarak kullanılmıştır*

Kaynak: Malatya Belediyesi Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün Yıllık Faaliyet Raporlarındaki (Malatya Belediyesi, 2003-2009) verilerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Malatya Belediyesi'nin yaptığı sosyal hizmet harcamalarının yedi yıllık dönemdeki (2003-2009 yılları arası) dağılımına bakıldığında, sırasıyla yiyecek (gıda+ekmek), çocuğunu askere yollayan dar gelirlili ailelere yapılan yardımlar, yardıma muhtaç ailelerin öğrenci çocuklarına yapılan yardımlar, doğrudan nakit yardımı ve nikah kıyma - sünnet yaptırma gibi diğer yardımlardan oluştuğu görülmektedir. Bu yardımlardan nakit yardımları, 2006 yılından itibaren hızla düşmüş; giyim ve kömür yardımları ise, 2007 yılından itibaren hiç yapılmamıştır (Tablo 5).

Grafik 3: Malatya Belediyesi'nin 2003-2009 Yılları Arasında Yoksul ve Muhtaç Kişilere Yaptığı Sosyal Hizmetler



Kaynak: Malatya Belediyesi Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün Yıllık Faaliyet Rapor-larındaki (Malatya Belediyesi, 2003-2009) verilerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

8. SONUÇ VE ÖNERİLER

Yerel yönetimlerin yoksullukla mücadelede yoksul ve yardıma muhtaç kesimlerin gereksinmelerine göre örgütlenmesi ve onların sorunlarını yerinde saptayarak en etkili araç ve imkanlarla devreye girmesi, merkezi yönetimin bu konudaki eksiklik ya da açıklarının giderilmesini sağlamaktadır. Ülke düzeyinde uygulanacak yoksulluk politikalarının başarısı, her şeyden önce merkezi yönetim kadar yerel yönetimlerin de sorunun çözümünde aktif rol ve sorumluluk üstlenmesi ile mümkün olabilir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim kuruluşları ile karşılıklı işbirliği ve uyum içerisinde hareket ederek gerçekleştireceği faaliyetler, bu alanda başarıya ulaşılmasında hayati öneme sahiptir. Yoksulluğun çözümünde yerel yönetimlere yeterli güven duyulmaması ya da faaliyet alanlarının giderek daraltılması ise, yerel

yönetimlerin yoksullukla mücadelede etkili ve kalıcı rol üstlenmelerini imkansız kılacağı gibi, merkezi yönetimin bu alandaki hedeflerinin gerçekleştirilmesini de güçleştirecektir.

Bu çalışmada Malatya Belediyesi örneğinden yola çıkılarak, 2003 ile 2009 yılları arasında yoksul ve yardıma muhtaç kesimlere dönük yoksullukla mücadele kapsamında yaptığı karşılıksız yardımların miktar ve bileşenleri incelendiğinde, sağlık yardımlarının yıllar itibariyle niceliksel açıdan azaldığı ve belli türler üzerinde yoğunlaştığı anlaşılmaktadır. Belediyenin kayıtlarının tutulduğu 2003 yılından (dahil) itibaren, karşılıksız yardımlardan “sabit poliklinik” hizmetlerinin hızla düştüğü, “diş muayene ve tedavi” hizmetlerinin hafif düşerek ilk sırada devam ettiği, “müşahede” hizmetlerinin çok sınırlı düzeyde gerçekleştirildiği, ancak bu hizmetlerden gezici poliklinik hizmetlerinin ise, 2006 yılından itibaren tamamen kesintiye uğradığı saptanmıştır. Sağlık harcamalarının ve muhtaç kişi sayısının genelde düşmesine rağmen, harcamaların yıllar itibariyle değişken bir yapıya sahip olduğu farkedilmiştir.

Malatya Belediyesi'nin 2003-2009 arası dönemde bu kesimlere yaptığı sağlık hizmetlerinin miktarı düşerken; sosyal hizmet harcamalarında ise nisbi bir artış görülmektedir. Belediyenin sağlık hizmetlerindeki bu düşüş, insanların sağlık ihtiyaçlarını belediye yerine başka sağlık kuruluşlarının imkanlarından yararlanmalarına dayandırılabilir. Sosyal hizmetlerin artmasının nedeni olarak da, insanların belediyenin sosyal hizmet imkanlarını ya daha rahat ve pratik buldukları için ya da diğer kuruluşların belediye kadar yeterli hizmet sunamadıkları için tercih ettikleri söylenebilir. Belediyenin sosyal hizmet yardımlarından yararlanan kişi sayısı, niceliksel açıdan yıllar itibariyle arttığı gibi, bu yardımların niteliksel açıdan bileşimi de kısmen değişmiştir. Örneğin 2007 yılından itibaren belediye, giyim, kömür ve öğrenci yardımlarından tamamen çekilmiş; bazı sosyal hizmet türlerini ise kısmen bırakmış; gıda ve ekmek yardımları gibi temel ihtiyaçlar ise, hiçbir zaman kesintiye uğramaksızın artmaya devam etmiştir.

Yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin karşılıksız yardımlarını ayırıştırarak sunmaları, yoksul ve muhtaç insanlara hizmetlerin daha etkin ve hızlı ulaştırılmasına katkıda bulunabilir. Malatya Belediyesi'nin bütçesinden yapılan yardımların bileşeni yıllar itibariyle incelendiğinde, bu kesimlere sağlanan yardımların bütçenin birçok değişik kaleminden karşılanıyor

olmasının, harcamaların dağılımının tam olarak ortaya konmasını engellediği görülmektedir. Örneğin 2003 yılına kadar (dahil), sağlık yardımları daha çok “zabitanadan (yoksullara) ödenen harcamalar” ve “diğer harcamalar” altında gerçekleştirilmiştir. Sosyal hizmet harcamaları, daha çok “acezelere yapılan ödemeler” ve “asker ailelerine yardımlar” altında yapılmıştır. 2004 yılından itibaren ise, sağlık yardımları daha çok “sağlık giderleri” ve “Sağlık ve Sosyal Hizmetler Müdürlüğüne yapılan yardımlar” altında toplanmıştır.

Yoksullara yapılan yardımların miktar ve bileşenlerinin kolayca saptanamaması, yoksulluk politikalarının belirlenmesini ve etkin şekilde uygulanmasını olumsuz etkileyebilir. Halbuki bu kesimlere yapılan karşılıksız yardımlar bütçede ilgili harcama kalemleri arasında açıkça gösterilebilseydi, bu yardımların yeterli miktarda olup olmadığı, değişik kesimler arasında dengeli dağılıp dağılmadığı gibi hususlar daha iyi analiz edilerek gerekli düzeltici ve geliştirici önlemlerin zamanında ve etkin şekilde alınması mümkün olabilecektir. Bu, aynı zamanda geleceğe dair etkili bir vizyon oluşturulmasına, kamuoyuna gerçekçi bilgilerin sunulması ile hesap verme sorumluluğunun tesisine, saydamlığın güçlendirilmesine ve halkın katılımının ve ilgili resmi ve özel kişi, kurum ve kuruluşların ilgi, destek ve katkılarının artırılmasına imkan sağlayacaktır. Üstelik bu yolla uygulamada karşılaşılan sıkıntıların da üzerine rahatlıkla gidilebilecek; daha çok mali kaynak, bu kesimlere aktarılabilir. Bu yüzden, yerel yönetimlerin bütçelerinde yoksullara ait olduğu söylenen bu harcama kalemlerinin birleştirilmesinde ve bu dağılımlara biran önce son verilmesinde yarar vardır.

Yerel yönetimler, özellikle belediyeler, karşılıksız yardımlarda bulunurken yalnız kendi kaynaklarını değil; aynı zamanda yerel imkanları da harekete geçirebilirler. Örneğin bu imkanlar, yalnızca yerel halkın kullanmadığı ilaçların toplanarak değerlendirilmesi faaliyetinde olduğu gibi, sınırlı düzeyde kalmayıp; başta beldenin ileri gelen varlıklı kimselerin, kamu ve özel kuruluşlarının, halkın ve daha çok yoksullukla mücadeleyi hedeflemiş STK’ların her türlü yardım ve desteğiyle sağlanabilir. Hatta belediyeler, bu konuda gerekli altyapı ve zemini hazırlayarak, sorunun giderilmesine önderlik edebilirler. Ancak, bütün bunların belde halkının rahatça görüp anlayabileceği bir ortamda gerçekleştirilmesi son derece önemlidir.

Malatya Belediyesi’nde yapılan görüşme ve incelemeler sonucunda, belediyenin doğrudan yoksul ve muhtaçları saptama ve izleme faaliyetlerini

gerçekleştirecek herhangi bir biriminin bulunmadığı anlaşılmıştır. Bundan dolayı, yoksul ve muhtaçların bizzat kendilerinin ya da yakınlarının sorunlarını ve yardım isteklerini belediyeye tek taraflı iletmeleri, bu kimselerle belediye arasındaki iletişimin çift yönlü kurulmasını engellemektedir. Halbuki belediyeye başvuramayacak ya da bunun nasıl yapılacağını bilmeyen çok sayıda kimse olabilir. Bu yüzden bu durumdaki kimselerin sorunlarıyla yakından ilgilenecek ve bu tür insanları doğrudan izleyecek, değerlendirecek ya da başvurularını bizzat alabilecek “birim” ya da “organ”ın belediye bünyesinde acilen kurulması gerekmektedir.

Yoksulluğun giderilmesinde yerel yönetimlerin hizmete en yakın birimler olması nedeniyle (“hizmette yerellik ilkesi” gereği), bu kuruluşlara daha çok imkan ve fırsat tanınması, merkezin bu konudaki yükünü hafifletebilir ve önceden belirlenen hedeflere hizmetin daha etkili, verimli ve daha düşük maliyetli ulaştırılmasını sağlayabilir. Örneğin sağlık hizmetlerinden sabit poliklinik ile dış muayene ve tedavi hizmetlerinin belli ölçüde belediyelerce gerçekleştirilmesi, merkezi yönetimin sağlık hizmetlerindeki yükünü hafifletebilir ve ülkede sağlık hizmetlerinin daha kaliteli ve etkili sunulmasına yol açabilir. Ayrıca yerel yönetimlerin yoksullukla mücadelede sağlık ve sosyal hizmet alanlarında “özerk” olmaları, birçok konuda merkezi yönetimin göremediği ya da yapmak isteyip de yapamadığı işlerin yerel yönetimlerce yapılmasını da kolaylaştırabilir.

Yoksullukla mücadeleyi, ağırlıklı olarak karşılıksız yardımlarla sorunun çözülmesi olarak düşünmek yerine, yoksulları üretime katacak ve verimliliklerini artıracak köklü politikalarla soruna yaklaşılması, yoksulluğa karşı düşünülecek belki de en etkili ve kalıcı çözüm yollarından biri olacaktır. Bu yüzden, yerel yönetimlerin karşılıksız yardımlar yoluyla yoksullukla mücadelede tek başlarına başarılı olmaları da zaten beklenmeyebilir. Ancak, yoksul ve yardıma muhtaç kesimlerin sorunları, yalnız merkezi yönetim ve yerel yönetimlere ait görev, yetki ve sorumluluk kapsamında değil; yoksulluk sorunuyla doğrudan iç içe olan, onlarla sürekli iletişimde bulunan dernekler, sendikalar, vakıflar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hatta siyasi partiler gibi STK’larla özel kesim ve vatandaşların da yer aldığı bütüncül bir ortamda, karşılıklı işbirliği ve uyum kapsamında çözülebilir. Yerel yönetimlerin yoksullukla mücadelede başarısı, kuşkusuz bunlarla da sınırlı değildir.

KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun Can (2002), “Yoksulluk Sorununun Nedenleri ve Yoksullukla Mücadele Stratejileri”, Yoksullukla Mücadele Stratejileri (C. Can Aktan Ed.), Hak-İş Konfederasyonu Yayını, Ankara (15.12.2010).
- Aktan, Coşkun Can ve İstiklal Yaşar Vural (2002), “Yoksulluk: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri”, Yoksullukla Mücadele Stratejileri (C.Can Aktan Ed.), Hak-İş Konfederasyonu Yayını, Ankara, (15.12.2010).
- Altan, Ömer Zühtü (2004), Sosyal Politika Dersleri, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- Altun, Özlem (2007), Kent Yoksulluğunu Önlemede Kent Yönetimlerinin Rolü: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği, Gazi Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, <http://tez2.yok.gov.tr/>, (20.12.2008).
- Aricı, Kadir (1999), Sosyal Güvenlik Dersleri, Sargın Ofset Ltd. Şti., Ankara.
- Aydın, Ahmet Hamdi (2010), Yönetim Bilimi, Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara.
- Aydın, Murat (2008), Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler, Yedirenk Yayıncılık, İstanbul.
- Çukurçayır, Akif (2003), “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, Çağdaş Kamu Yönetimi I (Ed. Muhittin Acar- Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Çukurçayır, M. Akif ve Sipahi, Esra B. (2003), “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 50-51, Ankara.
- Dilik, Sait (1980), “Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler”, Ankara Üniv. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (AÜSBFD), Cilt: XXXV.
- DPT (2000), Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, TBMM Kararı, Karar No: 697, Karar Tarihi: 27.6.2000, Ankara.
- DPT (2006), Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Ankara.
- Ergun, Turgay (2004), Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını (TODAİE) No: 322, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (2010), Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Güncellenmiş 3. Baskı, Ankara.

- Gates, Jeff (2008), "Statistics on Poverty and Inequality" <http://www.globalpolicy.org/soecon/inequal/gates99.htm>, (10.3.2008).
- Giddens, Anthony (2005), Sosyoloji, Güzel, Cemal (Yayına Hazırlayan), Ayraç Yayınevi, Ankara.
- Göymen, Korel (2000), "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 2, Ankara.
- Güler, Birgül Ayman (2000), "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:9, Sayı:2, Ankara.
- Güler, Birgül Ayman (2009), Türkiye'nin Yönetimi –Yapı-, İmge Kitabevi, Ankara.
- Güven, Sami (2001), Sosyal Politikanın Temelleri, Ezgi Kitabevi, 3. Baskı, Bursa.
- Houghton, Jonathan – Khandker, Shahidur R (2009), Handbook on Poverty and Inequality, The World Bank Publications, Washington DC.
- Hazman, Gülsüm Gürler (2010), "Kentsel Yoksulluk Sorunu ve Belediyelerin Rolü", Türk İdare Dergisi, İçişleri Bakanlığı Yay., Sayı: 467, Ankara.
- http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm, "Avrupa Antlaşmaları Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, (26.03.2011).
- Kamu Yönetimi Sözlüğü (1998), Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriya Sezen (Der.), TODAİE Yayın No: 283, Ankara.
- Karakılçık, Yusuf ve Özcan, Ayşe (2005), "Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:14, Sayı:4, Ankara.
- KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi) (1992), Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yayını, Ankara.
- Keleş, Ruşen ve Yavuz, Fehmi (1989), Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara.
- Keleş, Ruşen (1994), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, Genişletilmiş 2.Basım, İstanbul.
- Keleş, Ruşen (1995), "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:4, Sayı:1, Ankara.

- Keleş, Ruşen ve Mengi, Ayşegül (2002), “Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Doğru”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:11, Sayı:4, Ankara.
- Kızılgöl, Özlem (2008), “Yoksulluğun Belirleyicileri: Türkiye Örneği”, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, Neşa Ofset, Cilt:45, Sayı:526, İstanbul.
- Kobak, Kadriye (2006), Yerel Yönetimlerin Yoksullukla Mücadelede Uyguladığı Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Programları, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir, <http://tez2.yok.gov.tr/>, (20.12.2008).
- Koray, Meryem (2000), Sosyal Politika, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- Koray, Meryem (2009), “Büyüyen Yoksulluk ve Yoksunluk Karşısında İnsan Hakları Tartışmaları”, Toplum ve Demokrasi, Yıl:3, Sayı:5, Ocak-Nisan.
- Koyuncu, Başak ve Coşkun, Bayram (2003), “Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara.
- MacPherson, Stewart ve Silburn, Richard (1998), “The Meaning and Measurement of Poverty”, Dixon, John (Ed.), Poverty: A Persistent Global Reality, Routledge, Florence, KY, USA.
- Malatya Belediyesi (2000-2009), 2000- 2009 Mali Yıl İdare ve Kesin Hesap Dökümleri, Malatya.
- Malatya Belediyesi (2003-2009), Sağlık ve Sosyal İşleri Müdürlüğü’nün 2003-2009 Yıllık Faaliyet Raporları, Malatya.
- Nadaroğlu, Halil ve Varcan, Nezih (2002), Yerel Yönetimler, Varcan, Nezih (Ed.), Anadolu Üniversitesi Yay. No: 953, Eskişehir.
- Ökten, Zeynep – Kale, Tancan (2009), “Türkiye’de Bölgesel Yoksulluğun Yapısı ve Yoksulluğa Karşı Politikalar”, Amme İdaresi Dergisi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Cilt:42, Sayı:3, Ankara.
- Örs, Feri (2002), “Yoksullukla Mücadele ve Toplumsal İletişim”, Mülkiye, Mülkiyeliler Birliği Genel Merkezi Yayını, Cilt: XXXI, Sayı: 255.
- Smith, B.C. (1996), “Sustainable Local Democracy”, Public Administration and Development, Vol.16.
- Şengül, H. Tarık (1999), “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, Çağdaş Yerel Yönetimler, TODAİE, Cilt: 8, Sayı: 3, Ankara.

- Şenses, Fikret (2006), Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk, İletişim Yayınları, 4. Baskı, İstanbul.
- Taşçı, Faruk (2010), Sosyal Politikalarda Can Simidi Sosyal Yardım, Nobel Yayın Dağıtım,1.Basım, Ankara.
- Tekeli, İlhan ve Ortaylı, İlber (1978), Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Ayyıldız Matbaası, Belediyecilik Araştırma Projesi Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi Birinci Kitap, Ankara.
- Tekeli, İlhan (1983), “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE, Cilt:16, Sayı:2, Ankara.
- Tortop, Nuri (1993), “Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 2, Sayı: 2, Ankara, s. 3-10.
- Tortop, Nuri- İsbir, Eyüp G.- Aykaç, Burhan - Yayman, Hüseyin - Özer, Akif (2007), Yönetim Bilimi, Nobel Yayın Dağıtım, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, Ankara.
- Tortop, Nuri- Aykaç, Burhan - Yayman, Hüseyin - Özer, Akif (2008), Mahalli İdareler, Nobel Yayın Dağıtım, 2.Baskı, Ankara.
- Tuncay, Can ve Ekmekçi, Ömer (2005), Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Beta Yay., 11. Bası, İstanbul.
- TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) (2009), TÜİK Haber Bülteni 2008 Yoksulluk Çalışması Sonuçları, Sayı: 205, 1 Aralık, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=4151>,(20.12.2010).
- UNDP (BM Kalkınma Programı) (2008), “Strategies and Policies for Poverty Reduction”,<http://www.undp.org/poverty/propoor.htm>, (15.8.2007).
- World Bank (2010a), <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:22397595~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:430367,00.html>, “Poverty Net- Overview”, (17.12.2010).
- World Bank (2010b), http://siteresources.worldbank.org/EXTWBIGOVANTCOR/Resources/Pressrelease_7-2009.pdf, (29.08.2010).
- Yüksel, Fatih (2007), “Sosyal Devletin Dönüşüm Sürecinde Yerel Yönetimlerin Yeni İşlevleri”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, A.Ü Basımevi, 62 (1).

