



## KENT YOKSULLUĞUNA MÜDAHALENİN TARİHSEL GELİŞİMİ\*

### *Historical Development of Alleviating Urban Poverty*

İlker ŞAHİNOĞLU<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Arş. Gör. Dr., Ordu Üniversitesi, Ünye İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Ordu, sahinogluilker@hotmail.com, orcid.org/0000-0003-1519-789X

*Derleme/Review Article*

#### **Makale Bilgisi**

Geliş/Received:  
21.04.2022  
Kabul/Accepted:  
24.12.2022

#### **DOI:**

10.18069/firatsbed.1106978

#### **Anahtar Kelimeler**

Yoksullukla Mücadele, Kent  
Yoksulluğu, Sosyal Politika

#### **ÖZ**

Yoksulluk kavramı ve yoksullukla mücadele uygulamaları toplumsal yaşamda ve devletlerin gündemlerinde her dönem önemli yer tutmuşlardır. Uygulama örnekleri tarihsel süreçte bu olguların ve yoksulluk algısının dönüşümünü ortaya koymaktadırlar. Günümüzde kavram özellikle gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerde büyük ölçüde kentsel ölçekte ele alınmaktadır. 20. yüzyılın özellikle son çeyreğinde hem yoksulluk hem de refah rejimlerinde ekonomik, siyasi ve toplumsal değişimlere bağlı olarak büyük bir dönüşüm süreci yaşanmıştır. Refah devleti anlayışının zayıfladığı bu dönemde, karşılaşılan hızlı dönüşüm literatürde büyük ölçüde neoliberalizmin hâkim hale gelmesine dayandırılmaktadır. Çünkü bu dönemde neoliberalizm hâkim sınıfların iktidarını sağlamak üzere yeni bir ekonomik düzen tesis etmeye odaklanmıştır. Bu yeni düzenin tesisi için ise öncelikli olarak kamu kesiminin küçültülmesi, özelleştirmeler, istihdam piyasalarının esnekleştirilmesi, işgücü maliyetinin düşürülmesi gibi çeşitli uygulamaları küresel ölçekte yaymaya başlamıştır. Ekonomideki bu yapısal dönüşümlerle birlikte yoksulluğun ve yoksullukla mücadele uygulamalarının da önemli değişim yaşadıkları görülmektedir. Bu bağlamda çalışmada kentsel yoksulluğun dönüşümü ele alınmakta ve sosyal politikanın gelişimi doğrultusunda kent yoksulluğuyla mücadele yaklaşımında görülen değişime değinilmektedir.

#### **ABSTRACT**

The concept of poverty and anti-poverty practices have always occupied an important place in social life and on the agenda of governments. Practical examples highlight the transformation of these facts and the perception of poverty in the historical process. Today, the concept is mainly addressed at the urban scale, particularly in developing and developed countries. Especially in the last quarter of the 20th century, there has been a major process of transformation in poverty and welfare regimes in response to economic, political and social changes. In this period in which the understanding of the welfare state has weakened, the rapid change in literature is largely attributed to the dominance of neoliberalism. Because during this period, neoliberalism concentrated on establishing a new economic order to secure the power of the ruling classes. For the establishment of this new order, various practices such as downsizing of the public sector, privatizations, flexibility of employment markets, and reduction of labor costs began to spread on a global scale. In parallel with these structural changes in the economy, we can see that there have been significant changes in poverty and anti-poverty practices. In this context, in this study, the transformation of urban poverty is discussed and the change in the approach of fighting against urban poverty in line with the development of social policy.

**Atıf/Citation:** Şahinoğlu, İ. (2023). Kent Yoksulluğuna Müdahalenin Tarihsel Gelişimi. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 33, 1(331-346).

**Sorumlu yazar/Corresponding author:** İlker ŞAHİNOĞLU, sahinogluilker@hotmail.com

\* 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.

## 1. Giriş

Yoksulluk her toplumda ve her dönemde şiddeti değişmekle birlikte karşımıza çıkan bir olgudur. Çünkü yaşamak için insan kaynaklara gereksinim duyar ve her zaman bu kaynaklara erişimde sorun yaşayan insanlar olmaktadır. Dolayısıyla geçmişten günümüze birçok düşünür bu duruma dikkat çekmiş, yoksulluğun, yoksulun tanımı, yoksulluğun nedenleri, yoksulların toplumsal yaşam içerisindeki konumları ve rolleri gibi birçok farklı yönüyle yoksulluğa ve yoksullara değinmişlerdir. Platon konuya toplumsal yaşam içerisindeki düzensizlikler üzerinden yaklaşarak bu düzensizliğin temel nedeni olarak zenginler ve yoksullar arasındaki ayrımı gösterirken, Aristo da benzer bir şekilde yoksulların toplumsal düzen içerisindeki konumlarına odaklanmakta, bu konunun siyasi ve sosyal sonuçlarına değinerek, yoksulluğun devrimin ve suçun babası olduğunu ifade etmektedir. Rousseau ise sınıf farklarından dolayı hakların eşitliği ve otoritenin sağlanamayacağını savunmaktadır (Şenses, 2014:26; Walbank, 1944:14). Adam Smith bireylerinin çoğu yoksul olan bir toplumun refah içinde yaşayamayacağını ifade ederken (Şenses, 2014:33; Oktik, 2008: 27), hayırseverliğe ve böylelikle toplumun tümünün mutlu olabileceğine özellikle vurgu yapmaktadır (Gilbert, 1997:278). Bu düşünürlerin ifadelerinden de anlaşılacağı üzere yoksulluk tarih boyunca oldukça farklı dönemlerde sosyal bir sorun olarak ele alınmış, çözülmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Şenses (2014:32), yoksulluk kavramının 18. yüzyılda kitleselleşen yoksulluk öncesinde liberal düşünürler tarafından eşitsizlik temelinde tartışılmaya başlandığını vurgulamaktadır. Bu tartışmaların ise büyük ölçüde yoksulluğu liberalizmin merkezindeki temel gerilim olarak kabul eden anlayıştan kaynaklandığını savunmaktadır. Sanayileşme ve kapitalizmin yükselişle birlikte ise yoksulluğun kitlesel bir hal aldığı ve toplumsal yaşamda rahatsızlıklara neden olduğu, dolayısıyla gerek siyasetçiler gerekse akademisyenler tarafından sosyal bir fenomen olarak ele alınmıştır (Geremek, 1997:2). Öte yandan yoksulluğa ve yoksullara yönelik gelişen olumsuz bakış açısı da tartışmalarda önemli bir noktayı oluşturmaktadır. Yoksulluğun dikkate alındığı ve Amerika'da yoksullara devlet desteği anlayışının önem kazandığı bir dönemde Sumner, yoksulu yaşamını kazanamayan, diğer bir ifadeyle, üretim gücü ihtiyaç duyduğu tüketiminin altında kalmış bu nedenle de geçimini sağlayamayan kişi olarak tanımlamıştır. Toplumun içerdiği tüm bireylerin aktif katılımı ve üretim gücüne ihtiyaç duyduğunu vurgulayan yazar, tüketim rolünü yerine getirmekle birlikte topluma toprak, emek veya sermayeyle katkı sunmayan bu bireylerin ise toplumun sırtında yük olduklarını savunmaktadır (Sumner, 1883:20; McClelland, 2005:475). Yoksullukla ilgili akademik çalışmalarda ve kamuoyunda yoksulları suçlayan bu bireyselci bakış açısıyla da sıklıkla karşılaşmaktadır. Bu dönemden döneme, ülkeden ülkeye çeşitlenen bakış açıları yoksulluğa müdahalenin de ana eksenini ortaya koymaktadır.

Yoksulluk, ister çözülmesi gereken bir yapısal sorun, ister bireysel bir sorun olarak ele alınsın, toplumsal yaşam içerisinde önemli ölçüde etki etmektedir. Günümüzde neoliberalizmin de etkisiyle bireyselci yaklaşımın yoğun olarak öne çıktığını görmekteyiz. Yoksulluğun bu bakış açıları ve ekonomideki yapısal dönüşüm süreciyle birlikte etkileri derinleşen ve sürekli hale gelen bir olgu olduğunu söylememiz gerekmektedir. Bu nedenle bu olgunun farklı görünüşlerinin incelenmesi gerekmektedir. Çünkü yoksulluk tarihsel süreç içerisinde sürekli bir değişim yaşamaktadır. Yoksulluğa müdahale edebilmenin yolu bu değişimi anlamaktan geçmektedir. Özellikle sanayi devrimi ve sonrasında ön plana çıkan kurumsal sosyal politika uygulamalarının gelişim süreci incelenmesi gereken temel noktayı oluşturmaktadır. Çünkü devletlerin bu alana müdahaleleri toplumsal ve ekonomik yaşamda önemli etkiler doğurmaktadır. Devletler bu alana yönelik politikalarını ise yoksulluk kavramında tarihsel süreç içerisinde görülen değişimlere hâkim olarak belirlemelidirler. Bauman'ın ifade ettiği üzere geçmiş dönemin yöntemleriyle değişen yoksulluğa müdahale etmek mümkün değildir. Nitekim bir dönem işsiz olmak yoksulluk ölçüsüyken, ardından gelen dönemde tüketmemek temel kıstas haline gelebilmektedir. (Bauman, 1999:10-11). Günümüzde gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerde yoksulluğun ana tartışma noktasını oluşturan kent yoksulluğunu da bu şekilde değerlendirmek gerekir. Değişen ekonomik yapı kentlerin rolünü dönüştürmüş, kentler tüketim merkezleri haline gelmişlerdir., Kent yoksulluğu da özellikle kentlerin hızlı bir şekilde geliştiği sanayi devrimi sonrası dönemden günümüze gelen süreçte önemli bir dönüşüm yaşamıştır. Bu durum ise özellikle 1980'li yıllarla birlikte "yeni yoksulluk" kavramının tartışmaya açılması sonucunu doğurmuştur. Bu doğrultuda çalışmada öncelikle kentleşme, yoksulluk ilişkisi temelinde, 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren kentsel alanda dikkat çeken ve günümüzde de ağırlığı süren kent yoksulluğunun yeni biçimi ele alınacak, devamında ise tarihsel süreç içerisinde sosyal politikanın gelişimi doğrultusunda kentsel ölçekte yoksulluğa müdahale yaklaşımının dönüşümü değerlendirilecektir.

## **2. Kent Yoksulluğu ve Yoksulluğun D¼n¼ř¼m¼**

### **2.1 Kent Yoksulluğu**

G¼n¼m¼z k¼resel ¼l¼ekte artan kentleşme oranı, bir¼ok alanda olduğu gibi yoksulluk tartışmalarında da kentsel ¼l¼eđin ¼ne ¼ıkması sonucunu doğurmuştur. Bu y¼zden g¼n¼m¼zde yoksulluk kavramından bahsederken kentlere ve kentleşme s¼recine değinmemek olası g¼r¼nmemektedir. Kentleşme ¼ncelikle n¼fus yoğunlaşmasıyla dikkat ¼ekmekle birlikte, kavramı yalnızca n¼fus ¼zerinden tanımlamaya ¼alıřmak eksik bir girişim olarak kalacaktır. Bu doğrultuda kentleşmenin dar ve geniş anlamda olmak ¼zere iki tanımından bahsedilebilir. Dar anlamda kentleşme “kentlerde yaşayan n¼fusun oranının ve kent sayısının artmasını sağlayan bir n¼fus hareketi” olarak tanımlanırken, geniş anlamda kentleşme ise şu şekilde ifade edilmektedir: “Sanayileşme ve iktisadi değişmeye paralel olarak kent sayısının artması ve mevcut kentlerin b¼y¼mesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda ¼rg¼t¼leřme, iş b¼l¼m¼ ve uzmanlaşma yaratan, insanların davranış ve ilişkilerinde kentlere ¼zg¼ değişikliklere yol a¼an bir n¼fus birikimi s¼recidir.” (Yavuz, Keleş ve Geray, 1978:21-22). Geniş tanımından da anlaşılacağı ¼zere kentleşme, n¼fus hareketi yanı sıra ekonomik değişmeye bağlı olarak gelişen ve sosyal yaşamda da değişimlere yol a¼an bir s¼re¼ olarak ele alınmalıdır. Bu bağlamda Wirth (2002:81-82), kentleşmenin yalnızca insanların bir yerde n¼fus olarak yoğunlaşmaları anlamına gelmediğini, insanların kentin yaşam bi¼imini de benimsemeleri gerektiğini belirtmektedir. Ona g¼re kentleşme kentlerin b¼y¼mesiyle yaşam bi¼iminin belirgin niteliklerinde değişmeyi ifade etmektedir ve bu değişimde iletişim ve ulaşım ara¼larının b¼y¼k etkisi g¼rmezden gelinmemelidir.

Bu tanımlardan da anlaşılacağı ¼zere ge¼miřten tam olarak kopmamakla birlikte kent yaşamı ekonomik ve toplumsal yaşamda olduk¼a ¼nemli bir d¼n¼ř¼m s¼recini beraberinde getirmektedir. Sanayi Devrimi ile hızlanan ve yeni bir anlam kazanan kentleşme s¼recinin bu etkileri daha da derinleştirdiği kabul edilebilir. Sanayi Devrimi sonrası ger¼ekleřen kitlesel n¼fus hareketleri ve toplumsal d¼n¼ř¼m kent mek¼nına ve kentlerde yoğunlaşan n¼fusa ¼zel bir ¼nem atfetmektedir. Sanayinin ve iş g¼c¼n¼n yaşam alanı olarak kentler ekonomik b¼y¼menin de ana mek¼nı haline gelmişlerdir. 19.y¼zyılda sanayinin gelişimi ve yaygınlaşmasıyla birlikte kent mek¼nında ¼nemli değişiklikler meydana geldiği g¼r¼lmektedir. Keleş (2016:39), sanayileşme ve kentleşmenin ayrılmaz bi¼imde birbirlerine bağlı olduklarını; sanayinin geleneksel kent yapısını sarsmaya başladığını, dolayısıyla ham madde, enerji gibi ¼retim ihtiya¼larına bağlı olarak mek¼n se¼en fabrikaların ¼evresinde sanayi kapitalizminin simgesi olan işçi kentlerinin ortaya ¼ıktıklarını belirtmektedir.

Sanayi Devrimi'nin ortaya ¼ıktığı b¼lge olarak Britanya ¼rneđine bakıldığında da sanayinin ortaya koyduğu bu değişimin b¼y¼kl¼đ¼ ve sanayiye bağlı kentsel gelişmenin b¼y¼kl¼đ¼ kendini g¼stermektedir. 18. y¼zyılın ortalarında Londra 750 bin kişilik n¼fusuyla dikkat ¼ekiyor olsa da başka hi¼bir İngiliz kentinin n¼fusu 50 binin ¼zerinde değildi. Sanayinin gelişimiyle ¼lkede ve kentlerde yaşayan n¼fusta b¼y¼k bir artış g¼r¼lm¼řt¼r. 1750'de 6,5 milyon olan İngiltere ve Galler n¼fusu, 1801'de 9 milyonu aşmış, 1841'de 16 milyona ulaşmıştır. Ayrıca 1801'de bu iki b¼lge n¼fusunun %10'undan daha azı 100 bin ve ¼zeri kentlerde yaşarken, bu oran 1901'de %35'in ¼zerindedir (Hobsbawn, 1998:23-26; Davis, 1955:433). Bu gelişimle birlikte İngiltere'nin 3-4 bin n¼fuslu yerleri 30-40 bin n¼fuslu sanayi kentleri haline gelirken, sanayi devriminin kalbi olarak g¼r¼len mek¼nlardan biri olan Manchester'ın 1760'ta 17 bin olan n¼fusu ise 1830'da 180 bini bulmuştur (Munro, 1952:110; Braudel, 1984:564-565).

Kapitalizmin b¼y¼me ve ilerleme ideali ¼retime dayanmaktaydı ve ¼retim i¼in gerekli unsurlar kentlerde yoğunlaşmaktaydı, ¼retim s¼rd¼r¼lebilirliđi ise kitlesel t¼ketime karşılıklı ilişki i¼erisinde sağlanmaktaydı. Kentlerde yoğunlaşan n¼fus bu iki rol¼ ¼stlenerek kent yaşamını s¼rd¼rmekteydi. Kent ¼l¼eđinde yoksulluğun ¼nemli bir sorun olarak ele alınması ve ¼öz¼m arayışları ise istisnalar dışında 20.y¼zyılın sonlarına kadar ulusal ve uluslararası kurumların gündeminde kendine yer bulamamıştır. Bu istisnaların en ¼nemlisi sayılabilecek Amerika'da 1950'lerin sonundan itibaren tarımda makineleşmenin etkisiyle kentlere g¼cen Afro-Amerikalıların karşı karşıya kaldıkları işsizlik sonucunda kentlerde toplumsal hareketler başlatmışlardır. Irksal gerilimlerin de etkisiyle artan bu olaylar yoksulluğun ve refah hizmetlerinin tekrar gündem olmaları sonucunu doğurmuştur (Handler, 2004:23). K¼resel olarak ise kentlerde yoğunlaşan n¼fusun yaşadığı sorunlar bu ¼öz¼m arayışlarını zorunlu hale getirmiştir. ¼¼nk¼ ¼zellikle 1980 ve 1990'lı yıllarda yoksulluğun kentsel alanlarda yoğunlaştığı g¼r¼lmeye başlanmıştır. Bu durumun ortaya ¼ıkmasında ise 3. D¼nya ¼lkeleri başta olmak ¼zere, kentsel n¼fus artışının kırsal n¼fus artışına kıyasla olduk¼a fazla olması ile ekonomideki yapısal d¼n¼ř¼m¼n etkili olduğu kabul edilmektedir. Bu yapısal d¼n¼ř¼m¼le sonucunda ¼cretlerde meydana gelen d¼ř¼ř, formel

istihdamda meydana gelen azalma, gıda başta olmak üzere tüketim ürünleri fiyatlarındaki artış ve temel hizmetler ile altyapı yatırımlarına yönelik kamu harcamalarında kısıntıya gidilmesinin etkili olduğu vurgulanmaktadır (Wratten, 1995:11; Amis, 1995:146).

1996'da İstanbul'da gerçekleştirilen Habitat Konferansı sonrası belirlenen Habitat Gündemi'nde de kent yoksulluğunun ortadan kaldırılmasına özel bir yer ayrılmıştır. Metinde de ifade edildiği üzere dünya bu dönemde daha önce benzeri görülmemiş şekilde, yoksulluğun kentleşmesi ile karşı karşıya kalınmıştır. Bu dönemde nüfusun neredeyse yarısı kentlerde enformel konut alanlarında yaşamaktadır. (UNCHS, 1997:1). Bu kapsamda toplantı “herkes için yeterli barınma” ve “kentleşen dünyada insan yerleşimlerinin sürdürülebilir kalkınması” temalarını seçmiş ve çözüm için yerel, ulusal ve uluslararası düzeylerde; yerel yönetimler, merkezi hükümetler, STK'lar, özel sektör ve diğer kuruluşlar tarafından kapsamlı stratejilere sahip ortaklıklar kurulması gerektiğini belirtmiştir (UNHCS, 1997:8).

Küreselleşen dünyada kentlerin öneminin daha da arttığı düşünüldüğünde kentlerde bu küreselleşme ve neoliberalleşme döneminde eşitsizliklerin ve yoksulluğun da arttığı dikkat çekmektedir. 2000'li yıllara gelindiğinde küresel ölçekte yoksulların büyük kısmı halen kırsal alanlarda yaşamakla birlikte kentlerde yaşayan yoksulların oranı giderek artmakta ve BM 2006'da yayımladığı raporunda birkaç on yılda yoksullar arasında kentlerde yaşayanların oranının %50'yi geçeceğini vurgulamaktadır. Ayrıca BM Habitat tahminlerine göre dünyada kentlerde yaşayanların üçte biri varoşlarda yaşamakta ve bu oran her geçen gün artmaktadır (Sidney, 2017:324). Yine BM tarafından yayımlanmış bir raporda 1990'da dünyada gecekonduda yaşayan nüfus 715 milyon iken, bu sayının 2000'de 912 milyona 2006'da ise 998 milyona eriştiği belirtilmektedir. Bu gecekondulu sakinlerinin yalnızca 46 milyonunun gelişmiş ülkelerde yaşadıkları ayrıca ifade edilmelidir (BM Habitat Agenda, 2006:18). Bu veriler bize hızlı kentleşme ve konut politikalarının yetersizliğine bağlı olarak gerçekleşen hızlı gecekondulaşmanın büyük ölçüde gelişmekte olan ülkelerin sorunu olarak dikkat çektiğini göstermektedir. Afrika kentleri başta olmak üzere yetersiz yaşam koşullarına sahip gecekondularda yaşamlarını sürdüren yoksullar kentlerde önemli bir sorun olarak görülmektedirler. Bununla birlikte her ne kadar şiddeti gelişmekte olan ülkelerde olduğu kadar fazla olmasa da kent yoksulluğunun gelişmiş ülkeler için de önemli bir gündem maddesi olduğu anlaşılmaktadır.

Günümüzde kentleşme bu artış hızını sürdürmeye devam etmektedir. 2050 itibarıyla dünyanın üçte ikisinin kentlerde yaşayacağı tahmin edilmektedir. Kentleşme süreciyle birlikte kentlerdeki eşitsizlikte hızlı bir şekilde artmakta, yoksul ve zengin arasındaki fark önemli ölçüde açılmaktadır. Küresel yoksulluk 2000'li yıllarda dikkate değer bir azalma kaydetmekle birlikte kentlerde eşitsizlik daha da dikkat çeker bir hale gelmiştir. Çoğu ülkede eşitsizlik son 20 yılın en yüksek seviyesine gelmiştir. 2018 Dünya Eşitsizlik Raporu'na göre dünyanın en zengin %1'lik kesimi, en yoksul %50'lik nüfusun gelirinin 2 katı gelir elde etmiştir (BM Habitat 2020-2023 Stratejik Planı:7) Bu doğrultuda BM Habitat doğrudan kentleri hedef alan yoksullukla mücadele programları uygulanması gerektiğini çünkü yoksullukla küresel mücadelenin başarısının kentlerin performansına bağlı olduğunu öne sürmektedir (Sidney,2017:325).

## 2.2 Kentin Değişen Rolü ve “Yeni” Yoksulluk

Kentsel mekânda yaşamını sürdüren işçi sınıfının sorunları üzerinden kavramsallaştırılan yoksulluk ve ortaya koyduğu sorunlar da sonraki yıllarda çeşitlenmiş, yoksulluk önemli çalışmaların konusu olmaya başlamıştır. Hızlı kentleşmenin ortaya koyduğu olumsuz şartlar bu durumu zorunlu hale getirmiştir. Bu olumsuz şartlara neden olan birçok etken bulunmaktaydı. Toprak yetersizliği nedeniyle fabrikaların oldukça kısıtlı bir alanda toplanmış halde bulunması bunlardan biri olarak değerlendirilebilir. İş gücünün de bu alanlara yerleştirilmesi bu dar alanda oldukça geniş bir nüfusun barındırılmasıyla sonuçlanmaktaydı. Nitekim İngiltere'de yetersiz ve sağlıksız koşullarda 15-16 kişinin bir arada yaşadığı sefalet yuvalarından söz edilmekteydi (Braduel, 1984:565). Friedrich Engels'in “Conditions of The Working Class in England(1845)” başlıklı çalışması bu doğrultuda önemli bir örnektir. Bu çalışmasında Engels, değişen üretim biçimleriyle birlikte işçi sınıfının yaşamı ve yapısında meydana gelen dönüşümü ortaya koymaktadır. İngiliz orta sınıfının yoksullar sayesinde ve onların yoksulluğunu görmezden gelerek zenginleştiğini; üretici sınıf olan bu kesimin yoksulların çektiği sıkıntının ahlaki sorumluluğunu yüklenmeleri gerektiğini ifade etmektedir. Yoksulların sıkıntılı yaşam koşullarını da Birleşik Krallık'ın birçok önemli şehriden örneklerle ve ölüm oranları, hastalıklar gibi verilerle desteklemektedir. Örneğin sanayinin güçlendiği bu bölgelerdeki nüfus yoğunlaşmasını ve konut şartlarının yetersizliğini göstermek üzere Bt. Green bölgesinde 1400 evde 12000 nüfusa sahip 2795 ailenin yaşamakta

olduğunu belirtmektedir (Engels, 1845). ¼nceki b¼l¼mde değinilen Booth ve Rowntree'nin çalışmaları da bu yaşam koşullarının genel çerçevesini ortaya koyan veriler sunmaktadırlar. Bu çalışmalarda da g¼r¼ld¼đ¼ zere kentlerde artan n¼fusun tetikleyicisi olan sanayinin yarattığı olumsuz koşullar yoksulların yaşamlarını şekillendirmiştir. Yoksulların kent yaşamı içerisindeki konumlarını ve onlara y¼nelik algıyı da bu ¼retime dayalı sistem oluşturmuştur.

Yeni sanayi kentlerinde, emek arzındaki fazla tarafından karakterize edilen metalaştırılmış yaşam standartları, b¼y¼yen bireyselcilik ve emek piyasası için kaynakları artırmaya y¼nelik çeşitlenen fırsatlar n¼fusun b¼y¼k bir kesimini zor durumda bırakmıştır (Mingione, 1996:7). Bu d¼nemde kentlerde artan n¼fus ¼retim fonksiyonu için ¼nemli bir girdi sağlamış, toplum ¼retim faaliyeti çerçevesinde karakterize edilmiştir. ¼nk¼ sanayi kenti bu d¼nemde kapitalistin birikimin temeli olarak g¼r¼lmekteydi; kent bu birikimin sağlanması için gerekli olan emek g¼c¼n¼n ve t¼keticici g¼c¼n yoğunlaşması demektir (Harvey, 2016:51). ¼retim toplumu olarak adlandırılan bu durum içerisinde yoksulluk ve yoksullar toplum tarafından belirlenen sınırlar içerisinde kaldıkları takdirde kabul edilebilir durumdaydılar. Toplum onları iş g¼c¼ olarak kabul etmekteydi, dolayısıyla bu rol¼ kabullenerek çalışma etiği çerçevesinde hareket etmeleri gerekmekteydi. alışmamak anormal olma durumunu kabullenmek demektir. Kısaca yoksulluğun varlığı için veya çalışma isteğinin yokluğuna bağlanmaktaydı (Bauman, 1999:58-59). Ekonominin istikrarı ve b¼y¼me ¼retimini s¼rd¼r¼lebilmesine, dolayısıyla emeğe dayanmaktaydı. Yani bu d¼nemde yoksulluk içerisinde olanların çalışmayanlar oldukları varsayılmaktaydı. İçinde bulunulan b¼t¼n k¼t¼ koşullar da çalışmamak ¼zerinden tanımlanmaktaydı. Hatta bu koşullar iş g¼c¼n¼ s¼rekli kılmak ¼zere çalışmayı ¼zendirici bir y¼ntem olarak ¼ne çıkarılmaktaydı.

Toplum bir taraftan kent yaşamının devamı için bu kişilere ihtiyaç duyarken, ¼te yandan dışlayarak kent içinde kendi davranış kalıpları içerisinde, kente uyumlarının ¼n¼n¼ tıkayarak, farklı olduklarına inanmaya ve farklı şekilde yaşamaya mecbur bırakılmaktaydı (Wratten, 1995:11). Buna rağmen savaş sonrası d¼nemde ekonomik gelişimi sağlamak ¼zere sağlanan sınıflar arası uzlaşma sonucu tam istihdama bağlı olarak kurulan sosyal g¼venliđe dayalı refah sistemi kent yaşamı içerisinde yoksulların tutunabilmelerini ve yoksulluğun bu d¼nemde b¼y¼k bir sorun olarak g¼r¼lmemesini sağlamıştır. Bu anlamda toplumsal yaşamda yoksulların ¼nemli bir tarafını oluşturdukları sessiz bir uzlaşmanın geçerli olduğu anlaşılmaktadır.

¼retim biçiminde, dolayısıyla kentlerde meydana gelen değişimler yoksulların yaşamlarında ve yoksulluk kavramında da değişimi beraberinde getirmiştir. 1970'li yıllarda yaşanan petrol şokları ve ekonomik kriz d¼nemiyle birlikte ise artan işsizliğin de etkisiyle yoksulluk tekrar ¼nemli bir g¼ndem maddesi olarak karşımıza çıkmaya başlamıştır (şenses, 2014:18). Bir yandan yoksulluk artarken bir yandan h¼k¼metler harcamalarını azaltıp gelirlerini artırmayı amaçlar hale gelmişlerdir. Bununla birlikte sistemin devamını sağlamaya d¼n¼k çabalar da dikkat çekmektedir. ¼rneđin, Fransa'da Sosyal Demokrat h¼k¼metinin başbakanı Mitterand, istihdamı teşvik etmek ¼zere mali ve parasal genişleme yoluna gitmiş, ancak bu politika tercihi ekonomik olarak başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Sonuç olarak bu d¼nemde Keynezyen politikalardan uzaklaşılmış ideolojileri fark etmeksizin h¼k¼metler artan sosyal taleplere rağmen kemer sıkma yoluna gitmişlerdir (Handler, 2004:95-96). Y¼ksek işsizlik oranlarıyla birlikte bozulan sosyal g¼venlik sistemleri sosyal yardımların ¼ne çıktığı yeni bir sosyal politika rejimi ortaya çıkarılmıştır (Room,1990:3). Ancak bu değişimin çok keskin bir şekilde yapılması seçimle iş başına gelen h¼k¼metler için de çok da kolay olmamıştır. İngiltere ¼rneđinde Thatcher h¼k¼meti ara öz¼m olarak sosyal refah uygulamalarını doğrudan kaldırmak yerine çalışmak başta olmak ¼zere çeşitli şartlara bağlama yoluna gitmiştir. Mesleki eğitim bu şartların ¼ne çıkan ¼rneklerinden biridir. Vasıfsız işçi durumundaki yoksulların emek piyasasına dahil olmalarını sağlamak ¼zere iş arama ve eğitim programları d¼zenlenmiř, bu programlara devam etmeyenler için cezalar uygulanmıştır (Holden, 2003:310; McDowell, 2004:152).

Tam istihdam koşullarının s¼rd¼r¼lebilir olmaktan çıkması ve bireylerin ¼retim fonksiyonundan ziyade t¼ketimle tanımlanmaları ile yoksulların durumunda ve tanımında ¼nemli bir d¼n¼ř¼m gerçekleşmiştir. Birçok alışma kentsel alanlarda artan yoksulluğu ekonomik alanda yaşanan ¼cretlerin d¼ř¼ř¼, fiyatların ve işsizliğin artışı ile kamu harcamalarının azaltılması gibi yapısal değişikliklere dayandırmaktadırlar (Amis, 1995:146). Nitekim bu d¼n¼ř¼m¼n temelinde n¼fusun ¼retimden dışlanırken, t¼ketim rol¼ ile y¼klenmesi yer almaktadır. Bu d¼nemde ¼zellikle Batı'daki sanayi kentlerinin birçoğu ¼retimini emeğin ucuz olduğu b¼lgelere y¼nelmesiyle sanayisizleşerek ¼retim fonksiyonunu kaybetmeye başlamış, bunun yerine hizmet sekt¼r¼n¼n baskın hale geldiği t¼ketim mek¼nlarına d¼n¼ř¼m¼řlerdir (T¼rk¼n, 2014:21). ¼nceki d¼nemde Fordizm'in ortaya koyduğu homojenleştirilmeye meyilli işçi sınıflar toplumsal niteliğini kaybederek bireyselleşmiş, d¼zenli

ve emekliliğe odaklı çalışma yoluyla müşterek bir sosyal, dünyevi çerçeve oluşturma işlevini kaybetmiştir. Bu dönemde işgücü sözleşmelerinin şartları da bireyselleşmiş ve uçucu bir hale gelmiş, iş süreleri istikrarsızlaşmış ve kısalmıştır, işsizliğe karşı korumanın sosyal mekanizmaları da ortadan kalkmıştır (Wacquant, 2015:293-294). Böylelikle üretime dayalı rol bir anlamda erimeye başlamıştır. Yeni dönemde tüketime dayalı bir rol öne çıkar hale gelmiştir. Baudrillard'ın ifadesiyle;

“İşçilerin ve üreticilerin aktif tüketicilere ve daha da ileri gidilerek kapitalist ekonomide doğrudan hissedarlara dönüştürülmesi hayati bir zorunluluktur (bu bir şeyi değiştirmiyordu...strateji her zaman olduğu gibi, masa düzenini değiştirmeden masa örtüsünü değiştirmektir.)” (Clarke, 2004:78).

Bu doğrultuda özellikle emeğin yeniden üretimini amaçlayarak kurgulanan kent yaşamı içerisinde bu fonksiyonun değişmesi, bireylerin emek dışında kalmalarıyla sonuçlanmıştır. Harrington, yoksulluğa düşmeden 3-4 yıl önce yüksek ücretlerle orta sınıf içerisinde yer alan mavi yakalı işçilerin, sanayi tesislerinin kapatılmasından kaynaklı işsizlik nedeniyle yoksullaştıklarını ifade etmektedir (Harrington, 1985:200). Piyasanın öksüzleri olarak da adlandırabileceğimiz bu insanlar ekonomide gerçekleşen yapısal dönüşümün kurbanı haline gelmişlerdir. Sonuç olarak üretici rolüyle piyasaya giren ve tüketimle eklemlenen birey üretimin dönüşümüyle birlikte tüketim fonksiyonunu da kaybederek dışlanmıştır (Seabrook, 2013:424-426). İstihdama dayalı bu değişen yoksul karakterini Wilson da Chicago'nun üç bölgesi üzerinden verdiği örneklerle desteklemektedir. Bu bölgelerde 1960'ta çalışabilir durumda olan erkeklerin %64'ü istihdam edilmiş durumdayken, bu oran 1990'da %37'ye düşmüştür. (Wilson, 1999:480) Dolayısıyla işsiz duruma düşen bu bireylerle birlikte, ailelerin ve bölgenin sosyal yaşamı da dönüşüm göstermiştir. Neoliberal ekonomik anlayışın hâkim olmasıyla değerlendirilen bu dönüşüm sürecinde eşitsizlik artmakta, dolayısıyla yoksullar daha da yoksullaşmaktadır. Bu dönem ortadan kalkan uzlaşma ve artan eşitsizlikleri Harvey (2015:33) ABD'de Reagan döneminde asgari ücretler üzerinden örneklendirmektedir: "1980'de yoksulluk sınırıyla eşit düzeyde olan asgari ücretin 1990'a gelindiğinde yoksulluk sınırının %30 altında düşmüş olması belki de bunu en iyi anlatan örnek. Reel ücret düzeylerindeki uzun süreli düşüş işte o zaman gerçekten başladı."

Castells de ABD örneği üzerinden kapitalizmin bu dönemde dönüşümüne vurgu yaparak, özellikle 1990'larda Amerikan kapitalizminde kârlılığın önemli derecede arttığını bununla birlikte bu artıştan alt gelir gruplarının aldığı payın oldukça düşük kaldığını belirtmektedir. 1977'de en zengin %1'lik grubun ortalama geliri 243.700 dolar iken, 1999'da bu gelir 515.600 dolara erişmiştir. Castells (2010:131-132), medyan aile gelirinin yıllara göre büyüme oranlarıyla da bu savını desteklemektedir. 1947-1967 arasında yıllık %2,8 olan bu oran 1973-1979'da %0,6'ya, 1989-1997 aralığında ise %0,1'e düşmüştür. Kârlılığı artırmaya odaklanan bu yeni anlayış bu amaca yönelik olarak istihdam süreçlerini esnekletirmekte ve emeğin ücretini düşüren bir etki ortaya koymaktadır. Rosanvallon(2004:15) ise refah devletinin kriz dönemlerine değinirken, 1980'li yıllarda yoksul kesimlerin hayatlarındaki zorlaşmayı gelirlerinden yapılan kesintilere bağlamaktadır. Bir yandan işçi ücretleri düşerken bir yandan da refah devletinin kriz yaşadığı bu süreçte sosyal refah uygulamalarının maliyetinin büyük ölçüde artan bu kesintilerle karşılandığını ifade etmektedir. Bu zorunlu kesintiler 1965-1988 arası dönemde İsveç'te %35,4'ten %55,5'e, Hollanda 'da %33,2'den %48'e, Fransa'da %34,5'ten %44,3' Birleşik Krallık'ta ise 30-4'ten %37,7'ye yükselmiştir. Bu kesintilerin önemli bir oranını ise sosyal güvenlik primleri oluşturmuştur (Rosanvallon, 2004:157-158).

İşsizlikteki artış ve ücretlerdeki düşüş ve kesintilerde görülen bu artış, yoksulluğun artışı sonucunu doğurmaktadır. Dünyada hâkim hale gelen neoliberal ekonominin bir sonucu olan bu durum özellikle yarattığı eşitsizlikle zenginlerin daha zengin yoksulların daha yoksul olduğu bir düzenle bizi karşı karşıya bırakmaktadır. Bu dönemde çalışmak isteyen herkese istihdam sağlanması seçenekler arasından çıkmıştır. Sermayeyi ülkelere çekmek için yaşanan rekabet esnek istihdamı ve düşük ücretleri geçerli sistem haline getirmiştir. Sanayisizleşme süreçlerinin meydana geldiği bu dönemde gelişmiş ve gelişmekte olan ülke kentlerinde kent yoksulluğu önemi daha artan bir sorun haline gelmiştir. Bu uygulamaların gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde uygulanmasında ise IMF ve Dünya Bankası etkisi göze çarpmaktadır. Büyük ölçüde bu ülkelerin borçlarının ertelenmesi karşılığında yapısal reformlar gerçekleştirmeleri istenmiştir. Bu reformlar ise başta sosyal programlar olmak üzere kamu harcamalarında kesintiye gidilmesi, özelleştirme uygulamalarının yaygınlaştırılması, ulus ötesi şirket uygulamalarında düzenleyici faaliyetlerin azaltılması gibi gelişmiş ülkeler başta olmak üzere uluslararası ekonominin ihtiyaçlarına yönelik uygulamaları içermektedir (Steger ve Roy, 2010:98; Harvey, 2015:37).

Ekonomik yapıda meydana gelen değişimlerden kaynaklı bu yoksullaşma durumu g¼n¼m¼zde “yeni yoksulluk” olarak adlandırılan yoksulluk biçimini ortaya koymaktadır. 1980’li yıllar sonrasında farklı ÷lkelerde farklı çevrelerce gündeme getirilen ve öne çıkmaya başlayan bu kavramın kullanılmadığı ÷lkelerde bile bu dönemde yoksullukta niceliksel ve niteliksel bir dönüşüm gerçekteştiği kabul görmektedir (Room, 1990:10). Gelişmiş ÷lkelerde son 20 yılda gör÷len ekonomik büyüme yoksulluğun azalması bir yana eşitsizliklerin artışıyla birlikte daha da yükselmesi sonucu doğurmaktadır. Hatta büyümenin büyük ölçüde bu eşitsizliklere dayandığı ifade edilebilir. Wacquant (2015:291), örnekler üzerinden bu süreci şöyle aktarmaktadır:

"1994 Eylül’ünde, ABD N¼fus İdaresi Amerika’da yoksulluk oranının son on yılın en yüksek rakamına, yüzde 15,1’e ulaştığını bildirdi (gezegendeki en zengin toplumda 40 milyon yoksul olduğu anlamına gelir), oysa Amerikan ekonomisi son iki yıldır sağlam bir büyüme göstermişti. Beş yıl sonra ÷lke tarihinin en sağlıklı ekonomik büyüme fazına, son otuz yıldaki en düşük resmi istihdam oranlarına rağmen, büyükşehirlerdeki yoksulluk oranları yerinden pek kıpırdamamıştı. Aynı dönemde Avrupa Birliği’nde (on beş üyeliyken) resmi yoksul sayısı 52 milyonla rekor kırmıştı; ayrıca 17 milyon işsiz, 3 milyon evsiz vardı, sayıları da gittikçe artıyordu; oysa kıtaya ekonomik büyüme geri dönmüş, küresel rekabet gücü de artmıştı. Renault, Michelin, Total gibi Fransa’daki çok uluslu büyük şirketler daha önce gör÷lmemiş k¼rlara ulaşıp hisseleri tavan yapsa da taşeron firmaları daha çok kullanıyor, binlerce işçiyi ‘boşaltıyorlardı.’ "

Toplumun bireyleri üretim fonksiyonunu ikincil konuma atarak tüketimle tanımlamaya başlaması, önceki dönemde üretime katılmayarak anormal olarak betimlenen yoksulların tüketim fonksiyonu üzerinden daha da anormalleştirilmeleri sonucunu ortaya çıkmıştır (Bauman, 1999:132). Bu anormalleşme ise ekonomik ve sosyal yaşama entegre olma şansını kaybetmiş bir tabakaya işaret etmektedir. Yoksul kesim ekonomik büyümeden gelirlerinde ve iş sayılarında sınırlı bir artışla kısıtlı bir fayda sağlarken, ekonomideki düşüşler yoksulların hayatında dramatik yıkımlara, sorunlara neden olmaktadır (Wacquant, 2015:291).

“Yeni yoksulluk” kavramı toplumsal dışlanma tehlikesi ile karşı karşıya kalmış, kenarda kalmış, ekonomik ilişkiler bakımından toplumla bütünleşmesi tehlikeye girmiş, hatta hiçbir zaman tamamlanamayacak bir toplumsal grubu tanımlamaktadır (Buğra ve Keyder, 2003:21-23). Bu yoksul kesim özellikle kentlerde daha gözle gör÷lür bir hal almıştır. Çünkü Atkinson’un Avrupa örneğinden yaptığı çıkarımlarıyla ortaya koyduğu ifadesiyle; “ekonomik yeniden yapılandırma ve ardından gelen sosyal koruma sistemlerinin dönüşümünün sonucu olarak dikkat çeken kazananlar ve kaybedenler arasındaki farkın en belirgin olduğu yerler kentlerdir” (Atkinson, 2000:1038). 1980 sonrasında dikkat çekmeye başlayan bu “yeni yoksul” kesim kent yoksulluğunun kalıcı hali durumuna gelmiştir ve g¼n¼m¼zde de etkisini sürdürdüğu rahatlıkla söylenebilmektedir. Konuk ve Bayram (2009:24) da hızlı kentleşmenin yoksulluğu tetikleyici bir etkisi olduğunu belirtip, bu etkiyi şöyle aktarmaktadırlar:

"Özellikle kentleşme sürecindeki hızlanma, insani ve sosyolojik açıdan yoksulluğu kör¼kleyen ve pekiştiren bir etki bırakmıştır. Artık ‘mahallenin-köyün yoksul’undan, ‘yoksul mahalle’ye doğru bir geçiş söz konusu olmuş; günlük yaşamda yoksul-yoksul olmayan yüz yüze etkileşimi ortadan kalkmıştır."

Böylelikle hızlı kentleşme süreci kentte yoksulluğun artışı sonucunu ortaya koymuştur. Bu değişim süreci birçok kent tanımında ortaya konulan heterojenliğin de etkisiyle çözülen geleneksel dayanışma ağlarının boşluğunu ekonomik ve siyasal ilişkileri yoluyla doldurmaya çabalayan kent yoksulunu dışlanmış bir hale getirmektedir. Nitekim bu süreçle birlikte yoksullar istihdamdan ve sosyal korumadan da bekledikleri katkıyı sağlayamamakta, ayrıca bunların belirlendikleri süreçlere de müdahil olamamaktadırlar. Bu dönemin kent yoksulu işe erişim imkanlarından bile yoksun bir hale gelmiştir. Standing (2019:89), yalnızca düşük ücretli, geçiici iş ihtimaline sahip olan kesimin bu işlere girmek için gerekli gör÷şmelere gidecek ulaşım masraflarını bile karşılayamadıklarını belirtmektedir. ÷lkeleri “yeni yoksulluk” kavramıyla karşı karşıya getiren bu süreç “yoksul” algısına tamamen yeni bir bakışı gerekli kılmış, dezavantajlı kesimlerin yanı sıra yoksullukla mücadele sürecinde kentte yaşamanın maliyetini karşılamakta zorlanan düşük gelirli güvenceli çalışanlar, enformel sektörlere kayıt dışı çalışanları gibi desteklenmesi gereken yeni kesimler eklenmiştir.

### **3. Kent Yoksulluğuyla Mücadelenin Tarihsel Gelişimi**

Kurumsal anlamda sosyal politika uygulama ve akademik disiplin olarak genç bir olgu ve disiplin olsa da toplum içerisinde dezavantajlı kesimlere yönelik uygulamalar hemen hemen her dönemde karşımıza çıkmaktadır. Çünkü toplumsal yaşamın her döneminde çeşitli kesimlere yönelik toplumsal tehditler bulunmaktadır. Bu tehditlere bakış açısı ise yapılacak müdahalenin şeklini ve miktarını belirlemektedir. Bu bağlamda aşağıdaki bölümde yoksullukla mücadele olarak uygulamalarının gelişimine değinilecektir.

### 3.1 Sanayi Devrimi Öncesi: Hak Eden-Hak Etmeyen Yoksul

Kurumsal sosyal politika uygulamalarının öncesinde refah uygulamaları büyük ölçüde hayırseverliğe ve dini kurumların uygulamalarına dayanmaktaydı. Dezavantajlı kesimlere hitap eden uygulamaların dayandığı hayırseverlik ve hümanizm de aynı düzeyde olmamakla birlikte bütün toplumlarda bulunan duygulardır (Ersöz, 2011:27). Uzun yıllar boyunca aile ve dini kurumlar gibi geleneksel kurumlar tarafından gerçekleştirilen uygulamalara zemin oluşturan bu motivasyon, yoksulluğun ortaya koyduğu sosyal risklerin bertaraf edilmesinin sağlanmasına katkı sunmuştur.

Tarihsel olarak yoksullukla mücadelede kurumsal ilk uygulamanın ise M.Ö. 495-429 yılları arasında Perikles yönetimindeki Atina'da gerçekleştirildiği ve yoksulların çalışma hayatına katılmalarını sağlamak üzere büyük çapta kamu projeleriyle istihdam imkânı yaratıldığı iddia edilmektedir (Odekon, 2006). Bu bağlamda yönetenlerin rolüne yönelik ilk yorumlar ise M.Ö. 300'lü yıllarda yazıldığı düşünülen Kautilya'nın Arthashastra adlı eserine dayandırılmaktadır. Kautilya kitabında yoksulların refahından ziyade devletin istikrar ve gücünü ön plana çıkarsa da eylemleriyle insanların yoksullaşmalarına sebep olan ve bu durumun ortadan kaldırmaya yönelik faaliyetlerde bulunmayan yöneticileri eleştirmektedir. Kautilya yoksullukla mücadele için ise kamu işlerinin kullanılmasını önererek, Atina'daki uygulamaya benzer şekilde, çalışmaya dayalı programların öncü örneklerinden birini ortaya koymaktaydı (Ravallion, 2016:28-29). Tarihte karşılaşılan birçok uygulamanın yukarıdaki örneklerde de görüldüğü gibi yoksulların çalışarak gelir elde etmelerinin sağlanması veya çalışıp-çalışmama/çalışmama durumlarının belirlenmesine yönelik oldukları dikkat çekmektedir. Odekon (2006)'un yoksulluk kronolojisinden bu duruma yönelik şu örnekler sıralanabilir:

- 1349'da İngiltere Kralı III.Edward'ın Büyük Veba'dan kaynaklı işçi yetersizliğinden dolayı feodal lordlara yaşlılar ve engelliler dışında dilencililiği yasaklama yetkisi vermesi ve hak eden (dullar, çocuklar, engelliler) / hak etmeyen yoksul ayrımı yapması
- 1529'da Venedik'te yardım alabilmeleri için kamu hizmeti gerçekleştirmelerini gerekli kılan bir yasa çıkarılması.
- 1534'te Lyon'da hak eden yoksullar için kapsamlı bir yardım sistemi kurulması ve hak etmeyenlerin dilenmelerinin yasaklanması.

Geremek (1997:71-72) de benzer şekilde Orta Çağ sonlarında toplumun dezavantajlı kesimlerinin ekonomik yaşama dahil edilmesinin sağlanması için çeşitli uygulamalar ortaya konduğunu belirtmektedir. Bu uygulamalar kapsamında İngiltere'de dullar tekrar evlenene kadar intifa hakkı ödmeden topraklarını kullanabiliyorken, çalışabilecek yaşın üstünde olup çocuğu da bulunmayanların tarlaları ektirilerek kardan pay almaları sağlanmıştır. Ayrıca Brüksel örneğini vererek, 1423'teki uygulamaya göre 10 ve 60 yaşları arasındaki herkesin çalışmak zorunda olduğunu, belediyenin çalışmaları için gerekli aletlere sahip olmayanlara bu aletleri sağladığını, ısrarla çalışmayı reddedenlerin ise şehirden gönderilmekle tehdit edildiklerini, bundan on yıl sonra ise çalışmayı teşvik etme ve toplumsal huzuru korumak için, sağlıklı olmasına rağmen dilenenlerin yakalanıp hapse atılmaları kararı alındığını belirtmektedir. Bu çalışma temelli önlemlerin yanı sıra İngiltere'de bazı yerel birimlerin hak eden-hak etmeyen yoksul ayrımını ortaya koymak üzere dilencilerin belirlenmesi ile ilgili uygulamaları görülmektedir. Bu dönemde bu birimlerin yoksullara yönelik hizmetleri de dikkat çekicidir. 1522'de Bristol, 1552'de Canterbury'de yoksullara satılarak fiyat spekülasyonu ve artışının önlenmesi için tarımsal ürün stoğu yapılmıştır. Yine İngiltere'de 1536'da gözden geçirilen yasayla hak eden yoksulların dilenmek zorunda kalmaması gerektiği vurgulanmakta, hak eden yoksul olarak görülen yaşlı, hasta ve engellilere kiliselerde toplanan bağışlar aracılığıyla yardım etmek görevi yerel yöneticilere verilmiştir. Ayrıca işsiz, aylak durumdakilere iş bulunması ve ihtiyaç sahibi çocuklara çıraklık yapacakları yerler bulunması da yerel idarelerin görevleri arasında sayılmıştır. 1551'de Ipswich'te ise yoksullar için vergi toplandığı, çocuk ve yaşlılara hizmet vermek üzere belediye hastanesi kurulduğu görülmektedir. Zamanla bu uygulamaların ülke geneline yayıldıkları söylenebilir (Popple, 2018:20; Geremek, 1997:167-168). Bu uygulamalarla aynı mantığa dayanan bir şekilde 1596'da Amsterdam'da yöneticiler çalışabilmesinin önünde bir engel bulunmamasına rağmen dilencilik yaparak çalışmayı reddedenleri ıslah etmek üzere "Raspheus" adını verdikleri bir ıslah evi kurmuşlardır. Burada çalışmaya özendirilmeye yönelik cezalarla kişilerin çalışmanın önemini kavramaları amaçlanmaktaydı (Beaudoin, 2017:87).

Bu düzenlemelerin ardından ise 1601'de İngiltere'de ilk yoksul yasası çıkarılmıştır. Yasanın çıkarılmasına giden süreçte İngiltere'de karşı karşıya kalınan ekonomik sorunlar ve nüfus artışı yoksulluğun daha da göze çarpmasında etkili faktörler arasında sayılmaktadır. Böylelikle yoksulluk önemli bir tehdit olarak görülmeye ve çalışabilecek durumda olan yoksullar daha da dikkat çekmeye başlamıştır (Slack,1995:4). Bu



doğrultuda çıkarılan yasada da kendinden önceki tarihsel s¼rele ve diğer Avrupa ¼lkeleriyle benzer izler kendini göstermektedir. Bu yasayla yapılan d¼zenlemeyle yine çalışabilecek ve çalışamayacak durumda olan yoksullar arasında bir ayırım sağlanmakta, çalışamayacak durumda olanlara hastanelerde, yoksul evlerinde veya kendi evlerinde yardım sağlanırken, bu yardımların sağlanması için her bölgeye yoksul vergisi toplama zorunluluğu getirmektedir. Ayrıca bölgedeki çocuklar için yerel yönetim ıraklıklar ayarlayacak, çalışabilecek durumda olan yoksullar da çalışma evlerine gönderilecektir. Yasayla yoksulluğa bölgesel sınırlar çizilmiş, her yerel bölgenin kendi sakinlerine yardım vermesi zorunluluğu getirilmiştir (Seabrook, 2013:107). Böylelikle bölgede toplanan vergilerin bölge halkı için kullanılması sağlanacaktır. 1782'de ıkarılan Gilbert's Act ile bu ilkeler b¼y¼k lde yumuşatılmıştır. Bazı koşullar sağlandığında herkes için sosyal yardım yapılma imkânı getirmiştir. 1795'te ise Speenhamland Parlamentosu Yasası ile çalışarak geçiminin bir kısmını sağlayabilenlerin ihtiyaçlarının geri kalanını toplumunun sağlanması gerektiği belirtilerek, ilk g¼venceli asgari gelir girişiminde bulunulmuştur (Rosanvallon, 2004:120).

rnek uygulamalardan da anlaşılabilceği ¼zere sanayi öncesi dönemde kimin desteği hak ettiğine yönelik tartışmalar oldukça b¼y¼k yer tutarken, hak etmeyenlerle m¼cadele de ayrı bir odak noktası olmuştur. Yoksullukla m¼cadele etmek ¼zere kişilerin çalışmasının sağlanmasına da özel bir önem atfedilmiştir. Bununla birlikte aile kurumunun da toplumsal risklerle m¼cadelede özel bir konumu bulunmaktaydı. Aile kurumunun katkısı aşınmaya başlamadan önceki dönemde, aile kaynakları nesiller boyunca dağıtarak bu riskleri bertaraf etmeye çalışmaktaydı ve bu modelin işlediği gr¼lmekteydi (Esping-Andersen, 2010:40). Aile kurumunun yanı sıra komşular ve özellikle kentsel alanlarda meslek grupları yoksullukla m¼cadelede önemli rol oynamışlardır (Beaudoin, 2017:86).

### **3.2 Sanayi Devrimi Sonrası: Sosyal Politikada Kurumsallaşma ve Refah Devleti Uygulamaları**

Geremek (1997, 2)'in ifadesiyle kapitalizmin y¼kseliřiyle yoksulların sayısındaki kayda değer artış yoksulluğa yönelik ilginin artışı sonucunu doğurmuştur. Bu ilginin yanında çalışmaya atfedilen önemin daha da artmasıyla birlikte yoksulluğa yönelik algıda da olumsuz yönde bir dn¼ř¼m olduğu gör¼lmektedir. nceki bl¼mde anlattığımız ¼zere Rowntree'nin yoksulluk tanımı içerisinde ikili bir ayırma giderek aylıklığı "secondary poverty" kavramı içerisinde tanımlaması bu konuda önemli bir örnektir. Baumann'ın da aktardığı ¼zere toplum ¼retim ekseninde şekillendirilmiş, bireylere bu amaca yönelik sorumluluklar y¼klenmiřtir. ¼retim toplumu içerisinde çalışabilecek durumda olan kişinin ¼retime katkı sunmama hakkı yoktur. Bu bağlamda 19.y¼zyıla birlikte daha da rağbet görmeye başlayan bireysel kuramların hâkim bir konumda oldukları dikkat çekmekteydi (Oktik, 2008:28). Gerek yukarıda sayılan uygulama örnekleri gerekse Rowntree'nin tanımlamasıyla yapılan ayırım da bu yaklaşımı ortaya koymaktadır. nk¼n¼ bu gr¼ře göre bu yoksullar fiziksel bir engelleri olmamasına rağmen kendi tercihleri doğrultusunda çalışmamakta, ya da çalışmak için gerekli becerilere sahip olmadıklarından çalışma yaşamına katılmamaktadırlar. Spencer bu yaklaşımı daha da ileri gt¼rerek tembellik yapan bu kişilerin hak ettikleri yoksul yaşamı s¼rd¼rmeleri gerektiğini ve devletin bu kişileri kontrol altında tutmak ¼zere m¼dahalede bulunmasının yanlış olduğunu savunmaktadır. nk¼n¼ bu m¼dahalenin bireylerin tembelliği ve dolayısıyla yoksulluğu seçmelerine neden olacağı d¼ř¼n¼lmektedir. Gr¼řlerini "kendine yetecek kadar enerjisi olmayan bir yaratık ölmelidir" şeklinde bir doğa yasasına dayandırmakta, bu y¼zden yoksullara yardımı artan devlet m¼dahalesinin zararlı yanlarından biri saymaktadır (Oktik, 2008:29; Dardot ve Laval, 2012:119). Nitekim Sumner (1883:24) de bu m¼dahaleleri eleştirerek, bireyler için en iyi tercihin yoksulluk olduğunu, böylelikle diğerlerini desteklemek zorunda kalınmayacağını, hatta bireyin diğerlerinden destek göreceğini belirtmektedir.

1834'te ıkarılan Yeni Yoksul Yasası ile de bu bakış açısına uygun şekilde yoksullara yapılan yardımların iş g¼c¼ piyasasının ihtiyaçlarına uyumlu bir yapıda olması gerektiği fikrine uygun hareket edilmiştir. Bu gr¼ře göre yardım minimum d¼zeyde tutulmalı; böylelikle yaşamak için çalışmanın gerekliliği yoksullar tarafından kabul edilmelidir. nk¼n¼ yoksullara yapılacak yardımların çalışmaya alternatif olarak gr¼lmesinin ekonomi için oldukça zararlı olacağı d¼ř¼n¼lmektedir (Geremek, 1997:239). Buğra (2010:27:45), bu yasanın "insanı iřg¼c¼ olarak tanımlayan bir d¼nya gr¼ř¼n¼n ulaştığı son noktayı tanımladığını" ifade ederken, çalışan yoksul olgusunun reddedildiğini ve çalışan ile muhtaç arasında bir ayırma gidilerek, muhtaçlara yardımın devletin sorumlulukları arasında olmadığına yönelik uygulamanın kabul grd¼đ¼n¼ ifade etmektedir. Yardım yapılacaksa da bunun yoksulların çalışacakları kurumlarda verilmesi kararlaştırılmıştır.

Yoksullara sağlanan desteklere yönelik olumsuz bakış açısına rağmen sosyo-ekonomik durum kurumsal anlamda sosyal politika uygulamalarının ortaya çıkmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu durumda karşı karşıya kalınan "sosyal sorun"un bu uygulamaları zorunlu hale getirmesinin etkili olduğu anlaşılmaktadır. Güven (2013:44-45), sanayi devrimi ile yürüyen kapitalist ekonomik anlayışın sermaye sınıfını daha zenginleştirirken, yoksulu daha da yoksul hale getirdiğini, dolayısıyla sosyal farklılıkları ve sınıf çelişkisini artırdığını belirtmektedir. Sanayinin ürettiği zenginlik sermaye sahiplerinin elinde yoğunlaşan bir görünüm sergilerken, yoksullar ihtiyaçlarını karşılamalarını daha da zor hale getiren sefalet ücretleriyle yaşamak zorunda kalmışlardır.

Gerek emeğin yeniden üretimi yoluyla sanayinin sürdürülebilirliğinin sağlanması ihtiyacı gerekse işçilerin örgütlenmeleri ve siyasi güç kazanmaları düşük ücretlerin etkisiyle yaşamlarını sürdürmekte zorlanan işçilere yönelik uygulamaları zorunlu hale getirmiştir. Bu dönemde siyasi rejimler dönüşürken güç odakları değişmeye başlamıştır. Çalışma hayatının yıkıma uğraması ve tarımsal üretimin kentlerde artan nüfusu beslemeye yetersiz kalması, geniş aile yapısının dağılmaya başlaması gibi sorunlarla karşı karşıya kalınırken; eşitsizlik, açlık, yoksulluk, işsizlik ve şehirlerde artan suç oranları dikkat çekmeye başlamıştır (Zencirkıran, 2014:14). Ersöz (2004:21), 19. yüzyılda birçok endüstrileşmiş devletin yürürlüğe koyduğu konutların kalitesini geliştirmek, çalışma saatlerini düzenlemek ve toplum sağlığını tehdit eden problemleri ortadan kaldırmak gibi uygulamaların arkasında insani, dini, askeri, kültürel, ekonomik nedenler ile işçi sınıfının baskısının bulunduğunu belirtmektedir. Wahl (2011:24) da benzer şekilde kurumsal sosyal politika uygulamalarının ortaya çıkışını Bismarck'ın Almanya uygulamaları üzerinden değerlendirmekte, bu uygulamaların temelinde iki neden yattığını savunmaktadır. Bu nedenlerden ilki elverişsiz çalışma koşullarının üretimi tehdit eder hale gelmesi, ikincisi ise işçi sınıfının güçlenmesi ve radikalleşmesi ile önemli bir tehlike doğurabilme potansiyeliydi. Bu bağlamda gerçekleştirilen sosyal politika uygulamalarına örnek olarak sanayinin geliştiği ülkeler olan İngiltere ve Fransa gösterilebilir. 1802'de İngiltere'de çocuk işçilere yönelik düzenlemeler yoluyla, sanayi işçilerinin sefalet durumuna karşı ilk müdahale gerçekleştirilmiştir. 1911'de ulusal sigorta yasası, ardından ise dul, yetim ve yaşlılık sigortası yasaları çıkarılmıştır. Fransa'da ise 1841'de çalışma yaşamını düzenleyici ilk yasa çıkarılmış, bu yasanın ardından 1874 ve 1892'de yürürlüğe konulan düzenlemelerle işçileri koruyacak şekilde yaş, çalışma süresi gibi kısıtlamalara gidilmiştir (Güven, 1995:73-74).

19. yüzyılda başlayan ve 20. yüzyılda artış gösteren bu sosyal politika uygulamaları refah devleti kavramının ortaya çıkması sonucunu doğurmuştur. İlk dönemlerde sosyal güvenlik uygulamaları ile sınırlı tutulabilecek bu uygulamalar kısıtlı da olsa refah devletinin doğuşu olarak ele alınmaktadır. Koray (2005:73), refah devletinin doğuşu ve gelişimini dört aşamada ele almakta, bu dönemleri şöyle isimlendirmektedir:

"1870'lerde başlayan dönem başlangıç ve deneyim kazanma dönemi, 1930'lardan 1940 sonlarına dek süren dönem uygulamaları pekiştirme- sağlamlaştırma dönemi, 1950'lerden 1970'lerin ortalarına dek uzanan büyüme-yayıma dönemi ve son dönem refah devletinin sorgulanma ve yeniden biçimlenme dönemi."

1929'da İngiltere'de Yoksul Yasaları kaldırılmış, bu dönemde hükümetler yoksullara dönük sağlık, çocuk bakımı, emeklilik ve işsizlik yardımları gibi sosyal politika uygulamalarına başlamışlardır (Geremek, 1997:239). Bu anlayış değişiminin 2. Dünya Savaşı sonrası şartların da etkisiyle daha da gelişerek sürdüğü ifade edilebilir. Tekeli (2000:141) savaş sonrası dönemde sosyal politika uygulamalarına yön verecek olan Beveridge Raporu ile tam istihdamın ve sosyal güvenlik kurumlarının geliştirilmesinin eşitsizliklerle mücadeledeki önemine vurgu yaparak refah devletinin temellerinin atıldığını, ardından 1948'de İnsan Hakları Evrensel Beyannameyi ile sosyal ve ekonomik hakların benimsenmesi sonucunda anlayış değişiminin pekiştirildiğini belirtmektedir. Bu raporda Beveridge, Britanya özelinde topluma zarar veren beş kötülüğü cehalet, hastalık, aylıklık, bakımsızlık ve fukaralık olarak belirlemiş ve bu beş kötülükle mücadele etmek üzere devletin adımlar atmasını gerekliliğini savunmaktaydı. Bu ihtiyaçlara cevap vermek üzere devlet devam eden süreçte şu hizmetleri sunmaya başlamıştır:

- "Cehaletle mücadele etmek için, 15(daha sonra 16) yaşına kadar parasız eğitim,
- Hastalıkla mücadele etmek için kullanım noktasında parasız bir sağlık hizmeti (NHS),
- Aylıklıkla mücadele etmek için tam istihdam sağlamaya dönük devlet taahhüdü,
- Bakımsızlıkla mücadele etmek için bütün yurttaşlara kiralık toplu konutlar,
- Fukaralıkla mücadele etmek için ihtiyaç duyan herkese ulusal sosyal sigorta yardımları." (Alcock, May ve Rowlingson, 2011:20).

Bu uygulamalarla birlikte modern dönemde kurumsal sosyal politika uygulamalarının ilk örneklerinin görülmeye başlandığı ifade edilebilir. Birçok ülkenin savaş sonrası dönemde hâkim hale gelen Keynezyen

anlayişla ekonomide aktif rol almaya başlamaları da bu uygulamaların yayılmasını kolaylaştırmıştır. Sosyal vatandaşlığın öne çıktığı bu dönemde özellikle Avrupa'da refah devleti anlayışı önem kazanmıştır. İstikrarlı ve büyük ölç¼de petrole dayanan üretim girdilerinin düşük maliyetlerde kalması, dolayısıyla artan ekonomik büyüme ile düşük enflasyon ve işsizlik oranları sosyal güvenliğe dayalı sistemin sürdürülebilirliğini sağlamıştır. Böylelikle istihdamın dışında kalanların desteklenmesi bu kapsayıcı sosyal güvenlik sistemine dayandırılmıştır (Handler, 2004:90-91; Room, 1990:2). Ersöz bu dönem refah devleti uygulamalarının birçok ülkede iki şekilde sürdür¼ld¼đünü belirtmekte ve ikili sistemi şu şekilde açıklamaktadır (Ersöz, 2004:30):

"Birinci tip refah devleti, refah ödeneklerini finanse eden devlettir. Refah devletinin bu işlemi sosyal güvenlik sistemi aracılığıyla bireyler ve ailelere yapılan nakit ödemeler ve eğitim, sağlık, konut ve sosyal bakım gibi refah hizmetlerine yönelik yardımları kapsar. İkinci tip refah devleti ise kurumları, personeli ve diğer imkânları ile refah hizmetlerinin üretimini ve dağıtımını sağlayan devlettir."

Refah devleti anlayışının güçlendiği yıllarda tam istihdamın sağlanması, sosyal güvenliğin güçlenmesi, yaygın sosyal hizmet ve yardımlar ile eğitim ve sağlık hizmetleri gibi uygulamalar doğrultusunda devletlerin bu alanlara harcadıkları kaynaklarda önemli artış gör¼lm¼řtür. Refah devleti açısından önemli yer tutan İngiltere ve İsveç'te harcamalardaki artış bu konuda önemli bir gösterge olarak değerendirilebilir. İngiltere'de refah harcamalarına ayrılan kaynak, yüzyıl başında %20 iken 1960'a geldiğinde %47'yi bulmuş, İsveç'te ise %30'dan %53'e çıkmıştır (Koray, 2000:35). Sosyal refah harcamalarında gözlemlenen bu artış eğiliminin de etkisiyle yoksulluk 1970'lerin sonuna kadar çok önemli bir sorun olarak gör¼lmemiřtir. Laçiner (2016:323), bu dönem uygulamaları ile yoksulluğun ortadan kaldırıldığına dair beliren umudu şöyle aktarmaktadır:

" 1960'larda yoksulluğun dünyanın kalanı için bir sorun olmaya devam etse de end¼striyel-kapitalist toplumlar için artık geride kaldığı, bunların bir "genel-refah toplumu haline geldikleri" tezine pek de itiraz edilemiyordu. Dolayısıyla end¼striyel toplum haline gelmenin, bütün paylaşım sorunlarını çözme de ciddi paylaşım mücadeleleri yine sürecek olsa da en azından yoksulluğu, açlığı, asgari geçim araçlarından yoksun yaşamayı ortadan kaldıracadığı peşinen kabul edilir hale gelmişti."

Sonraki dönemde sistemde karşılaşılan tıkanma ve krizler ise bu tezi ortadan kaldıracak, yoksulluğun az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde de gündemde kalmaya devam edeceğini gösterecekti.

### **3.3 1980 Sonrası Refah Devletinin Gerilemesi ve Kent Yoksulları**

1970'li yıllarda yaşanan petrol şokları ve ekonomik kriz dönemiyle birlikte ise artan işsizliğin de etkisiyle yoksulluk tekrar önemli bir gündem maddesi olarak karşımıza çıkmaya başlamıştır (Şenses, 2014:18). Bir yandan yoksulluk artarken bir yandan hükümetler harcamalarını azaltıp gelirlerini artırmayı amaçlar hale gelmişlerdir. Bununla birlikte sistemin devamını sağlamaya dönük çabalar da dikkat çekmektedir. Örneğin, Fransa'da Sosyal Demokrat hükümetin başbakanı Mitterand, istihdamı teşvik etmek üzere mali ve parasal genişleme yoluna gitmiş, ancak bu politika tercihi ekonomik olarak başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Sonuç olarak bu dönemde Keynezyen politikalardan uzaklaşılmış ideolojileri fark etmeksizin hükümetler artan sosyal taleplere rağmen kemer sıkma yoluna gitmişlerdir (Handler, 2004:95-96).

Yüksek işsizlik oranlarıyla birlikte bozulan sosyal güvenlik sistemleri sosyal yardımların öne çıktığı yeni bir sosyal politika rejimi ortaya çıkarmıştır (Room, 1990:3). Ancak bu değişimin çok keskin bir şekilde yapılması seçimle iş başına gelen hükümetler için de çok da kolay olmamıştır. İngiltere örneğinde Thatcher hükümeti ara çözüm olarak sosyal refah uygulamalarını doğrudan kaldırmak yerine çalışmak başta olmak üzere çeşitli şartlara bağlama yoluna gitmiştir. Mesleki eğitim bu şartların öne çıkan örneklerinden biridir. Vasıfsız işçi durumundaki yoksulların emek piyasasına dahil olmalarını sağlamak üzere iş arama ve eğitim programları düzenlenmiş, bu programlara devam etmeyenler için cezalar uygulanmıştır (Holden, 2003:310; McDowell, 2004:152).

Bu süreç devam ederken hâkim hale gelmeye başlayan yeni ekonomik anlayışın olumsuz etkisi olarak artış gösteren ve küresel bir sorun olarak gündeme gelen yoksullukla mücadele etmek üzere sosyal yardımlar ve koruma programları baskın uygulamaları oluşturmuşlardır (Kutlu, 2018:24). Özellikle gelişmekte olan ülkelerde refah devletinin yerleştiği dönemde yaygınlaşan evrensel refah uygulamaları yerini bu dönemde gelir testine dayalı yardım programlarına bırakmaya başlamıştır. Özellikle 1970'lerin sonundan itibaren sosyal politika uygulamalarında gör¼len küç¼lme yoksullukla mücadele süreçlerinde çeşitli dönemlerde ağırlığı değişmekle birlikte rol alan aktörlerin tekrar ağırlık kazanmaya başlamaları sonucunu doğurmuştur. Merkezi hükümetlerin boşalttıkları bu alanda özel sektör, STK'lar ve yerel yönetimler uygulamalarıyla önemli rol oynar

hale gelmişlerdir. Nitekim kamu harcamalarında kısıtlamalara gidilmesi ile refah hizmetlerinde hizmet sunum yöntemleri değişmiş, özelleştirme ve hizmetlerin STK'lar tarafından sunulması tercihleri ön plana çıkmaya başlamıştır. Ayrıca piyasalaşmaya geçişi yumuşatmanın bir yolu olarak gönüllü kuruluşların öne sürüldüğüne dair tartışmalar da bulunmaktadır (Ersöz, 2004:16-18). Devletlerin bu alandan çekilme süreçlerinde ise yoksullarla ilgili yaratılan ve kimi zaman uygulamada da örnekleri görülen söylemler etkili olmuştur. İngiltere örneğinde esnek ücretli ve güvencesiz işlerde çalışan gençler "işsizlik avantajını" tercih etmeye başlamışlardır. Bu ise sözü edilen işlerde çalışmak yerine devletin sunduğu sosyal yardımlardan faydalanmayı ifade etmektedir. Bu gibi örnekler bu dönem aylak, sorumsuz yoksul algısının canlandırılması ve sosyal yardımların tartışılmasını kolaylaştırmıştır (Standing, 2019:84).

Ekonomide ve sosyal politikada meydana gelen bu dönüşüm sürecinde yoksulluğun artışı ve şekil değiştirmesiyle birlikte 1990'lı yıllarda sosyal dışlanma kavramı temelinde yoksulluk AB gibi uluslararası kuruluşların da gündeminde önemli yer tutmaya başlamıştır. Nitekim refah uygulamalarında gerileme de soruna yönelik farklı politika tercihlerini ve bakış açılarını gerekli hale getirmiştir. Bu dönem sonrasında bu kavrama birliğin birçok belgesinde yer verilmiştir. 1992'de AB üye ülkeleri vatandaşlarının sosyal desteğe ve yeterli kaynaklara erişim hakkını kurumsallaştırmaya davet etmiş; 1997'de de Amsterdam Anlaşması ile dışlanmayla mücadele AB'nin resmi amaçları arasında kendine yer bulmuştur (Ferrera, 2005:2).

Yukarıda da görüldüğü üzere yoksulluk oldukça uzun bir süredir toplum içerisinde sorun olarak ele alınmış; dönemsel olarak yoksulluğa olan ilgi ve politikalar artmış veya azalmıştır. Kent ölçeğinde yoksulluğun önemli bir sorun olarak ele alınması ve çözüm arayışları ise istisnalar dışında 20.yüzyılın sonlarına kadar ulusal ve uluslararası kurumların gündeminde kendine yer bulamamıştır. Bu istisnaların en önemlisi sayılabilecek Amerika'da 1950'lerin sonundan itibaren tarımda makineleşmenin etkisiyle kentlere göçen Afro-Amerikalıların karşı karşıya kaldıkları işsizlik sonucunda kentlerde toplumsal hareketler başlatmışlardır. İrsal gerilimlerin de etkisiyle artan bu olaylar yoksulluğun ve refah hizmetlerinin tekrar gündem olmaları sonucunu doğurmuştur (Handler, 2004:23).

Küresel olarak ise kentlerde yoğunlaşan nüfusun yaşadığı sorunlar bu çözüm arayışlarını zorunlu hale getirmiştir. Çünkü özellikle 1980 ve 1990'lı yıllarda yoksulluğun kentsel alanlarda yoğunlaştığı görülmeye başlanmıştır. Bu durumun ortaya çıkmasında ise 3. Dünya ülkeleri başta olmak üzere, kentsel nüfus artışının kırsal nüfus artışına kıyasla oldukça fazla olması ile önceki bölümde değindiğimiz ekonomideki yapısal dönüşümün etkili olduğu kabul edilmektedir. Bu yapısal dönüşümle sonucunda ücretlerde meydana gelen düşüş, formel istihdamda meydana gelen azalma, gıda başta olmak üzere tüketim ürünleri fiyatlarındaki artış ve temel hizmetler ile altyapı yatırımlarına yönelik kamu harcamalarında kısıntıya gidilmesinin etkili olduğu vurgulanmaktadır (Wratten, 1995:11; Amis, 1995:146).

1996'da İstanbul'da gerçekleştirilen Habitat Konferansı sonrası belirlenen Habitat Gündemi'nde de kent yoksulluğunun ortadan kaldırılmasına özel bir yer ayrılmıştır. Metinde de ifade edildiği üzere dünya bu dönemde daha önce benzeri görülmemiş şekilde, yoksulluğun kentleşmesi ile karşı karşıya kalmıştır. Bu dönemde nüfusun neredeyse yarısı kentlerde enformel konut alanlarında yaşamaktadır. (UNCHS, 1997:1). Bu kapsamda toplantı "herkes için yeterli barınma" ve "kentleşen dünyada insan yerleşimlerinin sürdürülebilir kalkınması" temalarını seçmiş ve çözüm için yerel, ulusal ve uluslararası düzeylerde; yerel yönetimler, merkezi hükümetler, STK'lar, özel sektör ve diğer kuruluşlar tarafından kapsamlı stratejilere sahip ortaklıklar kurulması gerektiğini belirtmiştir (UNHCS, 1997:8).

Küreselleşen dünyada kentlerin öneminin daha da arttığı düşünüldüğünde kentlerde bu küreselleşme ve neoliberalleşme döneminde eşitsizliklerin ve yoksulluğun da arttığı dikkat çekmektedir. 2000'li yıllara gelindiğinde küresel ölçekte yoksulların büyük kısmı halen kırsal alanlarda yaşamakla birlikte kentlerde yaşayan yoksulların oranı giderek artmakta ve BM 2006'da yayımladığı raporunda birkaç on yılda yoksullar arasında kentlerde yaşayanların oranının %50'yi geçeceğini vurgulamaktadır. Ayrıca BM Habitat tahminlerine göre dünyada kentlerde yaşayanların üçte biri varoşlarda yaşamakta ve bu oran her geçen gün artmaktadır (Sidney, 2017:324). Yine BM tarafından yayımlanmış bir raporda 1990'da dünyada gecekonduda yaşayan nüfus 715 milyon iken, bu sayının 2000'de 912 milyona 2006'da ise 998 milyona eriştiği belirtilmektedir. Bu gecekonduda sakinlerinin yalnızca 46 milyonunun gelişmiş ülkelerde yaşadıkları ayrıca ifade edilmelidir (BM Habitat Agenda, 2006:18). Bu veriler bize hızlı kentleşme ve konut politikalarının yetersizliğine bağlı olarak gerçekleşen hızlı gecekondulaşmanın büyük ölçüde gelişmekte olan ülkelerin sorunu olarak dikkat çektiğini göstermektedir. Afrika kentleri başta olmak üzere yetersiz yaşam koşullarına sahip gecekondularda yaşamlarını

s¼rd¼ren yoksullar kentlerde önemli bir sorun olarak gör¼lmektedirler. Bununla birlikte her ne kadar şiddeti gelişmekte olan¼lkelerde olduğu kadar fazla olmasa da kent yoksulluğunun gelişmiş ¼lkeler için de önemli bir gündem maddesi olduğu anlaşılmaktadır.

G¼n¼m¼zde kentleşme bu artış hızını s¼rd¼rmeye devam etmektedir. 2050 itibariyle d¼nyanın ¼çte ikisinin kentlerde yaşayacağı tahmin edilmektedir. Kentleşme s¼reciyle birlikte kentlerdeki eşitsizlikte hızlı bir şekilde artmakta, yoksul ve zengin arasındaki fark önemli ölç¼de açılmaktadır. K¼resel yoksulluk 2000'li yıllarda dikkate değer bir azalma kaydetmekle birlikte kentlerde eşitsizlik daha da dikkat çeker bir hale gelmiştir. Çoğu ¼lkede eşitsizlik son 20 yılın en yüksek seviyesine gelmiştir. 2018 D¼nya Eşitsizlik Raporu'na göre d¼nyanın en zengin %1'lik kesimi, en yoksul %50'lik n¼fusun gelirinin 2 katı gelir elde etmiştir (BM Habitat 2020-2023 Stratejik Planı:7). Bu doğrultuda BM Habitat doğrudan kentleri hedef alan yoksullukla m¼cadele programları uygulanması gerektiğini ç¼nk¼ yoksullukla k¼resel m¼cadelenin başarısının kentlerin performansına bağlı olduğunu öne s¼rmektedir (Sidney,2017:325).

Yukarıdaki verilerin de gösterdiği üzere gelinen s¼reçte yoksullukla m¼cadele programları hem k¼resel hem ulusal hem de yerel ölçekte oldukça büyük önem arz etmektedir. Ç¼nk¼ önceki böl¼mlerde gör¼ld¼đ¼ üzere hak eden yoksul tanımı değişmek durumunda kalmış, çalışmamak artık aylaklık olarak değerlendirilemeyecek duruma gelmiştir. Devletler özellikle tam istihdama dayanan refah devleti olarak adlandırılan d¼nemin sona ermesiyle, büyük ölç¼de esnek istihdam rejimlerini kabul etmiş, istihdam güvencesini ikinci plana atmışlardır. Nitekim çalışmak isteyen herkese istihdam sağlanması seçenekler arasından çıkmıştır. Neoliberal ekonomik anlayış temelinde sermayeyi ¼lkelere çekmek için yaşanan rekabet esnek istihdamı ve d¼ř¼k ücretleri geçerli sistem haline getirmiştir. Sanayisizleşme s¼reçlerinin meydana geldiği bu dönemde gelişmiş ve gelişmekte olan ¼lke kentlerinde kent yoksulluğu önemi daha artan bir sorun haline gelmiştir. İlk böl¼mde değinilen "yeni yoksulluk" kavramıyla bizi karşı karşıya getiren bu s¼reç "yoksul" algısına tamamen yeni bir bakışı gerekli kılmış, dezavantajlı kesimlerin yanı sıra yoksullukla m¼cadele s¼recinde kentte yaşamanın maliyetini karşılamakta zorlanan d¼ř¼k gelirli güvenceli çalışanlar, enformel sektörlerin kayıt dışı çalışanları gibi desteklenmesi gereken yeni kesimler eklenmiştir. Bu s¼reç ise "vatandaşlık geliri" gibi yeni sosyal politika önlemlerinin tartışılmasını zorunlu hale getirmektedir.

#### **4. Sonuç**

Yoksulluk tarihsel s¼reç içerisinde önce çalışmamakla, aylaklıkla birlikte ele alınmıştır. Bu yüzden kurumsal sosyal politika uygulamaları öncesindeki dönemde yoksullukla m¼cadele büyük ölç¼de bu aylaklıkla m¼cadele temelinde yür¼t¼lm¼řtür. İlk kurumsal uygulamalar büyük ölç¼de çalışmayacak durumda olanlara yardım yapılmasını öngörm¼řtür. Kamu gücü çalışamayacak durumda olan yardım yapılması, çalışabilecek durumda olanların ise üretime katılmalarının sağlanmasına dön¼k uygulamalar için kullanılmıştır. 19. y¼zyıla gelene kadar da uygulamaların bu çizgide s¼rd¼đ¼ anlaşılmaktadır. Bir yandan hayırseverlik bir yandan da devletlerin sınırlı sosyal yardımları sistemin temelini oluşturmuştur.

Sanayi Devrimi'yle paralel bir gelişim izleyen hızlı kentleşme s¼reci yoksulluğu dönüřt¼rm¼řtür. Bu dönemde kitle üretimini yoğunlaşması ve bu üretimle ulaşılmaya çalışılan büyük kâr kentlerde sosyo-ekonomik yetersizliklerle karşı karşıya kalan büyük bir n¼fus doğurmuştur. Emeğin yeniden üretimi ihtiyacı ile kentlerde yoğunlaşan bu büyük n¼fusun kazandığı siyasi güç kurumsal sosyal politika uygulamalarını zorunlu hale getirmiştir. Devam eden s¼reçte İngiltere örneğinden başlayarak birçok ¼lkede çalışmakta olan kesimleri de kapsayacak şekilde sosyal güvenlik, sosyal hizmet ve sosyal yardım uygulamaları hayata geçirilmiştir. İkinci D¼nya Savaşı sonrasında Keynezyen anlayışla birlikte bu uygulamalar daha da yaygınlaşmış ve çeşitlenmişlerdir. Devletler tam istihdam yaklaşımıyla birçok alanda olduğu gibi sosyal politika alanında da yoğun olarak hizmet sunumuna girişmişlerdir. Gerek merkezi gerek yerel yönetimler alanda aktif olarak rol almışlardır. Bu sosyal politika uygulamaları içerisinde yoksullara yönelik uygulamalar da önemli bir yer tutmuştur. Bu uygulamaların da etkisiyle sözü edilen dönemde yoksulluk önemli bir sorun olarak gör¼lmemiřtir.

20. y¼zyılın son çeyreğine kadar süren refah devleti uygulamaları, bu dönemde karşılaşılan ekonomik krizlerle aşınmaya başlamıştır. Krizden kurtulmanın yolu olarak neoliberal ekonomik anlayış ön plana çıkmıştır. Bu anlayış doğrultusunda bir yandan devletler sosyal politika uygulamalarından çekilmeye başlamışlardır. Nitekim yoksullukla m¼cadele uygulamalarında yerel yönetimler ve STK'ların rolleri artmaya başlamıştır. Ayrıca sosyal hizmetler de özelleştirilmiş, devletler ödemelerle bu hizmetleri destekler hale gelmişlerdir. Öte yandan

sözü edilen dönemde birçok ülkede azalma gösteren esnek ücret rejimi ve güvencesiz istihdam kent yoksullarının yaşamlarını zorlaştıran bir etki göstermiştir. Birçok kent yoksulu marjinal işlerde çalışmak durumunda kalmışlardır. Marjinal işlerde çalışanlar başta olmak üzere sosyal güvenceden ve yaşamlarını sürdürecektir gelirden yoksun kalan kentli yoksullar için sosyal yardımlar temel sosyal politika aracı haline gelmiştir. Bu sosyal yardımların temel aktörleri ise yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları olmuştur.

### Kaynakça

- Alcock, P., May, M. ve Rowlingson, K. (2011). *Sosyal Politika*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Amis, P. (1995). Making sense of urban poverty. *Environment and Urbanization*. 7(1), 145-158.
- Atkinson, R. (2000). Combating Social Exclusion in Europe: The New Urban Policy Challenge. *Urban Studies*, 37. 5-6, 1037-1055.
- Bauman, Z. (1999). *Çalışma, Tüketim ve Yeni Yoksullar*. (Çev. Ü. Öktem) İstanbul: Sarmal Yayınevi.
- Beaudoin, M. (2017). *Yoksulluğun Tarihi*. (Çev. T. Kaban). İstanbul: Dedalus.
- BM Habitat (2019). *2020-2023 Stratejik Planı*. Erişim adresi [https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-09/strategic\\_plan\\_2020-2023.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-09/strategic_plan_2020-2023.pdf)
- BM Habitat Agenda. (2006). *Istanbul Declaration on Human Settlements*. Erişim adresi <https://webdosya.csb.gov.tr/db/habitat/eduardosya/file/dokumanlar/The-Habitat-Agenda-Istanbul-Declaration-2006.pdf>
- Brady, D. (2003). Rethinking the Sociological Measurement of Poverty. *Social Forces*. 81. 3, 715-751.
- Braudel, F. (1984). *Civilization and Capitalism. 15th-18th Century: The Perspective of the World*. (Çev. S. Reynolds). London: Collins.
- Buğra, A. ve Keyder, Ç. (2003). *Yeni Yoksulluk ve Türkiye'nin Değişen Refah Rejimi*. Ankara: UNDP
- Buğra, A. (2010). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Castells, M. (2010). *End of Millennium. Vol. 3*. Oxford: John Wiley-Blackwell.
- Clarke, D. B. (2004). *The Consumer Society and the Postmodern City*. New York: Routledge.
- Dardot, P. ve Laval, C. (2012). *Dünyanın Yeni Aklı: Neoliberal Toplum Üzerine Deneme*. (Çev. I. Ergüden). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Davis, K. (1955). The Origin and Growth of Urbanization in the World. *American Journal of Sociology*. 60. 5, 429-437.
- Ersöz, H. Y. (2004). *Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Ersöz, H. Y. (2011). *Sosyal Politikada Yerleşme*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- Esping-Andersen, G. (2010). Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri. A. Buğra ve Ç. Keyder (Ed.). *Sosyal Politika Yazıları* içinde (33-54 ss.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Ferge, Z. and Miller, S. M. (1987). *Dynamics of Deprivation*. Aldershot: Gower.
- Ferrera, M. (Ed). (2005). *Welfare State Reform in Southern Europe*. New York: Routledge.
- Friedmann, J. (1996). Rethinking Poverty: Empowerment and Citizen Rights. *International Social Science Journal*. 48. 148, 161-172.
- Geremek, B. (1997). *Poverty: A History*. (Trs. A. Kolakowska). Oxford:Blackwell.
- Gilbert, G. (1997). Adam Smith on the Nature and Causes of Poverty. *Review of Social Economy*. 55. 3, 273-291.
- Gordon, D. (2002). The International Measurement of Poverty and Anti-Poverty Policies. P. Townsend ve D. Gordon (Ed.). in *World Poverty: New Policies to Defeat An Old Enemy* (53-80 ss.). Bristol: The Policy Press.
- Güven, H. S. (2013). *Sosyal Politikanın Temelleri*. Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Hagenaars, A. and De Vos, K. (1988). The Definition and Measurement of Poverty. *Journal of Human Resources*. 23. 2, 211-221.
- Handler, J. F. (2004). *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harrington, M. (1985). The New American Poverty. *National Black Law Journal*. 9. 2, 199-212.
- Harvey, D. (2016). *Kent Deneyimi*. (Çev. E. Soğancılar). İstanbul: Sel Yayıncılık.
- Hobsbawm, E. J. (1998). *Sanayi ve İmparatorluk*. (Çev. A. Ersoy). Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.
- Holden, C. (2003). Decommmodification and the Workfare State. *Political Studies Review*. 1. 3, 303-316.

- Konuk, O. ve A. K. Bayram (2009). İnsansızlaştırılmış Yoksulluk: Yoksulluk, Bilim ve Etik. *Civil Academy Sosyal Bilimler Dergisi*. 7. 1, 15-26.
- Koray, M. (2000). *Sosyal Politika*. Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Koray, M. (2005). *Sosyal Politika*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Kuper, A. ve Kuper, J. (2016). *Sosyal Bilimler Ansiklopedisi*. (Çev. A. K. Bayram) Ankara: Adres Yayınları.
- Kutlu, D. (Ed.). (2018). *Sosyal Yardım Alanlar*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Laçiner, Ö. (2016). Bir Süreç ve Durum Olarak Yoksullaşmayı Sorgulamak. N. Erdoğan (Ed.). *Yoksulluk Halleri* içinde (313-325 ss.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- McClelland, J.S. (2005). *History of Western Political Thought*, New York: Routledge.
- McDowell, L. (2004). Work, Workfare, Work/Life Balance and An Ethic of Care. *Progress in Human Geography*. 28. 2, 145-163.
- Mingione, E. (1996). Urban Poverty in the Advanced Industrial World: Concepts, Analyses, Debates. E. Mingione (Ed.) in *Urban Poverty and the Underclass* (3-40 ss.). Cambridge: Blackwell Publishers.
- Munro, W. B. (1952). İngiliz Belediyelerinin Tarihi. (Çev.V. Tönük). *Türk İdare Dergisi*. 217, 145-154.
- Nussbaum, M. C. (2011). *Creating Capabilities*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nussbaum, M. ve A. Sen (1993). *The Quality of Life*. New York: Oxford University Press.
- Odekon, M. (Ed.). (2006). *Encyclopedia of World Poverty*. California: Sage Publications.
- Oktik, N. (2008). *Türkiye'de Yoksulluk Çalışmaları*. İzmir: Yakın Yayınları.
- Popple, P. (2018). *Social Work Practice and Social Welfare Policy in the United States*. New York: Oxford University Press.
- Ravallion, M. (2016). *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy*. New York: Oxford University Press.
- Rosanvallon, P. (2004). *Refah Devletinin Krizi*. (Çev. Burcu Şahinli). Ankara: Dost Kitabevi Yayınları
- Room, G. (1990). *'New Poverty' in the European Community*. New York: Palgrave Macmillan.
- Rowntree, B. S. (1908). *Poverty: A Study of Town Life*. London: Macmillan.
- Seabrook, J. (2013). *Pauperland: Poverty and the Poor in Britain*. London: Hurst Publishers.
- Sen, A. (1993). Capability and Well-being. M. Nussbaum and A. Sen (Ed.). in *The Quality of Life* (30-53 ss.) New York: Oxford University Press.
- Sen, A. (1999). *Özg¼rl¼kle Kalkınma*. (Çev. Y. Alogan). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Sidney, M. S. (2017). Yoksulluk, Eşitsizlik ve Toplumsal Dışlanma. J. S. Davies ve D. L. Imbroso (Ed.). *Kentsel Politika Teorileri* içinde (323-354 ss.). İstanbul: Litera Yayıncılık.
- Slack, P. (1995). *The English Poor Law, 1531-1782*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, A. (1977). *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: ElecBook Classics.
- Steger, M. B. ve R. K. Roy (2010). *Neoliberalism: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Standing, G. (2019). *Prekarya: Yeni Tehlikeli Sınıf*. (Çev. E. Bulut). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Sumner, W. G. (1883). *What Social Classes Owe to Each Other*. New York: Harper.
- Şenses, F. (2014). *K¼reselleřmenin Öteki Y¼z¼ Yoksulluk*. İstanbul: İletişim.
- Tekeli, İ. (2000). Kent Yoksulluğu ve Modernite'nin Bu Soruya Yaklaşım Seçenekleri Üzerine. A. H. Akder ve M. Güvenç (Ed.). *Devlet Reformu: Yoksulluk* içinde (139-159 ss.). İstanbul: TESEV Yayınları.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Los Angeles: University of California Press.
- Townsend, P. (1985). A Sociological Approach to the Measurement of Poverty-A Rejoinder to Professor Amartya Sen. *Oxford Economic Papers*. 37. 4, 659-668.
- Türk¼n, A. (Ed.). (2014). *M¼lk, Mahal, İnsan: İstanbul'da Kentsel D¼n¼ř¼m*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- UNCHS (1997). *Cities and Homes For All: The Habitat Agenda*. Kenya.
- UNDP (1990). *Human Development Report 1990*. New York.
- Wacquant, L. (2015). *Kent Paryaları*. (Çev. M. Doğan). İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.
- Wahl, A. (2011). *The Rise and Fall of the Welfare State*. London: Pluto Press.
- Walbank, F. W. (1944). The Causes of Greek Decline. *The Journal of Hellenic Studies*. 64, 10-20.
- Wirth, L. (2002). Bir Yaşam Biçimi Olarak Kentlileşme. (Drl. ve Çev. B. Duru ve A. Alkan). *20. Y¼zyıl Kenti* içinde (77-107 ss.). Ankara: İmge Kitabevi.

- Wratten, E. (1995). Conceptualizing Urban Poverty. *Environment and Urbanization*, 7. 1, 11-38.
- Yavuz, F., Keleş, R. ve Geray, C. (1978). *Şehircilik: Sorunlar-Uygulama ve Politika*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Zencirkıran, M. (2014). Sanayi Devrimi ve Sosyal Politikanın Oluşumuna Etkileri. A. Tokol ve Y. Alper (Ed.). *Sosyal Politika* içinde (7-23 ss.). Bursa: Dora Yayıncılık.

---

**Etik, Beyan ve Açıklamalar**

---

**1. Etik Kurul izni ile ilgili;**

Bu çalışmanın yazar/yazarları, Etik Kurul İznine gerek olmadığını beyan etmektedir.

**2. Bu çalışmanın yazar/yazarları, araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyduklarını kabul etmektedir.**

**3. Bu çalışmanın yazar/yazarları kullanmış oldukları resim, şekil, fotoğraf ve benzeri belgelerin kullanımında tüm sorumlulukları kabul etmektedir.**

**4. Bu çalışmanın benzerlik raporu bulunmaktadır.**

---