

1980 SONRASI TÜRKİYE'DE REFAH REJİMİ VE KENT YOKSULLARININ YOKSULLUKLA MÜCADELE STRATEJİLERİNİN DÖNÜŞÜMÜ: SULTANBEYLİ ÖRNEĞİ*

WELFARE REGIME AND TRANSFORMATION OF POVERTY ALLEVIATION STRATEGIES OF URBAN POOR IN TURKEY AFTER 1980: THE CASE OF SULTANBEYLİ

İlker ŞAHİNOĞLU** 
Nail YILMAZ*** 

Öz

Yoksullukla mücadele stratejileri ülkede geçerli refah rejimine bağlı olarak değişim göstermektedir. Türkiye'de de gerek yoksulluk gerekse kamunun ve bireylerin yoksullukla mücadele stratejileri ülkede hâkim refah rejiminde 1980 sonrasında gerçekleşen neoliberal dönüşüm süreciyle birlikte farklı bir anlam kazanmışlardır. Bu dönemde refah rejimiyle birlikte yoksulluk da önemli bir değişim yaşamıştır. Yeni yoksulluk kavramının öne çıktığı bu dönemin yoksulları bu dönüşüm süreci sonucunda önceki dönem göçmenlerinin yoksullukla mücadele stratejilerinden ve bu stratejileri besleyen kaynaklardan yoksun kalmışlardır. Bu çalışmanın amacı sözü edilen aşınma sürecinin yoksullar üzerindeki etkilerini ortaya koymaktır. Çalışma kapsamında, sosyal yardım başvurusunda bulunmuş yoksullarla ve yoksullara sosyal yardım ve hizmet sunumunda bulunan kurum personelleriyle derinlemesine görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bu görüşmeler neticesinde yoksulların mücadele stratejilerindeki değişim öne çıkmaktadır. Önceki dönemin özellikle konut ve istihdam açısından katkı sağlayan imkanlarının aşınmasıyla yoksullar, hayatlarını sürdürmek üzere 1980 sonrası refah rejiminin öne çıkan bir unsuru olan sosyal yardımlara bağımlı hale gelmişlerdir.

* Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yerel Yönetimler Anabilim Dalı'nda Prof. Dr. Nail YILMAZ danışmanlığında hazırlanan ve Aralık 2020'de kabul edilen doktora tez çalışmasından üretilmiştir. Saha çalışması 2020 yılı öncesinde gerçekleştirilmiştir.

** Ordu Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, sahinogluilker@hotmail.com

*** Marmara Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, nyilmaz@marmara.edu.tr

Anahtar Kelimeler: Kent Yoksulluğu, Yoksullukla Mücadele, Refah Rejimi, Sosyal Politika, Sosyal Yardım.

Abstract

Strategies of poverty alleviation strategies vary based on countries' current welfare regime in the country. Both the poverty and the strategies of the public and individuals to fight against poverty in Turkey have gained a different meaning with the neoliberal transformation process that took place after 1980 in the prevailing welfare regime. In this period, like the welfare regime, poverty also experienced a significant change. As a result of this transformation process, the poor of this period, in which the concept of "new poverty" came to the fore, were deprived of the anti-poverty strategies of the immigrants of the previous period and the resources that support these strategies. The aim of this study is to reveal the effects of this erosion process on the poor. Within the scope of the study, in-depth interviews were conducted with the poor who applied for social assistance and with the personnel of the institutions providing social assistance and social services to the poor. As a result of these interviews, the change in poverty alleviation strategies of the poor comes to the fore. With the erosion of the opportunities of the previous period, especially in terms of housing and employment, the poor became dependent on social assistance, which is a prominent element of the post-1980 welfare regime in order to sustain their lives.

Keywords: Urban Poverty, Poverty Alleviation, Welfare Regime, Social Policy, Social Assistance.

1. Giriş

1980'li yıllarla birlikte Türkiye'de kırdan kente göç açısından önemli değişim gözlemlenmiştir. Bu süreç 1990'lı yıllarda da hızlanarak devam etmiştir. Bu dönemde "kimlik arayışları, etnik farklılaşmalar ve bunlara yönelik terör ve şiddet olayları gibi çok yönlü tarihsel birikimlerin noktasına geldiği sosyal gerginlikler" ve devlet desteklerinin azaltılması gibi nedenlerle tarımda meydana gelen çözümlenin hızlanması sonucunda özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinden yeni bir göç dalgasıyla karşı karşıya kalınmıştır. Bu göç dalgasında önceki dönemde görüldüğünün aksine kentin çekici faktörlerinden ziyade kırsalın itici faktörleri etkili olmuştur. Dolayısıyla bu göçmen gruplar önceki dönemin göçmenlerinin kırsalla kurdukları enformel geçim mekanizmalarından yoksun bir halde kent yaşamına geçiş yapmışlardır (Türkdoğan, 2006, s.230; Yakut-Çakar, 2007, s.109). Bu göç dalgası sonucunda ise nüfus dengesi ilk kez 1985 nüfus sayımında kent lehine değişerek kentleşme oranı %53'e ulaşmış ve kent nüfusundaki bu artış ile büyük şehirlerde yeni yerleşim bölgeleri oluşmaya başlamış, bu bölgelerin oluşum süreci ise büyük ölçüde gecekondulara dayanmıştır. Kent içi göçmen hareketlerinin de etkili olduğu bu süreçte, bir önceki yaşadığı bölgede kiracı olan göçmenlerin yeni bölgelere göçerek kendi konutlarına sahip olma çabasına girdikleri görülmektedir (Işık&Pınarcıoğlu, 2009, s.173). Nitekim 1970'te 600 bin olan gecekondular sayısı, 1980'de 1 milyon 150 bin, 1995'te ise 2 milyona ulaşırken; gecekondularda yaşayan nüfus ise 1970'te 3 milyon iken, 1980'de 5 milyon 750 bin, 1995'te ise 10 milyon olmuştur. Keleş'in ortalama hane büyüklüğünü 5 olarak kabul ederek vardığı bu sonuca göre Türkiye'de kentli nüfusun %35'inin gecekondularda yaşadıkları, en büyük beş kentte ise bu oranın %50'yi bulduğunu görülmektedir (Keleş, 2016, s.540).

Kentlerde sayıları hızla artan ve yayılan gecekondular zamanla önemli bir finansal araç haline gelmişlerdir. Gecekondu sahiplerinin araziye elde etme biçimleri bu konuda dikkat çeken unsurlardan biridir. Gecekondu sahipleri evlerini inşa ettikleri arazileri büyük ölçüde el koyarak çevirmiş birinden veya emlakçılardan almışlardır (Buğra, 2000, s.114). Kentlerde yoksulların yaşam stratejileri açısından önemli bir yere sahip olan gecekonduların mali değeri kent yoksullarının yoksulluktan kurtulmalarının yolu haline gelmiştir. Işık ve Pınarcıoğlu (2009), Sultanbeyli örneğinde gerçekleştirdikleri çalışmalarında bu durumu yoksulluğun farklı göçmen grupları arasında devredilmesi üzerinden açıklayarak “nöbetleşe yoksulluk” kavramını ortaya koymuşlardır. Yukarıda ifade edildiği üzere, kent içinde göçmenlerin gecekondu sahibi olmak üzere arsa ihtiyaçları veya kiracılık üzerinden önceki göçmenlerle kurdukları ilişki “dönüştürme kapasitesi” oluşturulmasına katkı sunan bir süreci ortaya koymaktadır. Yazarların ifadesiyle “gecekondular kendi zenginini ve fakirini yaratan bir sürecin oyuncularını” haline gelmektedirler (Işık&Pınarcıoğlu, 2009, s.65). Erder (2013, s.19) de bu süreci gecekonduların işgalci, yapıcı ve kullanıcıları arasında gerçekleşen farklılaşmanın gösterdiği üzere ticarileşmesi yani piyasa koşulları içerisinde para karşılığı el değiştiren bir unsura dönüşmesi sonucunda yoksulların piyasadaki konumlarının değişmesi, göçmenler arasında bu konumun değişimine dayalı bir katmanlaşma ortaya çıkması ile açıklamaktadır. Hemşehrilik ve cemaat ilişkileri de gerek konut edinme sürecinde gerekse istihdam sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Bir gruba dahil olan göçmenler kentin belli bölgelerinde yoğunlaşmakta, göçün ilk anından itibaren etkili olan bu ilişkiler girilecek sektör konusunda da belirleyici olmaktadır. Bu ilişkiler ayrıca gerek konut alanının gerekse işin grup dışı etkilere karşı korunmasında da fayda sağlamaktadır (Yılmaz, 2008, s.20).

12 Eylül Darbesi öncesinde başlayan ve sonrasında Özal Hükümeti tarafından sürdürülen ekonomik program doğrultusunda ekonomide liberalleşme sürmüştür. Bu dönem ekonomik program devletin ekonomideki rolünün azaltılması ve özel sektörün güçlendirilmesini hedeflemektedir. Nitekim reel ücretlerin büyük ölçüde düştüğü dikkat çekerken, iş gücü piyasalarında özelleştirme ve esnekleştirme uygulamaları öne çıkmaktadır. Alım gücünde meydana gelen bu azalma kentli hanelerde “eve ekmek getiren” kişi sayısının artırılması gerekliliğini doğurmuştur. Bu artış ise ikinci işte çalışmanın yanı sıra kadın ve çocuk emeğinin büyük ölçüde enformel olarak kullanılmasıyla gerçekleştirilmiştir (Peker, 1996, s.10). Bununla birlikte hane halkı reislerinin de bu enformel istihdam süreçlerinin dışında kaldıkları söylenememektedir. Bu yıllarda İstanbul örneğinde gerçekleştirdiği çalışmasında Güvenç (2000, ss.112-117), esnek örgütsüz işlerde istihdam edilenlerin genel istihdam içerisinde oranının %61,8 olduğunu, hane halkı reislerinde ise bu oranın %50'ye yaklaştığını göstermektedir. Bu koşullar altında 1990'lı yıllarda İstanbul'da yaşayan bu kesimler büyük ölçüde eğitim seviyelerinin düşük olması nedeniyle formel istihdam süreçlerinin dışında kalmaları ve önceki dönem göçmenlerinin sahip olduğu kırsalla ilişki imkânından yoksun olmaları nedeniyle yaşam stratejilerini değiştirmek durumunda kalmışlardır (Peker, 1996, s.18).

1990'ların sonu ve 2000'lerin başında karşı karşıya kalınan ekonomik krizler de bu durumu derinleştiren bir etki göstermişlerdir. Çünkü büyük ölçüde enformel sektörlerde istihdam imkânlarına

sahip olabilen kent yoksullarının kriz dönemlerinde en büyük hasara maruz kaldıkları görülmektedir. Özellikle 2001 krizi sonrasında enformel çalışanların yoğun şekilde konumlandıkları inşaat sektörü başta olmak üzere emek piyasasında meydana gelen dönüşüm bu hasarın en önemli tetikleyicilerinden biridir. Nitekim 2000'in son çeyreğiyle 2002'in ilk çeyreği arasında inşaat sektöründe çalışanların sayısının neredeyse yarı yarıya azaldıkları görülmektedir (World Bank, 2003, s.13). Bu bağlamda Güvenç ve Şenyapılı (2003)'nin İstanbul emek pazarında krizin toplumsal sonuçlarına ilişkin gerçekleştirdikleri çalışmalarında nüfusun yaklaşık üçte birinin işsiz kaldıkları ya da iş değiştirdikleri; bu grubun da %75'inin yine esnek/örgütsüz katmanda veya örgütlü/düzenli katmanın alt kademesinde yer aldıkları ifade edilmektedir. Yoksulların gerek konut gerekse istihdam noktasında erişme imkânına sahip oldukları enformel ağlar onlara yoksullukla mücadele hatta yoksulluktan kurtulma imkânı sağlayan bir rol oynamıştır. Ancak yapısal dönüşümlerin de etkisiyle kent yoksullarının “yoksulluk” durumundan çıkış imkânlarının yitirilmesi enformel alanın bu “dönüştürme kapasitesi”ne katkı sunan olanaklarını kaybetmeleri ile gerçekleşmiştir. Bu süreçte yoksulların formel yardım mekanizması dışında kalsalar bile desteklerinin alabileceklerinin düşünüldüğü aile ve cemaat bağları gibi geleneksel dayanışma araçlarından da yoksun bir hale gelmeleri yoksulluklarını kronik bir hale getirmektedir (Buğra&Keyder, 2003). Böylelikle yoksulluk “devredilemez”, “kualsız” bir yapı sergilemeye başlamıştır (Yılmaz, 2009, s.7; Işık&Pınarcıoğlu, 2003). Yeni yoksulluğu ortaya çıkaran koşullarla beraber okunabilecek bu süreçte yoksullar, yoksulluktan kurtulma umutlarını yitirmekte, sosyal yardıma bağımlı bir hale gelmektedirler. Böylelikle sınıfaltı bir kitle oluşum sürecinin başladığı ifade edilebilmektedir. Bu çerçevede çalışmada öncelikle 1980 sonrası dönem 2 alt başlık temelinde ele alınarak istihdam, sosyal yardım, konut alanları başta olmak üzere birçok alanda etkileri görülen refah rejiminin değişim sürecine değinilecek; devamında ise bu değişim sürecinin yoksullar üzerindeki etkileri Sultanbeyli örneğinde Aralık 2017-Aralık 2019 arasında gerçekleştirilen saha çalışması sonuçları değerlendirilerek ortaya konulacaktır.

2. 1980 Sonrası Refah Rejimi ve Kent Yoksulları

Yoksulluğun muhtemel ekonomik, sosyal ve siyasi sonuçları bu alanda belirli politika tercihlerini zorunlu kılmaktadır. Bu tercihlerin ortaya konmasında ise ülkede geçerli refah rejiminin ve tarihsel süreçte geçirdiği dönüşümün büyük rolü olduğu ifade edilmelidir. Ülkede geçerli rejim yoksullara yönelik algıyı dolayısıyla yoksullukla mücadele sürecini de değiştirmektedir. Çünkü devletler Gough (1979, s.4)'un ifade ettiği şekilde iki başlık altında sayılabilecek faaliyetleriyle refah süreçlerine müdahil olmaktadır: Birincisi sosyal yardım, sosyal hizmet, sağlık, eğitim, konut gibi alanlarda hizmet sunumunu; ikincisi ise bireylerin yaşamlarını niteliksel ya da niceliksel olarak etkileyecek özel faaliyetlerin düzenlenmesini içermektedir. Bu doğrultuda sözü edilen alanlarda devletler ya aşağıda görüleceği üzere gerçekleştirdikleri uygulamalarla ya da ilgili alana müdahale etmeyerek sürece etki etmektedirler.

Türkiye örneğinde Ak Parti birçok alanda olduğu gibi sosyal politika alanında da uygulamaları ve gerçekleştirdiği düzenlemelerle dönüşümle sonuçlanan bir sürecin başlamasını sağlamıştır. Bu dönemde politika tercihleriyle bu dönüşümü derinleştiren hükümetler kurulmuştur. Sosyal politikaların bu değişim sürecinde merkezi bir etkiye sahip oldukları söylenebilir; çünkü bu politikalar ekonomik, sosyal ve siyasi birçok alanda karşılıklı bir etkiyi beraberinde getirmektedir. Bu süreçte önemli bir dönüşüm görülmekle birlikte Türkiye'de mevcut refah rejimini ve dönüşümünü anlamak için tarihsel olarak bu rejimin özellikle 1980 sonrası gelişimine odaklanmak yararlı olacaktır. Bu amaca yönelik olarak bu bölümde Türkiye'de neoliberal ajandanın hâkim hale geldiği 1980-1999 arası dönem ile 2002'de başlayan AK Parti dönemi uygulamaları incelenecektir.

2.1 1980-1999: Neoliberal Ajandanın Hâkimiyeti

1970'li yılların sonunda ekonomik olarak baskın sınıf ve halk arasındaki popülist uzlaşma sona ermiştir. Böylelikle Dünya Bankası'nın Yapısal Uyum Programı'na razı gelmek zorunda kalan hükümet, ekonomiyi serbest piyasaya göre yeniden yapılandırmakta zorlanırken, öte yandan sınıf ittifakı sorunu da tekrar gündeme gelmiş ve sermaye içinde huzursuzluklar kendini göstermeye başlamıştır (Öngen, 2011, s.177). Dolayısıyla özellikle 1977-1980 yılları arasında ülkede demokratik bir krizle de karşı karşıya gelindiği ve gerek Anayasa gerekse ilgili yasalardaki değişikliklerle emeğin birçok alandaki kazanımlarının gerilemeye başladığı dikkat çekmektedir (Yeldan, 2006, s.38). Nitekim 24 Ocak Kararları olarak adlandırılan ekonomik programın bu gerilemenin daha da somutlaştırılması adımı olduğu ifade edilebilir. Ülkedeki baskın sınıfların öncelikleri bu tercihi öne çıkarmaktaydı. Ekonomik gelişme için işçi sınıfının disipline edilmesi önemli bir gerekliliktir. Mevcut ortamda 24 Ocak Kararlarının uygulamaya konması kolay gözüküyordu. Bu doğrultuda sosyal demokratik temelde bir popülizmin yayılması yerine bu popülist uygulamaların askeri bir çözümle ortadan kaldırılması tercih edildi (Boratav&Özuguurlu, 2006). Böylelikle ekonomik paketin uygulamaya geçirilmesi için gerekli olduğuna inanılan otoriter ve baskıcı yöntemler elde edilmiş ve Türkiye ekonomisinin yeni liberal politikalarla uyumlu hale getirilmesinin yolu açılmış oldu (Öngen, 2011, s.176). Bu dönem bir önceki dönemde yerleşen popülizme temel oluşturan ücretlerdeki ve tarımsal desteklerdeki artışın ortadan kaldırdığı bir uygulama sürecini başlatmıştır. Askeri darbe ile başlayan, emek piyasasına ve ekonomiye denge getirmeyi amaçlayan bu politikalar ANAP hükümetleri döneminde sürmüştür. Örnek vermek gerekirse, 1977-1987 dönemine bakıldığında özellikle enflasyonda ve onu aşan bir şekilde döviz kurunda meydana gelen artış ücretlerde %20-30'luk bir düşüşe neden olmuştur. Böylelikle dönemin ekonomi politikaları sonucunda burjuvazinin düşük ücretli bir ekonomi yaratma hedefine ulaşıldığı savunulmaktadır. Ayrıca kamu sosyal harcamaları düşerken, vergi yükü büyük ölçüde ücretli çalışanlara yüklenmiştir (Boratav&Özuguurlu, 2006; Boratav, 2005a, s.43).

1980 sonrasında tercih edilen ihracat odaklı bir ekonomik büyüme iç talebi baskılamış ve sosyo-ekonomik eşitsizlikleri artırmıştır. Bu minvalde gerek ücretlerde görülen büyük düşüş, gerekse kamunun ekonomiden çekilmesi ve hem kamu hem de özel sektörün üretimi fason ve taşeron işletmeler aracılığıyla gerçekleştirmeye başlaması enformel sektörlerin genişlemesi sonucunu doğurmuştur

(Toksöz, 2009, s.221). Formel istihdamın gerek istihdam sağlama gerekse gelir açısından yetersiz kaldığı koşullarda, hanelerin yeni gelir üretme stratejileri doğrultusunda toplumun kadınlar, yaşlılar, çocuklar, ek iş yapan ücretli çalışanlar gibi farklı kesimleri enformel sektörün genişlemesine katkıda bulunmaktadır (Keyder, 2004, s.86). Ekonomide gerçekleşen bu güvencesizleşme ve esnekleşmeye dayalı sanayileşme ve uluslararası piyasaya entegrasyon sürecinde enformel istihdamın artan şekilde öne çıkmasıyla sosyal güvenlik sisteminin koruması dışında kalanlar için aile koruyucu görevi yerine getirmekte ve sisteme eklenme aracı haline de gelebilmektedir. Ailenin bir üyesi formel olarak istihdam edilip sosyal güvenlik kapsamına girdiğinde kendisine bağımlı olan aile üyelerine de bu imkânı sağlayabilmektedir. Böylelikle formel ve enformel korumanın iç içe geçtiği bir şekilde herkesin yeterli düzeyde korunduğu bir sistem ortaya konmuştur (Yakut-Çakar, 2007, ss.105-107).

Hızla gerçekleşen liberalizasyon dalgasının önemli bir sonucu olarak ranta dayalı ekonominin baskın hale gelmesiyle gelişimi devlet aygıtı ile ilişki kurmaya bağlı bir ulusal burjuvazi ortaya çıkmaya başlamıştır. (Boratav&Özuğurlu, 2006). Öngen (2011, s.179), özellikle 1983-1987 yılları arasında serbest pazar ekonomisinin ve ideolojisinin müttefikleri böylelikle artarken, işçi sınıfının bile ücretlilik algısından koparıldığını, kentlerde yoğunlaşan kırsal yoksulların sistem içerisinde 'köşeyi dönme', 'işini uydurma' ve 'bugünü kurtarma' zihniyetine teslim olduklarını belirtmektedir. Turgut Özal'ın sarf ettiği "Benim memurum işini bilir." sözü özellikle bu yıllarda baskın hale gelmiş, bahsedilen köşeyi dönme zihniyetiyle bütünleşen kayırma ve klientalizm mekanizmaları ile enformel ekonominin bir kanıtı olarak görülmektedir. Bora (2005, ss.597-598), Özal'ın bu mekanizmalarla ilerleyen kayırma ekonomisini serbest piyasayı kurma ve ihracatı geliştirme hedeflerine ulaşmaya yönelik bir araç olarak kullandığını savunmaktadır. Bahsedildiği üzere ranta dayalı ekonomik yaşam içerisinde özel sektörün büyümesinin devletle kurduğu ilişkiye bağlı olması (bunun bir strateji olarak benimsenmesi) devletin ekonomik yaşam içerisindeki rolünün artmasıyla sonuçlanmaktaydı.

Yapısal değişim ve benimsenen yeni ekonomik anlayış çerçevesinde ücretlerin düşüşü gibi nedenlerle sermaye karşısında geri plana itildiği belirtilebilecek olan işçi sınıfı ve kentli yoksullara yönelik olarak ise Boratav'ın "yoz popülizm" olarak adlandırdığı uygulamalar dikkat çekmektedir. Bu uygulamalara örnek olarak imar izinleri ve imar afları örnek verilmektedir. Bu uygulamalar kentli yoksul sınıfları kentsel ranta ortak ederken, iktidara maliyet doğurmamaktadır. Böylelikle ANAP'ın 1984'te kazandığı belediyeler aracılığıyla gerçekleştirdiği uygulamalarla partinin kendine sınıf özelliklerinden ve sınıf bilincinden yoksun bir seçmen tabanı yaratmayı hedeflediği belirtilmektedir. Ayrıca kentsel ranta erişimdeki düzensizlik ve bu süreçte belediyelerle kurulan bağlantıların öne çıkması yukarıda ifade edilen köşeyi dönme anlayışının bu kesimler arasında da yaygınlaşmasını sağlamaktaydı (Boratav, 2005a, ss.119-120). 1984'te Toplu Konut ve Yatırım İdaresi'nin kurulması ile yoksullara konutlar inşa edileceği ve gecekondu sorununun önüne geçileceği düşünülmekteydi. Buğra (2000, s.20; 2010, s.202) ise kurumun yoksullara konut sağlamaktan ziyade orta sınıflara konut inşa eden müteahhitlere destek sağlama yoluna gittiğini vurgulamaktadır. Bu bağlamda, Toplu Konut İdaresi'nin kurulması gibi çabaların gecekonducular ile onların yerleştikleri "çevreye" kaymaya başlayan formel konut sektörünün spekülâtif amaçlarının çelişmeye başladığı noktada ortaya çıktıklarını

ve bu çelişen amaçların formel mekanizmalar yerine tanışıklıklar, rüşvet ve oy pazarlıkları aracılığıyla çözüldükleri ifade edilmektedir. Nitekim popülist politikalar çerçevesinde sağlanan imar af-ları ve izinleri gecekonduların ticarileşmesini sağlayan süreci hızlandıran bir rol oynamışlardır. Boratav (2005a,s.120), bunun bilinçli bir politika tercihi olduğunu savunmakta ve savını Özal'ın 1988'de sarf ettiği şu sözleri ile desteklemektedir: “Son beş yılda gecekonduların sorununa çözüm bulduk. İki bu-çuk milyondan fazla eve ruhsat verdik. Böylece kat çıkıp gelir artırabilecekler.” Kentsel rant üzerin-den kentli yoksullara sağlanan bu desteklerin yanı sıra bir diğer önemli noktayı da yardım faaliyet-leri oluşturmaktaydı. Sınıf tabanlı ekonomik talepleri dışlayan ANAP hükümeti kentli, gecekondulu, yoksul ve tüketici özellikleriyle kitleleri tatmin etme yolunu tercih etmiştir. 1986 yılında kurulan Sos-yal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (Fak-Fuk-Fon) ve bu fonun kullanılmasını sağlamak üzere 81 ilde kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının uygulamalarıyla bu kitlelerin sorunlarının çözümü işgücü piyasası dışına çıkarılmış, hak temelinde soyutlanan yardımlara daya-nan sistem hükümetin popülizm anlayışına hizmet etmiştir (Boratav, 2005b, s.153). Yılmaz (2018, s.120)'ın da benzer şekilde ifade ettiği üzere böyle kurgulanan sosyal yardım sistemi, “hak temelli sosyal politika anlayışından uzak olduğu, Türkiye'nin geleneksel refah sisteminin devamını temsil et-tiği ve muhtemelen patronaj ilişkilerinin kuruluşuna daha çok imkân tanıdığı için tercih edilen” bir araç haline gelmiştir. Bu ve benzeri popülist uygulamalara karşın dönemin neoliberal uygulamaları-nın doğurduğu huzursuzluk kendini göstermeye başlamıştır. Boratav (2005a,s.81), 1987'den itibaren ANAP'ın önemli bir halk tepkisiyle karşı karşıya kaldığını, bu durumun sermaye çevreleri arasında da partinin durumunu sorgulatan bir hal aldığını belirtmektedir. Ayrıca bu popülist uygulamaların da etkisiyle IMF ve Dünya Bankası yönlendirmesiyle gerçekleştirilmeye çalışılan yapısal reformlarda başarısız olduğu iddiası ortaya konmaktaydı (Zabcı, 2006, s.134). Nitekim bu gerekçeye bağlı ola-rak, 80'li yılların başında gösterilen ekonomik başarının son yıllarda sürdürülememesinin de ortaya çıkan huzursuzlukta etkisi büyüktü. 1989 yerel seçim sonuçları bu durumun göstergelerinden biri olarak görülebilir. Bu dönem uluslararası piyasalara eklenme politikasına yönelik uygulamaların genişleyerek sürdürüldüğü gözlemlenmektedir. 1989'da dış finansal serbestleşme adımı atılmış, bu adımla “yüksek kamu açıklarının sürdüğü ve iç tasarrufun sermaye birikimi ve ekonomik büyümeyi finanse edemediği” ortamda ekonomik büyümeyi sağlama hedefine yönelik olarak yabancı sermaye-nin önündeki engeller kaldırılmıştır (Toksöz, 2009, ss.41-42).

2.2 2002 Sonrası: Neoliberal Popülizm

2001'de yaşanan ekonomik kriz sonrası IMF'ye sunulan program mali disiplin, yapısal reform-lar ve önceden belirtilmiş döviz kuru hedefleri olmak üzere üç temel başlığa dayanmakta, devletin toplumsal sınıflara olan taahhütlerini gözden geçirmesini hedefleyen bir yeniden yapılanma sürecini içermektedir (Yeldan, 2006, s.161; Kepenek&Yentürk, 2009). Bu dönemde reformların etkisiyle sos-yal politika alanında da temel bir değişim gözlemlenmiştir. Sosyal amaçlara yönelik kamu politikası yalnızca yoksullukla mücadele temelinde en kırılgan grupların korunması ile kamunun eğitim ve sağlık harcamalarını içermektedir. Bu doğrultuda bağımlı sosyal grupları koruma ve güçlendirmeye

odaklanması gereken sosyal politikanın amacı yalnızca muhtaçları ve yoksulları korumayla sınırlı bir durumdaydı (Boratav&Özüğurlu, 2006). Şubat 2001 krizinin ortaya çıkardığı ekonomik sorunların yakın zamanda Arjantin'de gerçekleştiği gibi sosyal bir patlamaya neden olabileceği beklenmekle birlikte IMF Türkiye temsilcisi Arjantin ile Türkiye vakaları arasında farklılıklar bulunduğu, Türkiye'de uygulanan programın sosyal yönlerinin bu patlamayı engelleyeceği savunulmaktaydı (Çulha Zabcı, 2003, s.217). Bu durumun da etkisiyle kriz ertesinde sosyal alanda yapılan harcamalar dikkat çekmekteydi. Kadın ve Aileden Sorumlu Devlet Bakanı Hasan Gemici'nin demeçleri bu durumu desteklemektedir. Gemici, SRAP kapsamında eğitim, sağlık, gıda başta olmak üzere ihtiyaçları gidermek üzere aynı ve nakdi önemli miktarda yardımda bulunulduğunu belirtmiştir. Sözü edilen yardımlarda önceki yıla kıyasla meydana gelen artış (Yakacak yardımı 7 kat, gıda yardımı 5 kat, eğitim yardımı ise 10 kat artmıştır.) da dikkat çekmektedir (bianet, 2001). Dönemin İçişleri Bakanı Rüştü Kazım Yücelen de bu bağlamda valiliklere bir genelge yollayarak "kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanmasında en önemli kamusal dinamiklerden birinin sosyal nitelikli hizmetlerin etkili bir biçimde yürütülmesiyle" sağlanacağını belirtmekteydi (Çulha Zabcı, 2003, s.217). Gazetelerde Arjantin Genelgesi olarak kendine yer bulan bu genelgeyle ihtiyaç sahibi kişilerin saptanması ve SYDV, belediyeler, il özel idareleri ile sivil toplum kuruluşlarının iş birliği halinde, sosyal hizmet ve yardım alanına ayırdıkları kaynakları artırarak acil şekilde bu ihtiyaçları gidermeleri beklenmektedir (Sarıkaya, 2002).

Ülkede etkisini güçlü şekilde gösteren bu ekonomik kriz koşullarında kurulan Ak Parti, birçok alanda vaatleriyle dikkat çekmiştir. Bu alanlardan biri de şüphesiz sosyal politikalarıdır. İşsizliğin ve yoksulluğun arttığı bu dönemde parti programında yoksullar, yaşlılar, engelliler gibi kesimler ile işsizlere sahip çıkılacağı ifade edilmekte ve sosyal devlet anlayışına vurgu yapılmaktadır. Öte yandan kamu sosyal harcamalarında ekonomiyi olumsuz etkileyecek popülist uygulamalara gidilmeyeceği taahhüdünde bulunmaktadır (Ak Parti Parti Programı, 2002). Nitekim seçim sonrası iktidara gelen Abdullah Gül başbakanlığındaki hükümetin programında da bu doğrultuda Türkiye'nin OECD ülkeleri arasında gelir dağılımı en bozuk ülkelerden biri olduğu, gelir dağılımının iyileştirilmesi ve yoksullukla mücadele etmek üzere, "çalışanların vergi yükünün hafifletileceği, kapsamlı bir yoksullukla mücadele programı izleneceği, açlık sınırı altındaki nüfusa yönelik bir veri tabanı kurularak bu kesimlerin desteklenecekleri, yoksulluk sınırı altındaki ailelerin çocuklarına eğitim ve sağlık yardımları yapılacağı" belirtilmektedir (58. Hükümet Programı, 2002). Bu dönemde hükümet üyelerinin ekonomik krizin sosyal patlamayla sonuçlanmamasının nedeni olarak aile bağlarının sağlamlığını ve İslami dayanışma kültürünün gücünü gösteren demeçlerine sıklıkla rastlanmaktaydı. Bu ortamda hükümetin kendinden önceki hükümetlerin tercih ettikleri IMF'ye verilen kamu harcamalarının kısılması sözünü yerine getirme kararlılığı ve Dünya Bankası ile ilişkilerin geliştirilerek sürdürülmesi tercihi de muhafazakâr liberal anlayışın bir göstergesi olarak ele alınmaktadır (Zabcı, 2006, s.135; Buğra, 2010, s.233). Bu bağlamda emeğe dönük uygulamalar da özel önem kazanmaktaydı. Bakırcı ve Demirel (2009, s.173), AK Parti'nin kırdaki hâkim olan düşük emek verimliliğinden kurtularak, ülkedeki sanayi üretiminin küresel rekabet gücünü artırmak için düşük emek maliyetine odaklandığını vurgulamaktadırlar. Yine Dünya Bankası programları çerçevesinde uygulamaya koyulan Sosyal

Riski Azaltma Projesi de bu dönem politikaları açısından önemli bir etken olarak dikkat çekmektedir. Nitekim bu proje ile ortaya koyulan sosyal yardım uygulamalarının Ak Parti'nin sosyal politika anlayışının merkezinde yer aldığı ifade edilebilir. Bu dönem uygulamalarıyla AK Parti bir yandan krizin devlet ve haneler üzerindeki etkilerini yönetilebilir bir düzeyde tutmaya çabalarırken, öte yandan bu uygulamalar neoliberal anlayışı yerleştirmeye hizmet eden rol oynamışlardır (Yılmaz, 2018, s.127). Dorlach, bu uygulamalarıyla AK Parti'nin neoliberal anlayış temelinde hareket ettiğini kabul ederken bu yaklaşımı sosyal neoliberalizm olarak adlandırmaktadır. Ona göre Ak Parti hükümeti emek piyasası, emeklilik sistemi, tarım destekleri ve konut piyasasında gerçekleştirdiği deregülasyon düzenlemeleriyle koruyucu refah modelinden uzaklaşmaktadır. Bununla birlikte hükümetin sağlık, eğitim, aktif iş gücü piyasası hizmetleri ve toplu taşıma gibi alanlarda sosyal harcamaları artırarak üretici refah modeline yakınlaştığını vurgulamaktadır (Dorlach, 2015; akt. Yentürk, 2018). Bu doğrultuda sosyal yardım harcamalarındaki önemli artış dikkat çekmektedir. 2002'de 1,37 milyar TL olan sosyal yardımlar, 2016'da 32 milyar TL'ye erişmiştir. Bu rakamlar doğrultusunda 2002'de sosyal harcamaların GSYH içindeki oranı %0,5 iken; 2016'da %1,45'i bulmuştur. 2016 yılı içerisinde 3 milyon 154 bin 69 hane sosyal yardımlardan faydalanmıştır. Bu verilerden 2016'da Türkiye'de 22 milyon 206 bin 776 hanenin %14'ünün sosyal yardımlardan faydalandığı anlaşılmaktadır (Karagöl&Dama, 2015; ASPB, 2016; TÜİK, 2016). Uygulamalar bu amaçlar doğrultusunda devam ederken, büyük ölçüde yoksulların desteğiyle iktidara gelen Ak Parti'nin yoksullukla mücadeleye yönelik söylemlerinin duraksadığı da bu dönem eleştirilen yönlerinden biri olarak gösterilmektedir.

Yukarıda sözü edilen muhafazakâr anlayışın bir göstergesi olarak; AK Parti döneminde ilgili düzenlemelerden, parti politikasına yön veren belgelerden ve yöneticilerin demeçlerinden de anlaşılabilir. Üzere, aile refah rejimi içerisinde özel önem atfedilen ve birçok sorunun çözümü için gerekli görülen bir unsur olmuştur. Yaşlı ve çocuk bakımına yönelik düzenlemeler ve yardımlar bu durumu desteklemektedir (Buğra&Candaş, 2011). Partinin iktidara geldiği ilk dönemde Erdoğan'ın danışmanı olan Akdoğan'ın katıldığı bir sempozyumda dile getirdiği ifadeler de bu noktada dikkat çekicidir. Ona göre "bir sosyal demokrat sosyal dayanışma idealini devlet üzerinden gerçekleştirmeye çalışırken, bir muhafazakâr aynı misyonu gönüllü demokratik kurumlar, sivil örgütler ve aile üzerinden gerçekleştirmeye çalışırdı." (Bakırezer&Demirer, 2009) Bu bağlamda Ak Parti, uygulamalarını anlattığı bir kitapçıkta aile kavramına verdiği önemi ve ailenin fonksiyonunu şöyle vurgulamaktadır:

" Aile toplumun temelidir. Sosyal istikrar ve güvenin korunması aile yapısının sağlamlığına bağlıdır. Aidiyet ve sorumluluk bilinci başta olmak üzere, merhamet, fedakârlık, hoşgörü ve paylaşma gibi değerlerin gençlere aktarılmasında, ortak değerlerimizin geleceğe taşınmasında ailelerimiz ikamesi olmayan fonksiyonları icra etmektedirler. Sorunlar karşısında bireylerin destek aldığı ve kendisine sığındığı ilk yapı yine aile ve ailenin merkezde olduğu çevredir." (Ak Parti, 2018, s.292).

Bu dönemde sosyal refah uygulamaları açısından öne çıkan kavramlardan biri de "sosyal belediyeçilik" olmuştur. Refah Partisi belediyelerinin hayırseverliğe dayalı uygulamaları ile ortaya çıkan bu anlayış Ak Parti döneminde tüm ülkeye yayılacak şekilde kurumsal bir hale gelmiştir. Bu anlayış temelinde Ak Parti'nin "kendi klientalist ilişki ağlarını oluşturmada, meşruiyetini sağlamada

ve neoliberal politikaları eksiksiz yerine getirmede” belediyeleri kullandığı savunulmaktadır (Urhan&Urhan, 2017). Bir başka ifadeyle Ak Parti neoliberal politikaları uygularken belediyeler aracılığıyla kurduğu sosyal yardım mekanizması ile bu politikaların olumsuz etkilerinin görmezden gelinmesini sağlamaya, bu politikalar doğrultusunda gerçekleştirdiği uygulamalarını meşrulaştırmaya çalışmaktadır. Yıldırım, sosyal yardımların Ak Parti iktidarı açısından, neoliberal sınırlar içerisinde, sermayeye ve bütçeye ek yük getirilmeden sağlandığı mevcut sistem dahilinde en yoksul kesimlerden sağlanan siyasal desteği artırıcı bir rol oynadığını, böylelikle hâkim neoliberal birikim projesinin ve onun hegemonya projesinin sürdürülebilir bir hale gelmesine katkı sağladığını vurgulamaktadır (Yıldırım, 2013, s.99). Bu anlayış temelinde vergi yükü ücretli kesimlere yüklenirken, sistemin meşruiyetinin sağlanması nüfusun en zor durumdaki bağımlı kesimleri üzerinden gerçekleştirilmektedir. Nitekim AK Parti'nin yerelde kurduğu ve mahallelerde yoksullarla arasında geliştirdiği güvene dayalı ve onların sorunlarını çözmeye odaklanan siyaseti seçmenlerin partiyle aralarındaki bağı güçlendirmiştir.

Ak Parti döneminin neoliberal anlayışı çerçevesinde refah uygulamaları açısından önemli aktörlerden biri olarak STK'ları da sayabiliriz. Partinin sosyal politika anlayışını açıklarken de yer verdiği üzere, merkezi devlet, yerel yönetim, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör ile iş birliği sağlanarak bu alanda verimliliğin artırılacağı düşünülmektedir. Bu bağlamda 2004 yılında 5263 sayılı kanunla SYDV'lerin yapısında değişiklik yapılarak, sosyal yardım alanında devlet STK iş birliğini güçlendirecek bir şekilde vakıf yönetimlerine STK yöneticilerinin de katılmalarının sağlanması önemli bir gelişmedir (Urhan&Urhan, 2017). Ayrıca büyük ölçüde İslami hassasiyetler temelinde örgütlenen Deniz Feneri, İHH, Kimse Yok mu, Cansuyu gibi STK'ların iktidar tarafından desteklendikleri ve öne çıktıkları görülmektedir. Bu dönemde bu dernekler refah rejiminin önemli bir unsuru haline gelmişlerdir (Kutlu, 2015, s.174; Yılmaz, 2018, s.116). Böylelikle sosyal yardımların dini-siyasi bir nitelik temelinde “biz” oluşturmada etkili bir araç haline geldiği, aktif rol alan STK'ların da büyük ölçüde dini ve iktidarın öne çıkardığı kültürel saikler doğrultusunda hareket eden dernek ve vakıflardan oluştuğu savunulmaktadır. Yılmaz bu STK'lar, belediyeler ve enformel oluşumlar tarafından hem reket içerisinde hem de birbirlerini bütünleyen bir şekilde yapılan yardımlar aracılığıyla bu kurucu yön güçlenirken bir yandan da borçlandırma stratejilerinin yürürlüğe konduğunu ifade etmektedir (Yılmaz, 2018, ss.108-109).

3. Yoksullukla Mücadele Stratejilerinin Dönüşümü: Sultanbeyli Örneği

Türkiye’de refah rejimi içerisinde dikkat çekmeye başlayan neoliberal dönüşüm kentlerde dolayısıyla kent yoksullarının yoksullukla mücadele stratejilerinde önemli değişimlerini beraberinde getirmiştir. Kente göçen yoksulların yoksulluktan kurtulma stratejilerinde konut ve istihdam alanlarında elde edebildikleri fırsatlar dikkat çekerken, yoksulluktan kurtulma umudunun sona erdiği noktada ise özellikle sosyal yardımlara dayanan bir strateji öne çıkmaktadır. Önceki bölümlerde değinildiği üzere, bu stratejiler enformel ve formel fırsat yaratma çabalarının sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Sultanbeyli 1950'li yıllardan başlayarak ve özellikle 1980 sonrasında artan şekilde yoksullara sağladığı fırsatlarla dikkat çeken yerleşim yerlerinden biridir. Dolayısıyla Sultanbeyli İstanbul'da yoksulluğun en yoğun olduğu ilçelerden biridir. Nitekim ilçe İstanbul ilçeleri arasında ortalama hane halkı geliri bakımında alt sıralarda yer bulmaktadır.

Tablo 1: İstanbul'da Ortalama Hane Halkı Geliri En Düşük Olan İlçeler					
2006		2012*		2017	
İlçe	Gelir (TL)	İlçe	Gelir (TL)	İlçe	Gelir (TL)
Çatalca	808	Sultangazi	1188	Sultangazi	2187
Eminönü	796	Sultanbeyli	1163	Sultanbeyli	2172
Sultanbeyli	741	Arnavutköy	1100	Çatalca	2128
Şile	680	Şile	1024	Arnavutköy	2030

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Ana Planı Hane Halkı Araştırması, 2012, s.111; İşte İstanbul'un En Zengin İlçeleri (2017, 6 Aralık). Posta. <https://www.posta.com.tr/iste-istanbul-un-en-zengin-ilceleri-istanbul-da-ilcelere-gore-gelir-dagilimi-haber-fotograf-1359815-1>

*2008'de İstanbul'da 8 yeni ilçe kurulmuştur.

Üç farklı dönemde değerlendirilen ortalama hane halkı geliri üç dönemde de Sultanbeyli'de yaşayanların İstanbul'da geliri en düşük nüfus kesimi arasında buldukları savını desteklemektedir. Saha çalışmaları ve gerçekleştirilen görüşmeler ilçede yaşayanların da bu durumun farkında olduklarını ve sıklıkla vurguladıklarını göstermektedir.

Yoksulluğun önemli gündem maddelerinden biri olarak dikkat çektiği ilçede yoksulların yoksullukla mücadele stratejilerinin dönüşümünün ortaya konulması amacıyla nitel yöntemle dayalı bir saha çalışması gerçekleştirilmiştir. Çalışma kapsamında 11 mahalle muhtarı, 23 sosyal yardım alan/başvuran, 11 erken dönem göçmeni, Sultanbeyli Belediyesi, SYDV ve Sosyal Hizmet Merkezi personeli ve alanda faaliyet gösteren 2 STK görevlisi ile derinlemesine görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bu bölümde, çalışmadan edinilen bulgular doğrultusunda sosyal yardım, istihdam ve konut başlıkları altında Sultanbeyli'nin yoksulları çeken yönlerine ve yoksulların ilçedeki yaşam pratiklerinin dönüşümüne yer verilecektir.

3.1 İstihdam Süreçlerinin Dönüşümü

Ekonomik krizlerin ve işsizliğin her dönem gündemde olduğu Türkiye'de yoksullar için hayatını idame ettirecek bir iş bulmak daha da zorlaşan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle Sultanbeyli'nin yoğun nüfus hareketlerine maruz kaldığı 1980'li yılların Türkiye ekonomisinde birikim rejiminin değiştiği ve neoliberal ekonominin yerleştirilmeye çalışıldığı bir döneme denk gelmesi de bu durumda etkili olmuştur. Türkiye'de 1950'li yıllarda bir anda gelişen ve sanayileşme hızının ötesinde bir artışla kendini gösteren kentleşme süreçleri büyük şehirlerin birçoğunda olduğu gibi köylerin itici etkenleri nedeniyle bu alanlara göçenlere ihtiyaç duydukları istihdam olanaklarını sağlayamamıştır. Bu kesimler için kayıt dışı ve marjinal işler öncelikli seçenek olarak karşılına çıkmıştır. Özellikle eğitim seviyesi düşük yoksul kesimler arasında bu istihdam biçimleri aile içerisinde

aktarılan bir hale gelmiştir. Bu başlık altında Sultanbeyli'nin köy olarak ilk göçleri aldığı dönemden başlayarak bölgede ekonomik faaliyetlerinin ve istihdam süreçlerinin dönüşümüne yer verilecektir.

İlk dönemlerde Sultanbeyli'ye gelenler için istihdam süreçlerine dahil olmanın yolu "İstanbul"a gidip gelmekti. Bu dönemde köyde mümkün olan tek ekonomik faaliyet tarım ve hayvancılıktır. Nitekim o dönem köyde yaşayanlar, kadınlar başta olmak üzere süt, yumurta gibi ürünleri İstanbul'un çeşitli bölgelerine satarak geçimlerini sağladıklarını belirtmektedirler. Burada kadınlara özellikle vurgu yapılmaktadır, çünkü erkeklerin önemli bir kesimi İstanbul'un çeşitli bölgelerinde kamu kurumlarında, inşaatlarda, fabrikalarda iş bulmakta ve çalışmaktadırlar. Dolayısıyla köyde elde edilen geniş alanlardan faydalanarak tarım ve hayvancılık faaliyetlerini sürdürerek bu alanlardan gelir sağlamak büyük ölçüde kadınlara kalmıştır (Çalıkçı, 2013, ss.71-92). 1980'lerin ortalarına gelindiğinde ise Sultanbeyli'ye olan ilginin artmasıyla tarım yapılan bu alanlar da dahil olmak üzere eski sakinler arazilerini parselleyerek satma yoluna gitmişlerdir. Bir furya haline gelen bu satış sürecinden önemli bir gelir elde edilmeye başlanmıştır. Mülkiyetin ihtilafı durumundan dolayı nedeniyle istedikleri fiyatlara satamadıklarını belirtenler de bulunduğu belirtilmelidir. Büyük bir çoğunluğu 1950-1970 arasında bölgeye yerleşmiş olan bu kişilerin Sultanbeyli'nin şu anda merkez olarak tabir edilen kısmında oldukça büyük arazilere sahip oldukları anlaşılmaktadır. Örneğin devlet tarafından kendilerine 45 dönüm arazi verildiğini vurgulayan bir Sultanbeyli sakini, şu anda 4-5 dönüm bir arazisi kaldığını belirtmektedir (Çalıkçı, 2013, s.101).

Sultanbeyli ile ilgili 2000'li yıllarda başlayan çalışmalarda ilçede artan yoksul nüfus için enformelliğin yaşamlarının önemli bir unsuru olduğu dikkat çekmektedir. 90'lı yıllar sonrasında hızlı bir şekilde artan bu nüfus için gerek yaşamlarını sürdürebilmeleri gerekse yoksulluktan kurtulabilmeleri açısından bu enformellik dikkat çekici bir rol oynamaktadır. İlçenin hızlı bir şekilde gelişmesi ve mülkiyetin belirsizliği istihdam açısından çoğunlukla çok katlı aile apartmanlarına dayanan ve oldukça fazla sayıda niteliksiz işgücü ihtiyacı bulunan inşaat sektörünün rolünü daha artırmaktadır (Pınarcıoğlu&Işık, 2008). Çünkü ilçede yoğun şekilde sürdürülen kaçak inşaat faaliyetleri önemli bir işgücü ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Eğitim seviyesi düşük, vasıfsız işgücü için bu önemli bir fırsat olarak görülmektedir. İnşaat faaliyetleri yoksulları işsiz kalmaktan kurtaran bir rol oynamakla birlikte ilçedeki bu faaliyetler önemli derecede güvencesiz ve enformel bir şekilde sürdürülmüştür. Kurum görüşmelerinde bu enformel çalışmanın bazen yoksulların bilinçli tercihi olduğu da ifade edilmiştir. Bireylerin yardım süreçlerinden dışlanmamak amacıyla herhangi bir sosyal güvenceye sahip olmaksızın kayıt dışı çalışmaya yöneldikleri düşünülmektedir. Hatta kayıt dışı çalışma ve sosyal yardımla sürdürülen yaşamın aile içinde aktarıldığı savunulmaktadır:

"Hane reislerinin birçoğu inşaat sektöründen ve SGK'ları yok. Yaşlılıkta da belli bir koruma dışında kalıyorlar. Yardım alabilmek için sigortasız işlerde çalışıldığı görülüyor. Hem çalışıp hem yardım almak amacıyla sistem dışında kalınıyor. Bu durum babadan oğula geçiyor. Göç dalgaları aile temelli olduğundan meslek de böyle transfer ediliyor." (SYDV görevlisi)

Sultanbeyli'nin yeni kurulan bir yerleşim yeri olması bu bölgeye ilk yerleşenler için ekonomik fırsatların olmasını sağlayan bir unsur olarak ifade edilmelidir. Hızlı bir nüfus artışıyla karşılaşılan bölgede birçok hizmetin sağlanması ihtiyacı buraya daha önce gelmiş olanlar için ekonomik gelişim imkânları sağlarken, yeni gelecekler için de çekici bir etki yaptığı görülmektedir. Özellikle 90'lı yıllarda göç edenlerin bu konuda bir adım önde oldukları söylenebilir. Çünkü sonraki dönemde gelenler kurumsallaşmanın sağlanmaya başlaması nedeniyle ilgili alanlara girmekte zorlanmaya başlamışlardır. Zaman geçtikçe imkânlarda bir daralma yaşanmıştır. Sultanbeyli'ye bu imkânları yakınlarından duyararak gelen ve ilçede gerek ekonomik gerekse siyasi olarak güç kazanan bir görüşmeci bu durumu şöyle ifade etmiştir:

"91 yılında çıktım geldim İstanbul'a sarı damalı ticari taksi almaya. 8. Ay fındık sezonumuzdu. İstanbul'daki arkadaşlar fındığa harmana geldiler. Taksi dediler 130 bin lira. O söz üzerine 10. Ayda geldim. Arkadaşları buldum dedi ki sizin işiniz öldü dedi. Taksi plakaları 170 bin lira oldu dedi. Kadıköy'de de minibüs 300 bin lira. Bizim köylü başka bir abimizin Pendik hattında minibüsü vardı. Buradan da bir hat almış. Sultanbeyli'de de bir hat kuruluyormuş ucuz hat diye geçiyordu. Ben dedim Sultanbeyli'ye gideceğim. Benim kendi köylülerimin bir kısmı yerleşmiş buralı olmuş. Burada bizim komşu köylü birisi varmış. Onu bulun size yardımcı olur dediler. Bulduk ilgiledi. Biz burası ucuz diye buraya geldik. 140 milyona kooperatif usulü gayri ticari korsan hattan araç aldık. Eski arabalar toplanmıştı birini de ben aldım. Araba 40 milyon ediyor 100 milyon hava parası veriyorsun. Hiçbir resmi tarafı olmayan şeye bu parayı veriyorsun. Bu araba ayda 5 milyon öder dediler. Kazanmaya başladık ayda 10-12 milyon lira para geliyor. 5 milyon lirayı ödüyor 6-7 milyon bize kalıyor."(E3)

Birçok görüşmeci bu süreçte geldikleri dönemin şartlarından bağımsız olarak günümüzle dönem şartlarını kıyaslamadan çalışarak yoksulluktan kurtulduklarını hatta kendi işlerini kurduklarını anlatmakta, hatta bir görüşmeci günümüz yoksullarını tembellikle suçlamaktadır:

"8 saat çalışmadık 8 saatin üzerine 4 saat mesai yaptık. Çalışarak ve kazanarak eşimizi getirdik buraya. İş kurduk inşaat yaptık şantiyeci olduk. İnsan yetiştirdik insanları yönettik. Kısa zaman içinde gece gündüzümüzü verdik çalıştık bir şeyler kazanmaya çalıştık." (E5)

"78'den beri İstanbul'dayım. İlk önce Kadıköy'e geldim. Yatacak yerim yoktu. Hasanpaşa Mezarlığı içinde kalıyordum. Babadan kalan bir şey yok, ne yaptysak kendi imkânlarımızla yaptık. O dönemde İstanbul'da akrabam da yoktu. Çalıştık, işçilik yaptık, sonra kendimize yer açtık."(E11)

Yoksulları Sultanbeyli'ye çeken enformellik ve bu enformellikten kaynaklanan ucuzluk ile kolay para kazanma umudu erken dönem bölgeye yerleşenler için bu umudun karşılığını veren bir görünüm sergilemektedir. Sultanbeyli'nin gelişim sürecinde öne çıkan bu fırsatlar 2000'li yıllarla birlikte ise daralmaya başlamıştır. Özellikle inşaat işlerindeki daralma ve yukarıda bahsedilen sektörel fırsatların azalması istihdam açısından önemli bir sorun ortaya koymuştur. Bireylerin istihdama erişiminin, giriş çıkışının kolay olduğu bu istihdam imkânları daraldıkça formel istihdama yönlendirmeye yönelik çalışmaların (İSMEK, Sultanbeyli Belediyesi Kariyer Merkezi) da arttığı görülmektedir.

3.2 Arazi Mülkiyetinde Enformellik ve Yoksulların Konuta Erişimi

Türkiye’de konut politikasından bahsedilirken sıklıkla bir “politikasızlık politikası” ifadesi kullanılmaktadır. Bu ifadeden özellikle 1950 sonrasında kırdan kente hızlı göç hareketlerinin yaşandığı dönemlerde bu hızlı kentleşmeye yanıt veren bir konut politikası oluşturulmadığı anlaşılmaktadır. Sessiz bir uzlaşma sağlanmış gibi kente göçen yoksullar geleneksel dayanışma ağlarının da etkisiyle elde edebildikleri topraklarda kendi evlerini inşa etmişlerdir. Bazı dönemler yıkım faaliyetleri dikkat çekmekle birlikte, önceki bölümde de örneklendirildiği üzere devlet çoğunlukla bu kaçak konutlara yönelik bir eylemde bulunmamış, bu bölgelere hizmet götürerek bir anlamda buralarda yerleşimi daha da hızlandırmıştır. Hatta 1980 sonrasında çıkarılan af yasaları ile yasallaştırma faaliyetleriyle karşı karşıya kalınmıştır. Sonuç olarak ilk dönemlerde geçici olduğu düşünülen bu konutlar kalıcı bir hale gelmiştir. Sultanbeyli örneğinde görüldüğü üzere yavaş yavaş yapılan tek tük konutlarla yerleşim yeri olmaya başlayan küçücük köy, yoğun göç faaliyetleri sonucunda 330 binden fazla nüfus barındıran bir ilçe haline gelmiştir. Bu başlık altında bu gelişim ile yoksulların konut edinme süreçlerine yer verilecektir.

1980’li yılların Türkiye’sinde meydana gelen kentleşme dinamikleri Sultanbeyli’nin ortaya çıkışını da açıklayabilmektedir. Işık ve Pınarcıoğlu(2009, s.128), bu dönemde dikkat çekmeye başlayan farklılaşma ya da çeşitlenme dinamikleri ile bunun sonucunda ortaya çıkan ayrışma eğilimlerine değinmektedirler. Farklı sınıfların ve grupların paylaşım kavgasına sahne olan kentlerde üst sınıflardan yoksullara kentlerde kolay kazancın peşine düşmüş legal ve illegal birçok aktör ortaya çıktığını belirtmektedirler. Köy kurulmadan önce ve hemen sonrasında göçenler bu noktada önemli bir avantaja sahip olmuşlardır. Sultanbeyli’ye olan ilginin artmasıyla tarım yapılan bu alanlar da dahil olmak üzere eski sakinler arazilerini parselleyerek satmaya başlamışlardır. Bir furya haline gelen bu satış sürecinden önemli bir gelir elde edildiği anlaşılmaktadır. Mülkiyetin ihtilafli durumu nedeniyle fiyatların düşüklüğü yeni göçenleri bölgeye çekmekle birlikte burada yaşayanların eleştirdikleri bir konudur. Bu yıllardan itibaren arazi ve topraklar üzerindeki merkezi denetimin azalmasıyla ticari faaliyet haline gelen ve hızlanan arazi işgali ile konut inşaatları Sultanbeyli’de de gerçek anlamda bir “kaçak kent” ortaya çıkması sonucunu doğurmuştur. Bu enformel sürecin sürdürülmesi ve arazi/konutların korunması grup davranışını zorunlu hale getirmiştir. Bir yandan mafya faaliyetleri artarken, öte yandan hemşehriliğe ve kan bağına dayalı ilişkiler dikkat çekmeye başlamıştır. Tuğal ilçede elde ettikleri mülkiyeti korumaya çalışanların bu akrabalık ilişkilerini siyasi baskı uygulamak için kullandıklarına vurgu yapmaktadır. Hatta Refah Partisi’nin 1980’li ve 1990’lı yıllarda bölgedeki işgal, inşaat, koruma noktasında gecekonduculuğu elinde tutarak iktidarını güçlendirdiğini savunmaktadır (Tuğal, 2011, s.131). Bu grup davranışı koruma faaliyetlerinde de kendini güçlü şekilde hissettiriyordu. İlçede sıklıkla evlerini yaparken sorun haline gelen bir komşu engelene yönelik olarak hemşehrilerini topladığını ve güç gösterisi sergilediğini söyleyen arsa ve konut sahipleriyle karşılaşmaktadır. Emlakçılık bu dönemde ilçede hisseli arazileri ve hazine arazilerini satma faaliyeti olarak sürmekte iken, önemli gelir getiren geniş araziler sektörü uzun süre sürdürülebilir kalmıştır.

Sultanbeyli'nin "kaçak kent" olarak anılması, bu kaçaklığın siyasi vaatlere yansımaları sonucunu da doğurmuştur. İlk seçim dönemlerinden başlayarak Sultanbeyli sakinlerinin oturdukları evlere veya çevirdikleri arazilere sahip olma isteği tapu ve imar konularını seçimlerde ilçenin en önemli konularından biri haline getirmiştir. Tuğal, Koçak'ın "tüm yoksulların dostu olduğunu, herkesin kendi evinin ve toprağının olacağını ve bu vaat yerine getirilene kadar yasalara uyulmayacağını" söylediğini hatta daha ileri giderek "Yeryüzündeki her metrekaşe toprağa imar izni vereceğim" ifadesini kullandığına dair rivayetler bulunduğunu belirtmektedir (Tuğal, 2011, s.125). Devam eden süreçte son döneme kadar değişen bir şey olmadığı ifade edilmelidir. Sultanbeyli'de her seçim döneminde başkan adaylarının tapu dağıtılacak söylemine dayandıklarına şahit olunmaktadır. Bu süreç sonunda Sultanbeyli mülkiyet açısından enformelliğe dayalı bir yerleşim yeri haline gelmiştir. Bu enformellik ise yerleşenlerin arazi edinme ve konut yapım süreçlerine de büyük ölçüde yansımaktadır. Görüşmelerde büyük ölçüde bu özelliğe dayalı olarak Sultanbeyli'de arsa almanın ucuzluğu ve bir konut sahibi olma motivasyonu öne çıkmaktadır.

"Tapu olayı yok zaten. Tapu olmadı mı memleketten gelen insanların tamamı tapu yok diye burada cüzi fiyatlarla arsalar almışlar. Tapu nedir bilmiyor ki. Başımı sokacak bir yerim olsun da. Mesele odur." (M8)

"Sultanbeyli'de 2 bin liralık arsa Ümraniye'de tapulu 7 bin liraydı. 7 bin liralık yeri alamadık 2 bin liralık yeri aldık. Niye tapu yok. Kimse tapu sormuyor. Yapmaya kimse engel değil. Şimdi millet şöyle böyle diyor. Hayır kardeşim biz bilerek geldik buraya. Tapusu yok dediler. Biz her şeyi bilerek geldik buraya. Ekonomik diye rahat ev yapalım diye. Vatandaş malını mülkünü sattı arsa aldı ev yaptı içine girdi." (E5)

İlk dönem göçmenlerinin bölgeye yerleşmelerinden itibaren her dönem mülkiyet belirsizliği bir fırsat olarak Sultanbeyli'nin tercih edilmesinde önemli bir unsur olmuştur. Gerek bölgeye ilk yerleşenler gibi hisse alıp yerleşenler gerekse bu kişilerden veya hazine arazilerini parselleyip satanlardan yer satın alarak yerleşenler olsun bölgeye gelmelerinde bu durumun etkili olduğunu vurgulamaktadırlar. Nitekim toprak satışı Sultanbeyli'de özellikle 1980'lerin sonlarından itibaren bir furya haline gelmiş hem bölge sakinleri hem de çeşitli yasadışı gruplar için önemli bir ticari faaliyet olmuştur. Bu arazi edinme imkanlarının azalması ile yoksulların barınma ihtiyaçlarının giderilmesinde öncelikli tercih olarak kiracılık zorunlu hale gelmiştir. 2014 tarihli veriler hem ilçenin tercih edilmesinde ucuz arsa elde edilebilmesinin etkisinin hem de mülk sahibi olabilme durumunun her dönem daha da düştüğünü ortaya koymaktadır.

	1 Yıldan Az	1-3 Yıl	4-6 Yıl	7-9 Yıl	10-12 Yıl	13-15 Yıl	16-19 Yıl	20 Yıl Üzeri
Ucuz Ev, Arsa Satın Alabildiği İçin Göç Edenler	5,8	9,2	13,5	16,1	18,2	23,9	26,9	27,7
Mülk/Ev Sahibi Olanlar	21	29	42	49	59	71	80	87

Kaynak: Sultanbeyli Belediyesi Sosyal Doku Araştırması, 2014.

Barınma giderlerinin hane halkı harcamaları içerisindeki payı düşünüldüğünde düşük gelirli insanlar için barınma ihtiyacının mümkün olan en az harcamayla giderilmesi geçim stratejilerinin temel unsurlarından biri haline gelmektedir. TÜİK 2018 Hane Halkı Tüketim Araştırması'na göre Türkiye'de hane halklarının tüketimleri içerisinde konut %23,7 ile en çok harcama yapılan kalemdir. En düşük gelire sahip %20'lik grupta ise bu oran %31,4'e çıkmaktadır. Dolayısıyla kiraların daha düşük olması düşük gelirlilerin Sultanbeyli tercihi açısından öne çıkan etkenlerden biri haline gelmiştir. Çünkü Sultanbeyli İstanbul'da konut kiralarının en düşük olduğu ilçeler arasındadır. Endeksa verilerine göre, İstanbul'da metrekare başına kira 9-29 TL arasında değişirken ve ortalama kira 15TL iken, Sultanbeyli'de ortalama m2 fiyatı minimum değer olan 9TL'dir (Endeksa, 2019). Aşağıda 3 farklı dönemde sunulan veriler de bu durumu destekler niteliktedir:

Tablo 3: İstanbul'da Ortalama Kiranın En Düşük Olduğu İlçeler					
2006		2012*		2018	
İlçe	Kira (TL)	İlçe	Kira (TL)	İlçe	Kira (TL)
Çatalca	257	Sultanbeyli	345	Sultanbeyli	1030
Pendik	253	Esenyurt	344	Çatalca	936
Şile	223	Çatalca	328	Esenyurt	895
Sultanbeyli	172	Arnavutköy	276	Arnavutköy	846

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Ana Planı Hane Halkı Araştırması, 2012; Endeksa, 2018.

*2008'de İstanbul'da 8 yeni ilçe kurulmuştur.

Bu bağlamda saha çalışması kapsamında gerçekleştirilen görüşmeler de ilçede kiraların İstanbul'un diğer ilçelerine kıyasla düşük olmasının yoksullar için Sultanbeyli'nin tercih edilme nedenleri arasında öne çıktığını göstermektedir:

"Burayı tercih ettik çünkü ucuzdu. Özellikle kenar mahallelerde merkeze kıyasla daha da ucuz. Merkezde kiralar 1200-1500 TL ise burada 500, 600, 700 TL. Bunu tercih ediyor vatandaş. Çünkü dar gelirli insanlar." (M3)

"Düşük kira. Adam kirasını düşünüyor. Bütçesini düşünüyor. Burası kırsal kesim olduğu için biraz daha ucuz." (M4)

Bu veriler gayet net şekilde ilçedeki yoksulların mülk sahibi olabilme ve mülkiyet üzerinden zenginleşme imkânlarının kademeli bir şekilde azaldığını göstermektedir. Yukarıda da belirttiğimiz üzere özellikle 2000 sonrası dönemde bu alanda önemli bir azalma olduğu anlaşılmaktadır. Sultanbeyli'de siyasi vaatlerin başında geldiğini belirttiğimiz tapu dağıtımını da bir formelleşme sürecinin başlangıcı olmuştur. Bu noktada ise iki ayrı dönemden bahsetmek gerekmektedir. Birincisi, ülke gündeminde önemli tartışmalara neden olan ve ülkede orman talanının önünü açacağı avıyla eleştirilen 2B düzenlemeleri sonrasında gerçekleştirilen tapu dağıtımları, ikincisi ise Sultanbeyli'de mülkiyet sorununun temel açmazları arasında yer alan hisseli tapu sorununun çözülmesi sürecidir. Bu süreçler sonrasında ilçenin gelişeceği ve konut/arsa değerlerinin artacağı beklentisi de dikkat çekicidir. Bununla birlikte ülke genelinde bu dönem İstanbul'da kentsel rantın dayandığı toprakların sınırlı kalması ve üst gelir gruplarının kapalı sitelerde yaşayarak merkezi alanlardan uzakta yaşama gibi

tercihlerinin belirginleşmesiyle Sultanbeyli gibi çevre bölgeler de ve büyük gayrimenkul şirketlerinin dikkatini çeker olmuşlardır (Işık&Pınarcıoğlu, 2008). Bu formelleşme çalışmaları ve gelişim süreci doğrultusunda belediyenin emlak vergi değerlerinde yaptığı artış ve gerekçesi de Sultanbeyli'nin dönüşümüne ilişkin fikir vermektedir. Ağırman(2014, ss.72-73), bu değerleri belirlemek için kurulan Arsa Takdir Komisyonu'nca ilçedeki imar planlarının yapılması, mülkiyet sorununun giderilmesi yönünde imar uygulama çalışmalarının yürütülmesi, ilçenin tamamında su, elektrik, doğalgaz, kanalizasyon gibi altyapı, haberleşme, telefon ağı ve doğalgaz hattının tamamlanmış olmasının yanında şehir silüetinde de müspet değişiklikler olması ve Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından belirlenen 2B rayiç bedelleri dikkate alınarak bu değerlerde ortalama %300 artış yapıldığını belirtmektedir.

Böylelikle büyük projelerin gün geçtikçe arttığı ilçede konut almak gün gittikçe zorlaşmaya başlamıştır. Ancak Sultanbeyli'nin içinde olduğumuz döneme kadar belli bölgeleriyle sınırlı olan bu durum kiraların düşüklüğü nedeniyle ilçeyi tercih eden kesim için henüz büyük bir değişim ortaya çıkarmamıştır. Çünkü bu hareketlerin henüz tüm mahallelere yayıldıkları söylenememektedir. Bununla birlikte ilçede hemen hemen her mahallede müstakil evler yerine apartmanlaşma çalışmaları dikkat çekmektedir. Sonuç olarak formelleşme ve ilçenin orta ve üst gelir grupları tarafından daha tercih edilen bir hale gelmesi beklentisi doğrultusunda refah artışı ile mekânsal ve sosyo-ekonomik bir iyileşme umudu da doğabilir. Ancak formelleşme ve konut sahipleri açısından bir umut olarak görülebilecek bu durum çalışmalarında gösterdiği üzere büyük ölçüde kiracılardan oluşan kent yoksulları için bir fırsat olarak görülen Sultanbeyli'nin sunduğu "ucuz" barınma imkânı İstanbul'un diğer bölgelerine kıyasla bu konumunu korusa bile hayatı zorlaştırıcı bir etki yapacağı açıktır.

3.3 Sosyal Yardım

Önceki bölümlerde Türkiye'de refah rejiminin gelişimi doğrultusunda değinildiği üzere rejim içerisinde sosyal yardımların ağırlığı oldukça fazladır. 2001'de SRAP'la sosyal yardım harcamalarında artış görülmeye başlanmış, birçok dezavantajlı kesim bu ödemelerle desteklenmiştir. Bu süreçte sosyal yardım sunan kurum ve kuruluşların bu alandaki harcamalarına bakıldığında bu durum net şekilde göze çarpmaktadır. Bu harcamaların artışına örnek vermek gerekirse, Yentürk (2018, s.52), mahalli idarelerin sosyal yardım ve hizmet harcamalarının 2006'da 370 milyondan 2017'de 2 milyarın üzerine çıktığını, aynı dönemde SYDTF giderlerinin ise 1 milyar 389 milyondan 5 milyar 713 milyona çıktığını belirtmektedir.

Sultanbeyli Belediyesi faaliyet raporları ise belediyenin yardımlarında da büyük bir artış yaşandığını göstermektedir. 2007'de Belediye Yardım Sandığı'ndan gerçekleştirilen nakit yardım miktarı yalnızca 33 bin lira iken, bu yardımlar 2018'de 2 milyona liraya erişmiştir. (Sultanbeyli Belediyesi, 2009-2018 Faaliyet Raporları). Bu durumda belediyelerin sosyal politika alanında her geçen gün genişleyen hizmetlerinin ve yardım dağıtım süreçlerinde daha esnek davranabilmelerinin etkili olduğu ifade edilebilir. Başvurular sonrası kurumlarda oluşan dosya sayıları da sosyal yardımlar açısından önemli veriler sunmaktadır. Sultanbeyli SYDV üzerine 2013'te yapılmış bir çalışmada vakfa yapılan başvuru sayısının 33 binin üzerinde olduğu ve ortalama hane halkı nüfusu 5 olarak

düşünüldüğünde ilçenin hemen hemen yarısının yardım için vakfa başvurusunun bulunduğu belirtilmektedir. Yine aynı çalışmada yardım almakta olan yani aktif durumda bulunan dosya sayısının ise yaklaşık 16 bin olduğu görülmektedir (Serpen, 2013). Yine ilçe SYDV’de 2018’de gerçekleştirilen görüşmede vakıf personeli 45 bin dosya bulunduğunu, bunun 15 bin kadarının aktif olduğunu belirtmiştir. Hane halkı büyüklüğü ortalama 5 alındığında 75 bin kişilik aktif bir yardım yararlanıcısından söz edilebilmektedir. Bu da 2018’de ilçe nüfusunun yaklaşık %20’sinin üzerinde bir orana denk düşmektedir. Sultanbeyli Belediyesi verilerine göre ise 2018’de yukarıda belirtilen 2 milyon liralık sosyal yardımın 5738 kişiye yapıldığı anlaşılmaktadır. Yine hane halkı büyüklüğü 5 olarak alındığında yaklaşık 30 bine yakın kişinin bu yardımlardan faydalandığı ifade edilebilir. Bu da Sultanbeyli nüfusunun %8’sini oluşturmaktadır. Sultanbeyli Belediyesi’nin 2014’te yaptırdığı Sosyal Doku Çalışması’na göre ilçede yardım alan hanelerin %60,3’ü belediyeden, %32,8’i ise SYDV’den yardım aldığını belirtmektedir. Bu oranlar içerisinde birden fazla kurumdan yardım alanların da buldukları ayrıca belirtilmelidir (Sultanbeyli Belediyesi, 2014).

Sosyal yardımlarda büyük ölçüde kaynak yetersizliği nedeniyle hedef kitleyi çeşitli kriz durumlarıyla karşı karşıya kalan dezavantajlı kesimler oluşturmaktadır. Yardım yapılan kesimlere çalışan kesimlerin dahil edilmesi ise daha çok tek çalışanlı ve çocuk sayısı nispeten fazla olan ailelerin içerilmesiyle gerçekleşmektedir. Nitekim SYDV’lerin ve Sosyal Hizmet Merkezlerinin yardım kriterleri hanede yaşayan kişi başı gelirin asgari ücretin üçte birinin altında olmasını gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla asgari ücretli tek çalışanı olan ve çocuksuz bir ailenin bu kurumlardan yardım olması sağlık gibi farklı dezavantajlara sahip olmalarına bağlıdır. Belediyelerin de benzer kriterleri bulunmasına rağmen yardım süreçlerinde daha esnek hareket ettikleri belirtilmelidir. Örneğin İBB’nin Sosyal İşler ve Yardım Esasları Yönetmeliği’nin 6.maddesinde sosyal yardımlardan yararlanma hakkına sahip olanların oldukça geniş kapsamda ele alındıkları görülmektedir. Burada yoksulluk veya muhtaçlık net bir gelir kriterine bağlanmamakta, yapılan inceleme sonrasında ihtiyacı olduğuna karar verilen kişilere bu yardımlar yapılmaktadır. Böylelikle belediyelerin daha esnek şekilde, geniş bir kesime yardımda bulunma imkânına sahip oldukları ifade edilebilir.

Borçluluk da yardım başvurusunda bulunanların kriz durumları arasında önemli yer tutmaktadır. Kimi sağlık giderleri nedeniyle borç aldığını ve ödemeye uğraştıklarını söylerken, bazıları ise geçinemedikleri için ayı borçla tamamladıklarını, sonra yine borç almak durumunda kaldıklarını belirtmektedirler.

“Aybaşına kadar herkesten 100’er lira 100’er lira borç alıyorum. Maaş gelince dağıtıyorum.” (Y2)

“Tefeciden borç aldık, eşimin ameliyatını özelde yaptırdık.” (Y15)

“Eşim 5 aydır çalışıyor. Öncesinde bir 5 ay çalışmadı. O zaman borçlandık. Destek aldık çevreden, borç olarak tabii.” (Y19)

Son ifadeden de anlaşılacağı üzere birçok evde asıl kriz durumunu işsizlik oluşturmaktadır. Kurumların kriterleri gereği yardım alanların içinde önemli bir kesimi işsizlerin ve kayıt dışı çalışanların oluşturdukları belirtilmelidir. Bununla birlikte saha çalışması kapsamında gerçekleştirilen birçok

görüşmede yoksulluktan kurtulmanın yolu olarak çalışmak gösterilmiş, hatta bazı görüşmelerde “halkın yoksulu yok aslında bunlar belediyenin yoksulu” ifadesiyle de karşılaşmıştır. Yoksulların ilk başvurduğu kişiler arasında olan muhtarlar yardımın özellikle hak eden yoksullar arasında gördükleri yetim, dul, engelli kesimlere verilmesi gerektiğini vurgulamaktadırlar. Bu doğrultuda yardım dağıtımını sağlamak üzere birçok muhtarın bu kesimlerden oluşan listeleri bulunduğu da anlaşılmaktadır.

“Ben yetimlerimi fakirlerimi kendim tespit etmişimdir. Benim mahalleimde 27 tane yetimim var, 33 tane gerçek fakirim var.” (M2)

“Benim burada dullar listem var, yetimler listem var. Fakirler listesi var. Şu anda kendim yardım yaptığım 87 fakirler listesi var. Dul ve yetim olarak da 84 kişi var. Belki daha fazladır ama bildiklerim bunlar.” (M10)

Muhtarların hazırladıkları bu listeler büyük ölçüde hak eden yoksullar olarak tanımladıkları kesimlerden oluşmaktadır. Bu listeler doğrultusunda muhtarlar, genellikle hayırseverlerden gıda kolisi şeklinde geldiğini ifade ettikleri yardımların dağıtımının gerçekleştirilmesini sağlamaktadırlar. Ayrıca Kızılay başta olmak üzere STK'lardan nadiren de olsa gelen destekleri yine bu listelere göre yönlendirmektedirler. Dolayısıyla sosyal yardım sürecinin başlangıcında muhtarlar önemli bir irtibat noktası görevi görmektedirler. Muhtarlarla, kurumlarla ve yardım alanlarla gerçekleştirilen görüşmelerde vatandaşların ihtiyaç halinde sıklıkla muhtarlara başvurdukları anlaşılmaktadır. Muhtarlar ise kimi zaman kişisel ilişkilerini kullanarak, kimi zamansa ihtiyaç sahiplerini kurumlara yönlendirerek sosyal yardıma erişimlerine katkı sunmaktadırlar. Kişisel ilişkiler ise şöyle devreye girmektedir. Muhtarlar belediye'deki görevlilerle veya SYDV müteveli heyetindeki muhtarlarla iletişim kurmakta, ihtiyaç sahibinin durumu hakkında bilgi vererek destek olunmasını isteyebilmektedirler. Böylelikle durumu çok kötü veya acil olduğu düşünülen ihtiyaç sahiplerine daha hızlı bir şekilde destek olunması sağlanabilmektedir. Ayrıca saha çalışması sırasında bazı muhtarların yardım talebinde bulunanları yardım faaliyetinde bulunan iş adamlarına yönlendirdiklerine de şahit olunmuştur.

Sosyal yardım süreçlerinde muhtarların en aktif görüldükleri rol ise fakirlik kâğıdı olarak adlandırılan belgenin verilmesi noktasında olmaktadır. Belediye sosyal yardım başvurularına bu belgeyi istemekte, vatandaş da muhtarlara başvurmaktadır. Bu talepte bir sorun görünmemekle birlikte, burada göze çarpan muhtarların yüz yüze görüşme dışında belge verdikleri bu kişiler hakkında bilgiye sahip olmamalarıdır. Görüşülen muhtarlar fakirlik kâğıdı verirken, siyasi ve kişisel çeşitli nedenlerle kişilerin durumunu bilmemelerine, hatta bazı durumlarda iyi durumda olduğuna dair emareler görmelerine rağmen bu kâğıdı vermek zorunda kaldıklarını söylemektedirler. Hatta gerçekleştirilen görüşmelerde Harvey (2015, s.62)'in ABD örneğinde değindiği “**Cadillac süren sosyal yardım kraliçeleri**” öykülerine benzer anekdotlar da anlatılmıştır:

“Gerçek anlamda fakirler ihtiyaç sahipleri alsın bunu. Az önce geldi gitti. Arabasına baktım yazdım buraya. Altındaki araba 128 bin TL. Fakirlik kâğıdı aldı gitti. Vermek mecburiyetindedin. Sen muhtarsın

vermediğin zaman sana sorun olacak. Kaymakamlıktaki sistem bende olsa açsam kardeşim senin şurada araban var şu var bu var sana veriliyor desek.” (M2)

Doğrudan veya muhtarların ve yakınlarının yönlendirmesiyle kurumlara başvurmaya karar veren yoksullar için başvuru belediyede ve SYDV’de kurumlar tarafından hazırlanmış formların doldurulmasıyla gerçekleştirilmektedir. Bu formlar üzerinden ihtiyaç tespiti sürecinde aile fertlerinin de bilgilerine erişildiği için evde yaşayan herkesten izin alınmaktadır. Yukarıda da belirttiğimiz üzere belediyeye başvurmak için öncelikle muhtarlardan fakirlik belgesi alınması gerekmektedir. Başvuru süreçlerinde göze çarpan unsurlardan biri de süreçte kadınların rolüdür. Kurumlarda gerçekleştirilen görüşmeler ve gözlemlerde başvuran ihtiyaç sahiplerinin neredeyse tamamının kadınlardan oluştuğu görülmektedir. Bu durumda istihdam başlığı altında da değinildiği üzere kadınların çalışma yaşamı dışında kalmalarının etkili olduğu söylenebilir. Ev ziyaretlerinde sadece sağlık sorunu nedeniyle çalışmadığını belirten erkeklerle karşılaşmıştır. Evlerin büyük çoğunluğunda kadınlarla görüşülebilmektedir.

Sosyal yardım süreçlerinde birçok başvuran eşinin asgari ücretle çalıştığını belirtirken çelişkili ifadeler kullanabilmektedir. Enformel çalışmada olduğu gibi bu şekilde asgari ücretle çalışma da bir yardım alma stratejisi haline gelebilmektedir. Yardım başvurusunda bulunan ve evlerine görüşmeye gidilen kişilerin çoğunun asgari ücretli tek çalışan veya çeşitli nedenlerle hiç çalışmayan kişilerden oluştuğu görülmektedir. Refah rejimi içerisinde önemli yer tutan enformellik sosyal yardım faaliyetlerinde de çeşitli sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Bu durumun en önemli sonucu olarak ise ihtiyaç tespiti süreçlerindeki zorluklar görülebilir. Bu sorunlarla baş etmek üzere belediyeler, SYDV’ler ve STK’lar kendi imkânları ölçüsünde çözüm üretmeye çalışmaktadırlar. İhtiyaç tespiti sürecine ilişkin değerlendirmelerde bulunmak üzere kurumlarla gerçekleştirilen görüşmelerden faydalanılmakla birlikte belediyenin uygulama sürecine dahil olma imkânına sahip olunabildiğinden bu konuda en geniş bilgiye belediye üzerinden erişebildiğimizi belirtmekte yarar bulunmaktadır.

Sosyal yardım alanında faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların ihtiyaç tespiti sürecinin önemli bir aşamasını gerçekleştirilen ev ziyaretleri oluşturmaktadır. Belediye 3 ekiple kendisine yapılan başvurular doğrultusunda ev ziyaretleri gerçekleştirerek tespitte bulunuyor. 2018’de belediye personeliyle yapılan görüşmelerde tespitlerin evlere girilmeden kapıdan sorular sorularak yapıldığı yalnızca özel durumlarda kadın personel gönderilerek evlere girildiği belirtilirken, 2019 Kasım’da bu üç ekibin birer kadın ve erkek personelden oluştuğu ve hemen hemen tüm başvuranların evlerine girildiği görülmektedir. Uzman personel yetersizliği bu personelin istihdamında da dikkat çekiyor. Alanda çalışan kişiler çeşitli alanlarda ve çeşitli seviyelerde eğitim görmüş kişilerden oluşuyor. Ekibin kadın üyeleri ise büyük ölçüde proje kapsamında istihdam edilmiş, bu doğrultuda belli bir süre görev yapıyor. Ayrıca stajyerlerden de faydalanıldığı görülmektedir. Hatta 2018’de gerçekleştirilen bir belediye ziyaretinde personel yeterli kadın personel bulunmadığından dolayı yalnızca çok gerekli durumlarda kadın personel yönlendirilerek tespitin evlerin içerisine girilerek yapıldığına değinmiştir.

Ziyaretler sonrasında doldurulan formlar doğrultusunda birimde çalışan büro personeli ve ev ziyaretlerini gerçekleştiren personelden oluşan komisyon toplanarak kişilere yardım yapılıp yapılmayacağı ve yapılacak yardımın miktarına ilişkin karar vermektedir. Bu karar sürecinde kişilerin beyanları değerlendirilmekte, şüpheye düşülen durumlarda ziyareti gerçekleştiren personelin yorumlarından faydalanılmaktadır. Dışarıdan bakıldığında sosyal devlet ve kurumsallaşma açısından sorun olarak görülebilecek olsa da ülkede ve ilçede yardım talep edenlerde görülen yoğun enformellik bu yorumları karar sürecinde önemli bir unsur haline getirebilmektedir. Nitekim personelin anlattığı birçok durum bu düşüncüyü pekiştirmektedir. Örneğin eşyaların oldukça yetersiz olduğu bir evde kilitlenmiş ve görülmesine izin verilmeyen bir oda eşyaların bu odaya kilitlendiğine ilişkin şüphe oluşturabilmektedir. Veya kocasının eve uğramadığını ve ayrılacaklarını belirten bir kadının eşinin o kilitli odada gizlendiği fark edilebilmektedir. Personelin uzun yıllardır ilçede yaşaması, dolayısıyla ilçeye hâkim olmaları bu yorumların gücünü ve geçerliliğini artırmaktadır.

SYDV ile gerçekleştirilen görüşmede ise kurum personeli ihtiyaç tespiti sürecinde gizliliğe özel önem verildiğini belirtmiştir. Ev ziyaretlerinde özellikle görsel materyal alınmamasına dikkat edildiği, bazı ziyaretlerde müteveli heyetinin talebi üzerine çekilen fotoğraflar olduğu ancak, kişilerin yardım alamadıkları takdirde bu konuda şikayetçi oldukları ifade edilmiştir. Bu süreçte SYDV için çeşitli kurumlardan veriye ulaşabildikleri “Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi” kullanılmaktadır. Literatürde bu açıdan önemli bir uygulama olarak değinilen SOYBİS’in ise kurum uygulaması için yetersiz kaldığı ve ihtiyaçlarına cevap vermediği düşünülmektedir. Kurumun kullandığı sistem ile kişilerin bilgileri girilerek kendilerinin ve ailelerinin üzerine bir şey olup olmadığı görülebilmektedir. Hem SYDV personeli ile hem de Sosyal Hizmet Merkezi ile gerçekleştirilen görüşmede vurgulandığı üzere verilerin gizlenmesi ve yanlış beyanda bulunulması sıklıkla karşılaşılan bir durumdur. Banka bilgilerine erişilememesi asli sorunlardan biri olarak görülmektedir. Bakanlık ile bankalar arasında bir çalışma yapılmak istendiği ancak bankalar tarafından kabul görmediği de personel tarafından belirtilen hususlar arasında yer almaktadır. Veri noktasında Sultanbeyli’nin mülkiyet ile ilgili özel durumu gereği belediye de diğer kurumlar için önemli bir rol oynamaktadır. Örneğin Sosyal Hizmet Merkezi yardım başvurusunda bulunanları belediyeye yönlendirmekte, mülkiyet ile ilgili sorgulama yaptırımları sağlanmaktadır.

Birçok kurumda olduğu gibi SYDV’de de sosyal yardım başvurusunda bulunanların beyanlarıyla ilgili şüphenin yerleşik bir hale geldiği anlaşılmaktadır. İnsanların yardım almak amacıyla giderlerini abartırken, gelirlerini saklamaya çalıştıkları personel tarafından vurgulanan bir başka husustur. İnceleme sürecinde bu gelir ve giderleri de içeren şekilde 100’den fazla soru sorulmaktadır. Sosyal Hizmet Merkezi ve SYDV’ de sürecin belli bir süre içerisinde sonlandırılması gerektiği de ayrıca belirtilmiştir. Bu üç kurumdan anlaşıldığı üzere Sosyal Hizmet Merkezi ve Sultanbeyli Belediyesi’nde süreci yürüten personelin görüşü karar sürecinde öne çıkarken, SYDV’ de müteveli heyetinin rolü dikkat çekmektedir. Diğer iki kurumda kurum amirleri onay makamı olarak görev alırken, SYDV’ de müteveli heyeti çeşitli kurumlardan bulundurduğu üyeler gereği daha aktif bir rol oynamaktadır. Sosyal yardımların dağıtımında kurumların siyasi yönleri de etkili olabilmektedir. Bu açıdan özellikle

yerel seçilmişler faaliyetlerini sürdürürken yardım alanların aynı zamanda seçmenleri de olduklarını hesaba katmaktadırlar. Bu bağlamda sosyal yardım kriterlerine bağlı kalınması konusunda kurumlar arasındaki farklılıklara değinilmelidir. Sosyal hizmet merkezi ve SYDV kriterlere ve bürokratik süreçlerine bağlı şekilde faaliyetlerini sürdürürken, belediye ve muhtarlar bu konuda oldukça esnek davranabilmektedirler.

“Yardıma bağlı olarak kuruma bakışı değişebiliyor. Belediyeler kriterlerini belirlemiş olsalar da daha esnek davranıyorlar. O yüzden daha rahat hizmet sunuyorlar. Şartları belirleyip sıkı tutsak belki de yardımların yarısını kısmak zorunda kalırız. Olmasına rağmen kriterler kullanılmıyor. Yardım vererek mutlu etmeye çalışıyoruz.” (Belediye sosyal yardım personeli)

“Çünkü verilmediğinde siyasi baskı gelecektir. Sosyal patlamayı engelleyecek yer belediyedir. Fakirin sokağa çıkmasını engelleyecek yer burası.” (Belediye sosyal yardım personeli)

STK’lar ise kamu kurumlarına göre daha da esnek olma imkânına sahiptirler. İHH yardım edeceği kişileri iki şekilde belirlemektedir: Gönüllülerin önerileri ve ihtiyaç sahiplerinin başvuruları. İhtiyaç tespiti sürecinde herhangi bir belge istenmemekte, vakıf görevlisinin ifadesiyle kişilerin anlattıkları hikayeleri yardım sürecinde belirleyici olmaktadır. Bu noktada kişilerin sosyal güvenlik kayıtları ile de ilgilenilmemektedir. Kişinin beyanı esas alınmakla birlikte kurum kendi organizasyonu içerisinde gönüllüleriyle bir teyit süreci de yürütmektedir. Bu yöntemleri kullanarak gerek kamu kurumları gerek STK’lar yardım sürecini zorlaştıran veri eksikliğini aşmaya, mümkün olan en net bilgiye ulaşmaya çalışmaktadırlar. Bahsedilen tüm süreçlerden anlaşılacağı üzere, ihtiyaç tespiti süreci ilçedeki enformel yapıyla mücadeleyi zorunlu kılmakta, yardım görevlileri belgelerin yanı sıra, komşulardan, akrabalarından, farklı kurumlardaki kayıtlardan, personelin kişisel bilgisinden faydalanarak en etkin şekilde süreci yönetmeye çabalamaktadırlar.

Bu noktada hemşehri derneklerine eğilmeyeceğimizi belirtmeliyiz. Çünkü gerek sosyal yardım süreçlerini yürüten kurumlarla gerekse muhtarlarla yapılan görüşmelerde hemşehri derneklerine oldukça az değinildiği fark edilmiştir. Bu dernekler oldukça sınırlı bir yardım faaliyeti gerçekleştirmektedirler. Bu süreç ise büyük ölçüde kendi dernek yapıları içerisinde sürdürülmektedir. Kent yoksullarıyla gerçekleştirdikleri çalışmada Yılmaz ve Bulut (2009, s.102)’un ulaştığı bulgular da benzer bir durum ortaya koymaktadır. Bu çalışmaya göre hemşehri derneklerinden maddi katkı sağladıklarının söyleyenlerin oranı yalnızca %10,1’dir. Katılımcıların %30,6’sı manevi katkı sağladığını, %59’ü ise derneklerden hiçbir katkı sağlamadıklarını belirtmektedirler. Çalışmamız kapsamında hemşehri dernekleriyle ilgili soru sordüğümüz muhtarlar da büyük ölçüde bu derneklerin kendilerinden destek beklediklerini belirtmektedirler. Görüşmelerden anlaşıldığı kadarıyla bu dernekler kendi ihtiyaç sahibi üyelerine dağıtmak üzere kurumlardan destek talebinde bulunmaktadır. Bununla birlikte bazı muhtarlar nadiren de olsa bu derneklerin ihtiyaç sahibi hemşehrileri olup olmadığına dair de kendilerine danıştıklarını söylemektedirler. Hemşehri dernekleri yoksullukla mücadele noktasında oldukça mikro bir düzeyde role sahip olabilmekte, kendi içlerinde hemşehrilerinin ihtiyaçlarını gidermeye çalışmakta, görüşmelerden anlaşıldığı kadarıyla da sıklıkla hemşehrilerinin ihtiyaçlarının

giderilmesi noktasında aracı rolü oynamaktadırlar. Dernekler özellikle siyasi bağlantıları yoluyla yardıma erişimde etkili olabilmektedirler.

Dini hassasiyeti bulunan STK'lar ise bu derneklerin aksine sosyal yardım alanında doğrudan hizmet sunumuyla oldukça aktif bir rol oynamaktadırlar. İlçede kısa bir gezi yapıldığında bile bu STK'ların yoğunluğu görülmektedir. Bunlar arasında öne çıkan örnekler olarak İHH, Semerkand Vakfı ve Ensar Vakfı sayılabilir. Özellikle dini bayramlar öncesinde bu vakıf ve derneklerin daha da aktif hale geldikleri dikkat çekmektedir. Bu dönemde kurban, fitre, zekât gibi bağışların toplanması faaliyetleri hızlanırken, bunun yanı sıra bağışçı sayısının artışına bağlı olarak gıda dağıtım faaliyetleri de artmaktadır. İlçede görüşülen İHH yetkilisi dini günlerde bağış ve yardım faaliyetlerinin arttığını ifade etmiştir. Bu faaliyetlerin artışı ilçede sokağa çıkıldığında da kendini belli etmektedir. İlçenin en merkezi bölgelerinde özellikle kurban bağışına ilişkin afişler dikkat çekmektedir. Birçok dernek bu dönemde kurban satışı yaparak, kurban ve kurban derisi bağışları toplayarak gelir elde etmeye çalışmaktadırlar. Kamu desteğinin de etkisiyle ilçede yapılan dağıtımlarda önemli bir yer tutan Kızılay'ın da bu dönemde topladığı bağışların arttığı ifade edilmektedir. Yardımlarının tamamen bağışlarla finanse edildiğini, bu bağışların ise merkezden transfer edilenler ve ilçede toplananlar olmak üzere iki koldan elde edildiğini belirten Kızılay görevlisi ilçede bağışların dini günler dışında yeterli olmadığını vurgulamaktadır.

Sosyal yardım literatüründe Türkiye'de yardım rejiminin sorunlarına bakıldığında en çok değinilen konulardan birinin sosyal yardımlarda çok başlılık olduğu görülmektedir. Çalışmada değindiğimiz üzere Sultanbeyli'de de birçok kurum ve kuruluş sosyal yardım faaliyetleri gerçekleştirmektedir. Sosyal yardım uygulamalarında ASPB'na bağlı ilçe Sosyal Hizmet Merkezi, SYDV, Sultanbeyli Belediyesi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve STK'lar faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu durumsa doğal olarak mükerrer yardım edilebilmesi ve sosyal yardımların etkinliğinin sağlanamaması gibi eleştirileri beraberinde getirmektedir. Sultanbeyli'de sosyal yardım faaliyetleri ve süreci incelendiğinde mükerrer yardım ile ilgili eleştirilerin haklılığı göze çarpmaktadır. Görüşülen belediye sosyal destek personeli de **"Her kurum aynı kişiye yardımcı olabilmektedir. Tek çatı altında toplanmadıkça bu sorun çözülemez."** ifadeleri ile bu durumu ortaya koymaktadır. Ancak bu yardımların mükerrer yapılmasının düşünülen kadar büyük bir sorun olmadığı da dikkat çekmektedir. Çünkü Türkiye'de sosyal yardımlar bazı temel ihtiyaçlar dışında büyük ölçüde belli şartlara bağlı olarak sürdürülmektedir. Eğitim yardımı, asker yardımı gibi bu yardımlar belli kişilere yine belli kurumlar tarafından ulaştırılmaktadır. Mükerrer olarak verilebileceği düşünülen gıda yardımları ve nakdi yardımlar ise oldukça sınırlı düzeyde kalmaktadırlar. Bununla birlikte Sultanbeyli gibi istihdamda ve konut mülkiyetinde enformelliğin öne çıktığı bir ilçede bu yardımların mükerrer sunulmasının önüne geçilmesinin zorluğu da ayrıca ifade edilmelidir.

Öte yandan alanda hizmet sunan kamu kurum ve kuruluşları arasında sürecin koordinasyonuna ilişkin çabalar görülmektedir. Gerek kurumlarla yapılan görüşmeler gerekse veriler bu çabayı ortaya koymaktadır. Bu noktada öncelikli olarak dikkat çeken Sultanbeyli Belediyesi, SYDV ve Sosyal Hizmet Merkezi'nin hem kurumlararası koordinasyonu sağlamak hem kendi hizmet alanlarına giren

konularda diğer kurumlara başvuran vatandaşlara yardımcı olmak üzere diğer iki kurumda birer personel bulundurmalarıdır. Bu durumu zorunlu kılan durumlardan biri görüşmelerden anlaşıldığı üzere SYDV'nin belediyeyle, Sosyal Hizmet Merkezi'nin ise SYDV ile karıştırılmasıdır. Nitekim görüştüğümüz Sosyal Hizmet Merkezi personeli SYDV'nin verdiği özellikle kömür yardımı için kendilerine yapılan başvuruları anlatırken, görüşme yapılan SYDV personeli ise vatandaşın dağıttıkları kömürü belediyenin dağıttığını sandığını ifade etmektedir.

4. Sonuç

Dünyada 1980'li yıllarda etkisini artıran neoliberal dönüşüm süreci birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de birçok alanda önemli etkiler doğurmuştur. Bu etkilerden en önemlilerinden biri ülkede hâkim refah rejiminde kendini göstermiştir. Ülkenin küresel piyasalara uyumlu hale getirilmesi amacıyla uygulamaya koyulan yapısal uyum programları sonucunda yoksulların hayatları daha zorlaşmış, yoksullukla mücadele stratejilerinde önemli bir aşınma karşımıza çıkmıştır. Bu sürecin ilk dönemlerinde özellikle 1980'li ve 1990'lı yıllarda bu çalışmanın saha çalışmasına konu olan Sultanbeyli gibi yoksullara yoksullukla mücadele veya yoksulluktan kurtulma için imkânlar sunan bölgeler bu yeni durumun sonuçlarını geciktirmiştir. Ancak 2000'li yıllarla birlikte büyük ölçüde enformel sektörlere dayanan bu imkanlar da daralmış, önceki dönem göçmenlerinin sahip oldukları stratejiler yeni dönem kent göçmenleri tarafından kullanılamaz hale gelmişlerdir. Bu durumda bir yandan Sultanbeyli örneğinde konut yapılacak ucuz arsa olarak belirtebileceğimiz kaynakların azalması, öte yandan ilçeye yoksulları çeken ucuzluk durumunun formelleşme süreciyle birlikte etkisini kaybetmeye başlaması dikkat çekmektedir. Bununla birlikte ilçenin halen yoksullar tarafından İstanbul'un birçok ilçesine kıyasla tercih edilen bir bölge olduğu ayrıca belirtilmelidir.

Geçmiş dönemin imkanlarının aşınması, yoksulları yeni stratejilere odaklanmak zorunda bırakmıştır. Bu noktada ise özellikle 2001 krizi sonrasında ülkede öne çıkmaya başlayan sosyal yardımlar asli rolü oynamaktadır. Sultanbeyli'de yeni yoksulların istihdamdan konuta birçok alanda önceki dönemin fırsatlarını kaybetmeleri yoksulluktan kurtulma umutlarını da ortadan kaldırmaktadır. Bu durumda yoksulluğun sürdürülebilir hale getirilmesi sürecini doğurmaktadır. Nitekim yoksullar onları yoksulluktan kurtarmasa bile yaşamlarını sürdürmelerine katkı sağlayacak sosyal yardımlara odaklanmaktadır. Dolayısıyla gerek yoksulların yaşamında gerekse bu çalışmada sosyal yardımlar temel odak noktası haline gelmektedir. Bu bağlamda ilçedeki yoksulların sahip oldukları fırsatlardaki değişim ve bu fırsatlar arasında ağırlığı artan sosyal yardım süreçleri ortaya konmaktadır.

Gerek literatür gerekse bu çalışma kapsamında gerçekleştirilen görüşmeler sosyal yardımların rejim içerisinde baskın hale gelişini ortaya koymaktadır. Ancak her ne kadar sosyal yardımlara ayrılan kaynaklar artış gösterse de sınırlı bir kesimi hedef alan bu yardımlara dayalı rejimin sürdürülebilirliği tartışmalı bir konudur. Ayrıca saha çalışmasının gerçekleştirildiği zaman itibarıyla bu çalışmanın kapsamı dışında kalmakla birlikte pandemi koşulları da yoksulların yaşamlarını zorlaştırıcı bir etki yapmıştır. Bu dönemde yoksulluğun dönüşümü de şüphesiz üzerinde çalışılması gereken önemli bir

konudur. Dolayısıyla bu gibi kriz koşullarının da etkisiyle yoksullukla mücadeleye yönelik yeni tercihler bir zorunluluk halini almaktadır. Bu bağlamda artık vatandaşlığa dayalı asgari gelir desteği gibi yeni uygulamaların gündeme gelmesi gerekmektedir. Ayrıca daralan enformel imkânların yarattığı boşluk formal seçeneklerle dengelenmeli, yoksulların yaşamlarını iyileştirici önlemler alınmalıdır.

KAYNAKÇA

58. Hükümet Programı (2002). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/11/20021129.htm> (24.02.2019).
- Ağırman, Y. (2014). *Kentsel Dönüşüme Ekonomik Perspektiften Bakış: Sultanbeyli Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: Bahçeşehir Üniversitesi. Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2016). 2016 Faaliyet Raporu. Ankara.
- Ak Parti (2002). Parti Programı. <https://www.akparti.org.tr/parti/parti-programi/> (24.02.2019).
- Ak Parti (2018). Genel İcraat Kitabı. http://www.akparti.org.tr/media/252915/genel_icraat_kitabi_cift_sayfa_2018.pdf (28.02.2019).
- Bakirezer, G. & Demirer, Y. (2009). Ak Parti'nin Sosyal Siyaseti. İ. Uzgel ve B. Duru (Drl.). *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu* içinde. Ankara: Phoenix Yayınevi, 153-178.
- Bora, T. (2005). Adnan Menderes. T. Bora ve M. Gülteginil (Ed.). *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce: Liberalizm* içinde. İstanbul: İletişim Yayınları, 482-509.
- Boratav, K. (2005a). *1980'li yıllarda Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Boratav, K. (2005b). *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2007*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Boratav, K. & Özuğurlu, M. (2006). Social Policies and Distributional Dynamics in Turkey: 1923–2002. M. Karshenas and V. M. Moghadam (Ed.). *Social Policy in the Middle East: Economic, Political and Gender Dynamics* içinde. Houndsmills: Palgrave Macmillan, 156-189.
- Buğra, A. (2000). *Devlet-Piyasa Karşıtlığının Ötesinde: İhtiyaçlar ve Tüketim Üzerine Yazılar*. B. S. Şener (Çev.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Buğra, A. (2010). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Buğra, A. & Candas, A. (2011). Change and Continuity Under An Eclectic Social Security Regime: The Case of Turkey. *Middle Eastern Studies*. 47. 3, 515-528.
- Buğra, A. & Keyder Ç. (2003). *Yeni Yoksulluk ve Türkiye'nin Değişen Refah Rejimi*. UNDP. Ankara.
- Çalıkçı, A. (Ed.). (2013). *Sultanbeyli'nin Yarım Asırlık Çınarları*. İstanbul: Sultanbeyli Belediyesi.
- Endeksa (2018). İstanbul'un Konut Fiyatları En Yüksek ve En Düşük İlçeleri. <https://www.endeksa.com/tr/blog/yazi/istanbulun-konut-fiyatları-en-yuksek-ve-en-dusuk-ilceleri> (16.05.2020).
- Erder, S. (2013). *İstanbul'a Bir Kent Kondu: Ümraniye*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Gough, I. (1979). *The Political Economy of the Welfare State*. London: Macmillan.
- Güvenç, M. (2000). *İstanbul'da İşyeri-Statü Temelinde Segregasyon; 1990 Sayımı Üzerinde İlişkisel Çözümlemeler*. İstanbul: TESEV
- Güvenç, M. & Şenyapılı, T. (2003). İstanbul Emek Pazarında 2001 Krizinin Toplumsal Sonuçları: Krize Direniş Biçimleri. *TÜSİAD Görüş Dergisi*, Haziran-Temmuz, 44-48.
- Harvey, D. (2015). *Neoliberalizmin Kısa Tarihi*. A. Onacak (Çev.). İstanbul: Sel Yayıncılık.

- Işık, O. & Pınarcıoğlu, M. (2003). Nöbetleşe Yoksulluktan Kurationsız Yoksulluğa. *TÜSİAD Görüş Dergisi*. Haziran-Temmuz, 50-53.
- Işık, O. & Pınarcıoğlu, M. (2009). *Nöbetleşe Yoksulluk Gecekondulaşma ve Kent Yoksulları: Sultanbeyli Örneği*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2012). Ulaşım Ana Planı Hane Halkı Araştırması Analitik Etüt Çalışması. İstanbul
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2017), Sosyal İşler ve Yardım Esasları Yönetmeliği, <https://www.ilan.gov.tr/ilan/98006/tebligat-ve-duyurular/kurumsal-tebligat-ve-duyurular/sosyal-isler-ve-yardim-esaslari-yonnetmeliği>, (24.08.2019)
- İşte İstanbul'un En Zengin İlçeleri (2017, 6 Aralık). *Posta*, <https://www.posta.com.tr/iste-istanbul-un-en-zengin-ilceleri-istanbul-da-ilcelere-gore-gelir-dagilimi-haber-fotograf-1359815-1> (09.10.2020).
- Karagöl, E. T. & Dama, N. (2015). *Geçmişten Günümüze Sosyal Yardımlar*. Ankara: SETA.
- Keleş, R. (2016). *Kentleşme Politikası*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Kepenek, Y. & Yentürk, N. (2009). *Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Keyder, Ç. (2004). *Ulusal Kalkınmacılığın İflası*. İstanbul: Metis Yayınları.
- Kutlu, D. (2015). *Türkiye'de Sosyal Yardım Rejiminin Oluşumu*. İstanbul: Notabene Yayınları.
- Öngen, T. (2011). Yeni Liberal Dönüşüm Projesi ve Türkiye Deneyimi. F. Şenses, A.H. Köse ve E.Yeldan (Ed.). *Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar* içinde. İstanbul: İletişim Yayınları, 163-192.
- Peker, M. (1996). Internal Migration and the Marginal Sector. E. Kahveci, N. Sugar ve T. Nichols (Ed.). *Work and Occupation in Modern Turkey* içinde. London: Mansell, 7-38.
- Pınarcıoğlu, M. & Işık, O. (2008). Not Only Helpless But Also Hopeless: Changing Dynamics of Urban Poverty in Turkey The Case of Sultanbeyli, İstanbul. *European Planning Studies*, 16. 10, 1353-1370.
- Sarıkaya, M. (5.1.2002). Arjantin Genelgesi. *Hürriyet*. <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/arjantin-genelgesi-46548> (18.11.2018).
- Serpen, B. (2013). *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yoksullukla Mücadelede Etkisi, Örnek Vaka Sultanbeyli*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü
- SRAP 1 Milyon Aileye Yardım Yapacak (2001, 5 Ekim). *Bianet*. <https://m.bianet.org/bianet/toplum/5066-srap-1-milyon-aileye-yardim-yapacak> (19.12.2018).
- Sultanbeyli Belediyesi (2014). Sosyal Doku Araştırması Hane Sonuç Raporu. İstanbul.
- Toksöz, G. (2009). Neoliberal Piyasa ve Muhafazakâr Aile Kısacasında Türkiye'de Kadın Emegi. N. Mütevellioğlu ve S. Sönmez (Ed.). *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Tuğal, C. (2010). *Pasif Devrim: İslami Muhalefetin Düzenle Bütünleşmesi*. F. B. Aydar (Çev.). İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları.
- Türkdoğan, O. (2006). *İstanbul: Gecekondu Kimliği*. İstanbul: IQ Kültür Sanat Yayıncılık.
- TÜİK (2016). İstatistiklerle Aile. Ankara.
- Urhan, G. & Urhan, S. (2017). AKP Döneminde Sosyal Yardım. M. Koray ve A. Çelik (Ed.). *Himmet, Fitrat, Piyasa AKP Döneminde Sosyal Politika* içinde. İstanbul: İletişim Yayınları, 229-258.
- World Bank (2003). Turkey Poverty and Coping After Crises. www.worldbank.org (23.05.2019).
- Yakut-Çakar, B. (2007). Turkey. B. Deacon & P. Stubbs (Ed.). *Social Policy and International Interventions in South East Europe* içinde. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 103-129.

- Yeldan, E. (2006). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yentürk, N. (2018). *Sosyal Yardımlardan Güvenliğe Türkiye'nin Kamu Harcamaları (2006-2017)*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yıldırım, D. (2013). AKP ve Neoliberal Popülizm. İ. Uzel ve B. Duru (Ed.). *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu* içinde. Ankara: Phoenix Kitabevi, 66-107.
- Yılmaz, C. (Ed.) (2013). *İstanbul'un Kapısı: Sultanbeyli Tarihi*. İstanbul: Yeditepe Yayınevi.
- Yılmaz, N. (2008). *Hemşehri Kimliği*. İstanbul: Beta Basım Yayın.
- Yılmaz, N. (2009). Ekonomik Krizin Etkisiyle İstanbul'dan "Tersine Göç" Eden Ailelerin Toplumsal Özellikleri ve Beklentileri Üzerine Bir İnceleme. *Sosyal Bilimler Dergisi*. 11. 1, 28.
- Yılmaz, N. & Bulut, Y. (2009). *Kent Yoksulluğu ve Gecekondu*. İstanbul: Beta Basım Yayın.
- Yılmaz, Z. (2018). *Yeni Türkiye'nin Ruhu: Hınç, Tahakküm, Muhtaçlaştırma*. Ankara: İletişim Yayınları.
- Zabcı, F. C. (2003). Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak mı, Zengini Yoksuldan Korumak mı? *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58. 1, 215-239.
- Zabcı, F. (2006). Bağımlılığın İçselleştirilmesinde AKP ve Dünya Bankası. *Mülkiye Dergisi*. 30. 252, 133-144.

WELFARE REGIME AND TRANSFORMATION OF POVERTY ALLEVIATION STRATEGIES OF URBAN POOR IN TURKEY AFTER 1980: THE CASE OF SULTANBEYLI*

İlker ŞAHİNOĞLU** 
Nail YILMAZ*** 

Especially in the last quarter of the 20th century, both poverty and welfare regimes have undergone a great transformation depending on economic, political and social changes. The rapid transformation encountered in this period when the understanding of the welfare state weakened is largely attributed to the dominance of neoliberalism. Because in this period, neoliberalism focused on establishing a new economic order to ensure the power of the dominant classes. For the establishment of this new order, various practices such as reducing size of the public sector, privatizations, increased flexibility in labor markets, and reduction of labor costs began to spread on a global scale. Many studies on poverty show that these economic structural changes stemming from neoliberalism have significantly increased inequality and the gap between the rich and the poor. Because these activities are largely focused on increasing profits and reducing the cost of labor on a global scale becomes an important factor that ensures this. These practices have also had significant effects on poverty and poverty alleviation practices and policies.

In Turkey, a rapid urbanization process started with the migration movements from rural to urban in the post-World War II period. Especially the two periods that can be separated as after 1950 and after 1980 express the years in which this process was experienced the fastest. These migration movements, with the effect of the inadequacy of the housing policy, as in most developing countries,

* This article was produced from the doctorate thesis prepared under the supervision of Prof. Dr. Nail YILMAZ and completed in December 2020 in Marmara University Institute of Social Sciences Local Governments Program. Case study was carried out before 2020.

** Ordu University, Department of Political Science and Public Administration, sahinogluilker@hotmail.com

*** Marmara University, Department of Political Science and Public Administration, nyilmaz@marmara.edu.tr,

have led to the emergence of new settlements in big cities, mainly in Istanbul, consisting of slums where the urban poor live. These settlements started to host the labor needed by the industry, and they provided cheap accommodation for these people. However, the neoliberal economic understanding that started to settle in Turkey after 1980 created a new mode of production in the cities and transformed the labor market and urban poverty along with the deindustrialization processes. With this process, the opportunities that the poor of the previous period had disappeared, and poverty alleviation strategies began to narrow.

Sultanbeyli is a district that has experienced this process and is frequently encountered in studies on urban poverty. The region, which was exposed to intense migration movements especially in the late 1980s, has transformed from a village with a population of 400 to a town hosts 330 thousand people in 55 years. In this intense development process, the district has been exposed to changes throughout the country and changes due to its own characteristics, so daily life has also been affected by these changes. The property problem, which continues to be valid from the days when it was a village, can be counted as the first feature that comes to mind in Sultanbeyli. As a matter of fact, this problem has become an opportunity for the poor who migrated from the countryside to the city and has made it easier to solve the housing problem. It was even used as a tool to get out of poverty in the following years. The lands, whose property is fragmented or in the state ownership, provided an important income for the first immigrants, and contributed to their getting out of poverty and transferring poverty to the ones who came after them. The second area that stands out in terms of the poor of the district is informal employment. The poor who settled in the district had the chance to earn income from the construction sector, which was activated by the rapid migration process. In addition, the textile workshops that are frequently encountered in the district and the workshops operating in various fields also created employment opportunities for these people. The third element that draws attention among the living practices of the poor in the district is social assistance. As in the rest of the country, aids that stand out in line with the current welfare regime have an important place in the survival strategies of the poor.

In this context, in the study poverty alleviation strategies of the poor, depending on both national and local changes, are included on the basis of the characteristics of the dominant welfare regime in Turkey. Here, the development of the district and the characteristics of the current welfare regime in Turkey are evaluated in parallel. The people that migrated to the district in different periods had different opportunities, so their positioning in the poverty alleviation process also differed. In order to understand these positions and strategies, a case study was conducted in Sultanbeyli between December 2017-December 2019. The study includes in-depth interviews with the poor who received social assistance or applied for social assistance, district residents who have experienced poverty in the district before, headmen, public personnel working in the field of social assistance and social service in the district, and NGO officials operating in this field. In line with these interviews, it is tried to reach the situation of the district in the fields of social assistance, housing and employment and the poverty alleviation strategies that the poor experience in these areas.

The erosion of the opportunities of the past has forced the poor to focus on new strategies. At this point, social assistance, which started to come to the fore in the country especially after the 2001 crisis, has the main role. The fact that the new poor in Sultanbeyli lost the opportunities of the previous period in many fields, from employment to housing, eliminates their hope of getting out of poverty. In this case, it brings the sustainability of poverty to the agenda. As a matter of fact, even if it does not save them from poverty, the poor focus on social assistance that will contribute to their survival. Therefore, social assistance becomes focal point both in the lives of the poor and in this study. In this context, the changes in the opportunities of the poor in the district and the social aid processes that increase in weight among these opportunities are revealed. Both the literature and the interviews conducted within the scope of this study reveal that social assistance has become dominant within the regime. However, although the resources allocated to social aids have increased, the sustainability of this aid-based regime, which targets a limited group of people, is a controversial issue. In addition, although it was out of the scope of this study as of the time of the fieldwork, the pandemic conditions also had a complicating effect on the lives of the poor. The transformation of poverty in this period is undoubtedly an important issue that needs to be studied. Therefore, with the effect of such crisis conditions, new choices to fight poverty become a necessity.